

Stud.scient.pol.
Jeppes Plenge Trautner [Kromann]

27. august 1998

Speciale

I krig for Danmarks fred

Danmarks deltagelse i FN's fredsbevarende
aktioner 1947 — 1997 set i et
clauswitziansk perspektiv

PDF-version 26.11 1998 (print maj 2005)
Må ikke offentliggøres—citat kun med forfatterens tilladelse!

Kontakt:

Jeppes Plenge Trautner
jeppes.trautner@get2net.dk

Vejleder:
Prof. Nikolaj Petersen
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Bivejleder vedr. Clausewitz:
Brigadegeneral Michael H. Clemmesen
Det Baltiske Forsvarsakademi i Tartu, Estland

Eksemplar x af x

Indholdsfortegnelse

1 Indledning.....	3
1.1 Introduktion.....	3
1.2 Teori og metode.....	4
1.3 Afgrænsning.....	7
1.4 Materiale.....	8
1.5 Fremgangsmåde.....	8
2 Det clausewitzianske præ-paradigme.....	9
2.1 Forskningstradition.....	9
2.2 Clausewitz' videnskabsideal.....	11
2.3 Virkelighedsbillede.....	13
2.4 Forskningshistorie.....	18
3 Eskatologiske og kataklysmiske krigsopfattelser.....	22
3.1 Det akademiske studium af årsagerne til krig.....	22
3.2 Kataklysmiske og eskatologiske krigsteorier.....	23
3.3 En sammenstilling af de tre krigsopfattelser.....	26
4 Krig, moral og fredsbevarelse.....	30
4.1 Retfærdig Krig-traditionen.....	30
4.2 FNs fredsbevarende operationer.....	31
4.3 Fredsstøtteoperationer.....	33
5 En clausewitziansk analyse af fredsstøtte.....	35
5.1 Kriges udbrud og afslutning — stilstand i krig.....	35
5.2 Tredjeparts formål med fredsstøtte.....	36
5.3 Tredjeparts muligheder for at skabe fred.....	38
5.4 Særlige vanskeligheder for fredsbevarende missioner.....	43
5.5 Delkonklusion.....	44
6 Dansk forsvar og fredsstøtte.....	46
6.1 Danske internationale indsatser 1947—97.....	46
6.2 Forsvaret og de udsendte 1950—94.....	48
6.3 Struktur og styring efter 1994.....	51
6.4 Sammenfatning.....	52
7 Den danske opfattelse af fredsstøtte.....	54
7.1 Akademikere.....	54
7.2 Politikere.....	61
7.3 Embedsværket.....	68
7.4 Forsvaret.....	70
7.5 Delkonklusion.....	74
8 Tre fredsstøtteoperationer.....	76
8.1 UNMOGIP i Kashmir.....	76
8.2 UNPROFOR i eks-Jugoslavien.....	80
8.3 Sikringsstyrken i Albanien.....	92
9 Konklusion.....	95
9.1 En meta-teoretisk undersøgelse af krig.....	95
9.2 Det clausewitzianske præ-paradigmets fortrin.....	96
9.3 Krigsopfattelserne og Danmarks udsendelse af styrker.....	97

9.4 Perspektivering og politiske anbefalinger	99
10 Litteraturliste.....	101

1 Indledning

1.1 Introduktion

Danmark er et lille, fredselskende land. Vi er fortalere for afspænding og nedrustning, har et beskedent forsvar og er ikke begejstrede for militærvæsen. På den baggrund er det overraskende, at omkring 50.000 danske soldater har gjort tjeneste for Danmark under fremmede himmelstrøg siden 1950, at 40 af dem er blevet dræbt som følge af tjenesten og over 100 såret, og at vore soldater har dræbt vel over to hundrede mennesker og såret mange flere.¹

Danmark leverede sammen med de øvrige skandinaviske lande, Irland, Østrig og Canada størstedelen af de militære midler der blev anvendt i FN-regi før 1989. Fælles for disse lande var at de havde en position under den kolde krig, hvor deres magtudøvelse var "ufarlig" i forhold til Øst-Vest konflikten, og at de rådede over egnede militære midler. Men dette forklarer kun hvorfor de og Danmark kunne deltage, ikke hvorfor vi deltog. De militære elementer har tilmed fået større betydning i dansk udenrigspolitik efter Sovjets opløsning, idet der er udsendt mere personel end nogensinde til såvel fredsbevarelse som støtte til bla. de baltiske landes militære oprustning.

Størsteparten af Danmarks fredsbevarelse er sket under FN's flag. Dette skyldes at vor støtte til FN er en af de fire "hjørneste" i dansk udenrigspolitik, og at der derfor indtil o. 1992 var politisk konsensus om den militære facet af Danmarks støtte til FN.² Fra 1992 førte den fejlslagne FN-fredsbevarelse i eks-Jugoslavien til stærk dansk politisk uenighed om den militære støtte til FN, og siden er der sket et betydeligt skift i anvendelsen af de danske styrker udenlands. Hans Hækkerup, forsvarsminister fra 1993, sammenfattede i 1996 erfaringerne fra eks-Jugoslavien og den lære man drog af dem:

"FN-operationen blev gradvist udmanøvreret, chikaneret, og ydmyget (...) Nu har vi taget konsekvensen og går ind med mange flere våben og (...) soldater, end vi har brug for, for at være fuldstændig sikre på at blive respekteret". (Berl. 1.7-96)

Den risiko de danske soldater udsættes for, den måde de udfører deres opgave på, og de muligheder og gevinster den udenlandske militære indsats bibringer Danmark er et spørgsmål man skulle tro blev overvejet nøje og diskuteret intensivt forud for og under udsendelserne, i særdeleshed efter miseren i eks-Jugoslavien. Men i realiteten har der været og er fortsat overraskende lidt politisk og militær debat om de danske militære udsendelser. Danmarks forholdsvis store militære engagement stemmer dårligt overens

¹ I alt 40 danske FN-soldater omkom 1956—97, heraf 10 ved sygdom, 22 ved ulykker og 8 pga. kamp mv. Antallet af sårede er ikke opgjort, men faktor 2½ i fh.t. dræbte er et konservativt skøn. Kilde: SITSEK/Hærens Operative Kommando, Karup, august 1998. Antallet af udenlandske dræbte er ikke opgjort, men er skønnet af undertegnede på grundlag af alt tilgængeligt materiale, jf. bibliografiens slutnote.

² De tre andre er medlemskaberne af NATO, EF/EU samt det nordiske samarbejde. (Hækkerup, 1965:45-46).

med vores fredelige selvopfattelse og den ret beskedne militære, politiske og akademiske interesse for emnet.

Formålet med dette speciale er at undersøge årsagerne til disse misforhold og det skift der skete i anvendelsen af militære midler efter 1992, samt foreslå en teoretisk ramme til analyse af fredsbevarelse generelt. Dette fører til følgende fem undersøgelses-spørgsmål:

- (1) Hvorfor er der væsentlige politiske, akademiske og militære holdningsforskelle angående fredsbevarelse?
- (2) Hvordan virker fredsbevarelse generelt?
- (3) Hvordan har de danske militære bidrag til fredsbevarelse fungeret?
- (4) Hvorfor bidrog Danmark til FN's militære fredsbevarende operationer?
- (5) Hvorfor var der bred politisk konsensus herom før 1992, og hvorfor forsvandt denne konsensus?

Disse spørgsmål omhandler tre planer: Et *metaplan*, der beskriver de forskellige opfattelser af krig og forklarer hvorfor beslutningstagere og akademikere kan fortolke de samme begivenheder helt forskelligt; et *teoriplan*, hvor den enkelte krigsteori forklarer krige, konflikter og fredsbevarelse; og endelig et *praksisplan*, der vedrører konkrete begivenheder og handlinger.

Når det er nødvendigt at udvide undersøgelsen til også at omfatte det abstrakte metaplan, skyldes det, at uerkendte forskelle på dette plan ofte ligger bag de meningsforskelle samt de konflikter og problemer, der knytter sig til emnet fredsbevarelse.

1.2 Teori og metode

Det metateoretiske plan

Den vestlige kulturkreds har på grund af det 20. århundredes ekstreme voldelighed måttet overveje fænomenet krig: Hvorfor opstår krige? Kan de undgås? Hvornår bør man anvende vold? Bør mit land deltage i denne eller hin krig?

Forskeren Anatol Rapoport har foreslået at opdele de utallige teorier om årsagerne til krig i tre grupper ud fra deres opfattelse af krigs virkninger.³ Denne tredeling har inspireret den hér anvendte metode, ifølge hvilken hvert enkelt menneske antages at have en "metateori" om hvad krig dybest set er, kaldet en *krigsopfattelse*. Krigsopfattelser er som regel ubevidste, underforståede eller kun vagt formulerede, og deres relative udbredelse forandrer sig over tid.

Dermed kan omfanget og betydningen af de danske militære udsendelser forklares ved først at undersøge krigsopfattelsernes indhold og betydning, og derefter identificere krigsopfattelsen hos centrale danske aktører. Dette er en usædvanlig indgangsvinkel: anvendelsen af militære og andre udenrigspolitiske midler undersøges oftest ud fra de enkelte landes interesser, traditioner, institutionelle vilkår eller deres plads i det internationale system. Men med krigsopfattelserne som redskab kan man forklare hidtil uerkendte eller uforklarede skel mellem politikere, akademikere og militærfolk, såvel som forandringer i anvendelsen af de udsendte danske styrker.

I metateorien antages det, at de spørgsmål den enkelte stiller om krig, såvel som svarene på dem, er bestemt af vedkommendes krigsopfattelse, der tilhører én af tre

³ (Rapoport 1982:11-80).

hovedgrupper:

Kataklysmisk: Krig ses som en irrationel fejltagelse, en begivenhed der altid er skadelig, "ond" og udtryk for et sammenbrud i civilisationen.

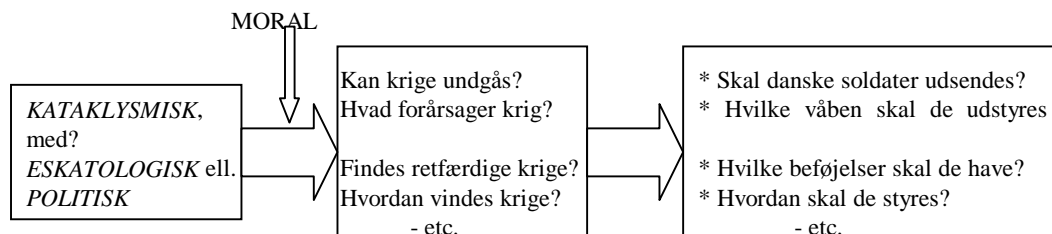
Eskatologisk: Krig ses som et uundgåeligt og i sidste ende nyttigt fænomen, der driver den menneskelige kultur, staterne og den teknologiske udvikling frem.

Politisk: Krig ses som et i hovedsagen bevidst anvendt politisk instrument, der til dels kan styres rationelt.

Hvert menneske har, bevidst eller ubevidst, en krigsopfattelse, der er en variant af én af de tre hovedgrupper. Som det uddybes i kapitel 3 er der mindst en snes forskellige *krigsteorier*, der forklarer kriges årsager, og hver af disse kan rubriceres som tilhørende én af de tre krigsopfattelser. Den enkelte person kan sagtens anse flere krigsteorier for at være rigtige, men næppe krigsteorier med rod i forskellige krigsopfattelser.

Modellen nedenfor illustrerer hvordan den enkelte person ud fra én af de tre krigsopfattelser samt sin personlige moralopfattelse former et sæt af "standard-holdninger" vedrørende krig, der appliceres på aktuelle problemstillinger vedrørende anvendelsen af militære midler (f.eks. spørgsmålet om udsendelse af danske soldater til en fredsbevarende mission):

KRIGSOPFATTELSE GENERELLE HOLDNINGER SPECIFIK HOLDNING



Hver krigsopfattelse har sin egen sammenhængende "logik"; den er hverken ulogisk eller tilfældig, selvom det for en person med en anden krigsopfattelse kan virke sådan. Forskellige krigsopfattelser kan sagtens lede til samme politisk-militære løsning (f.eks. militær intervention), lige som forskellige regnestykker kan lede til samme facit. Men krigsopfattelsernes forskellige logik fører nødvendigvis til forskelle når løsningerne føres ud i praksis.

Det teoretiske plan: Clausewitz' præ-paradigme

Den preussiske general Carl von Clausewitz (1780-1831) udledte i sit hovedværk *Vom Kriege* en krigsteori, der forklarer krige som et resultat af bevidste og hovedsageligt rationelle politiske beslutninger, og dermed et udtryk for den politiske krigsopfattelse.⁴ Clausewitz' politiske krigsteori var fra starten udstyret med en præcis og sammenhængende metodisk ramme, der anviste hvordan historiske eksempler kunne anvendes til at undersøge krige, og dette inspirerede historikere og politologer m.fl. til at anvende og

⁴ *Vom Kriege* fik sin danske oversættelse ved oberst Nils Berg i 1986. Alle referencer til *Om krig* (i teksten forkortet *Ok*) er til denne udgave.

videreudvikle teorien.

På den ene side er Clausewitz' teori relativt ukendt, og resultaterne af det arbejde der er opbygget omkring den er omdiskuterede. På den anden side har Clausewitz' krigsteori samlet en distinkt videnskabelig "skole" af "clausewitzianere", især politologer, krigshistorikere og akademisk orienterede militærfolk, der tilføjer nye hjælpe teorier og -hypoteser og demonstrerer nye anvendelser af teorien. Man kan derfor opfatte Clausewitz' teori og de senere tilføjelser som begyndelsen til et videnskabeligt paradigme for teorier om krig og væbnet konflikt, og det clausewitzianske teori-kompleks vil derfor blive betegnet som et "præ-paradigme". Et af målene for denne afhandling er at vise, at de Clausewitzianske teorier kombineret med en sund empirisk basis giver en god forståelsesramme for krig.

Man kan som paradigme-begrebets ophavsmand Thomas Kuhn mene, at der ikke er en fuldstændig objektiv måde at sammenligne paradigmer på, for ikke alene har paradigmerne forskellige grundantagelser og verdenssyn, de har også forskellige kriterier for vurderingen af hvad der er godt og dårligt. På den anden side argumenterer Imre Lakatos for, at paradigmer bør studeres i et historisk og dynamisk perspektiv, der tillader at mængden af forskellige teorier inden for samme paradigme vurderes som et *forskningsprogram*. Dette består dels af en hård kerne (f.eks. Clausewitz' grundantagelser), dels af senere tilkomne hjælpe teorier og hypoteser bygget rundt om kernen. For Lakatos er et forskningsprogram *progressivt* hvis det lykkes at bygge nye hypoteser til at forklare empiriske fænomener, og *degenerativt* hvis det står uformående over for sådanne.⁵ Dermed kan det lade sig gøre at vurdere paradigmers relative valør, og det clausewitzianske "præ-paradigme" vil blive vurderet i forhold til de øvrige krigsopfattelser.

Heine Andersen har foreslået en opdeling af paradigmer i fire bestanddele, der i modificeret form vil være den ramme, hvori den clausewitzianske teori og metode samt de senere videreudviklinger af Clausewitz tanker og temaer gennemgås:⁶ En *forsknings-tradition*, der betegner de grundantagelser i fagområdet som styrer valget af problemer og metoder; et *videnskabsideal*, der betegner de kvaliteter fagområdets udøvere gerne ville se i ny forskning på området; et *virkelighedsbillede* indeholdende de grundlæggende forestillinger om den del af virkeligheden der undersøges; og en *forskningsetik*, der regulerer samspillet mellem forskerne indbyrdes og med omverdenen. Det clausewitzianske præ-paradigme er endnu for ungt til at have en etableret og distinkt forskningsetik. I stedet for redegøres for dets forskningshistorie, der også er en nøgle til forståelsen af fortolkningen af såvel Clausewitz' teorier, som til omverdenens opfattelse af dem.

De to andre krigsopfattelser er ikke kondenseret til paradigmer, men udgør mere eller mindre skjult grundlaget for utallige enkeltarbejder om krig, der ofte er inspireret af akademiske fagområder såsom antropologi, biologi og politologi. De kataklysmiske og eskatologiske krigsopfattelser undersøges i kapitel 3.

⁵ (Knudsen 1990:114-118).

⁶ (Andersen 1990:20-22).

Det praktiske plan: danske udsendelser

Den metateoretiske opdeling og det clausewitzianske (præ-)paradigme giver et systematisk værktøj til undersøgelse af de danske militære udsendelser. Dansk militært personel har været udstationeret til over 25 fredsbevarende missioner under FN, OSCE og NATO. Ud af de otte udsendelser af større troppekontingenter undersøges beslutningerne nærmere i de to, eks-Jugoslavien 1992 og Albanien 1997. Ud af de 16 mindre udsendelser af officerer som observatører, undersøges styringen af missionen og de danske observatører i FN-missionen UNMOGIP i Kashmir. Til sammen belyser disse tre missioner de centrale problemer: Hvordan fredsbevarelse fungerer i praksis, hvorfor Danmark udsender tropper, hvordan militære og politiske problemstillinger påvirker hinanden, samt hvilken indflydelse Danmark kan få på det politiske spil omkring missionerne.

1.3 Afgrænsning

I udenrigspolitisk analyse kan der skelnes mellem tre planer: *Systemplanet*, der fokuserer på det større samspil mellem stater i det internationale spil; *statsplanet*, der fokuserer på det enkelte lands konkrete interesser og relationer med andre lande; og *beslutningstagerplanet*, der fokuserer på beslutningstagernes opfattelse og landets øvrige indre faktorer.⁷

På *systemplanet* er forklaringen på Danmarks anvendelse af militære midler i udenrigspolitikken, at stormagterne USA og USSR tillod det, rimeligvis fordi Danmark er en småstat med en beskedent militær formåen og uden egeninteresser der gik stormagterne væsentligt imod. Disse forhold, samt baggrunden for at de enkelte missioner blev vedtaget af FN, vil ikke blive undersøgt nærmere, idet disse systemplans-beslutninger i hovedsagen er taget uden for Danmarks indflydelsessfære. På *statsplanet* er forklaringen på Danmarks militære operationer, at det var og er i Danmarks interesse at styrke FN, som både politikere og befolkning ser som en ordensskabende organisation: FN giver småstater en vis indflydelse i det internationale system og fremmer målsætninger vi støtter, såsom handelsfremme, udvikling og afrustning. Heller ikke Danmarks beslutninger om *hvilke* missioner man ville deltage i, et emne på statsplanet, vil blive behandlet nærmere. Denne analyse beskæftiger sig således hovedsageligt med *beslutningstagerplanet*, i særdeleshed beslutningstagernes opfattelse af de militære udsendelsers muligheder og virkemåde.

Udsendelsen af militært personel til krigszoner adskiller sig fundamentalt fra civile udsendelser af politifolk, civilforsvar og valgobservatører, fordi det militære personel sendes til steder, hvor både lokale styrker og de udsendte danske soldater kan gribe til voldsanvendelse. Udsendelserne af dansk militært personel som militærstøtte til opbygning af de baltiske landes forsvar har politisk set mange karakteristika til fælles med udsendelserne til krigszoner, og baggrunden for disse udsendelser kan formentlig undersøges efter samme krigsopfattelses-metode. Men forventningen om voldsanvendelse er ikke tilstede, og af hensyn til klarhed og omfang inddrages udsendelserne til Baltikum derfor ikke.

Tidsmæssigt koncentrerer undersøgelsen om tiden efter 1964, hvor den danske FN-indsats fandt sin politiske og organisatoriske form (jf. afsnit 6.1). Der lægges særlig vægt på perioden 1992—97, hvor der skete et væsentligt skift i anvendelsen af de militære midler.

⁷

(Branner 1991:134)

1.4 Materiale

Direkte kilder er det ideelle materiale til en undersøgelse som denne. Der findes utvivlsomt notater og arbejds papirer fra politikere, ministerier og højere militære chefer, der kan belyse udsendelsesbeslutningerne, lige som instrukserne til de udsendte danske officerer må kunne belyse styringen af de danske troppe-bidrag. Men desværre ligger sådanne dokumenter oftest i hemmeligtstemplede arkiver, og er dermed utilgængelige.⁸ Tilmed har en del af ovennævnte materiale karakter af interne notater, hvoraf den ældre del måske ikke længere eksisterer, samt mundtlige diskussioner og instrukser, der i dag er glemt.

Der må derfor i stedet findes indirekte kilder til belysning af problemstillingerne, såsom folketingsdebatter, akademiske undersøgelser, samt forsvarrets og embedsværkets offentligt tilgængelige publikationer. Som et supplement hertil inddrages flere danske officerers og befalingsmænds observationer og erfaringer i gennemgangen af de tre cases i kapitel 8.⁹

Yderligere materiale kunne med fordel uddrages fra interviews med tidligere udsendt militært personel, især de danske officerer der var chefer for danske troppekontingenter eller for FN-missioner mv. Men en sådan undersøgelse skal have et vist omfang for at der kan drages generelle konklusioner, og dertil rækker ressourcerne ikke i denne sammenhæng.

1.5 Fremgangsmåde

Det metateoretiske plan undersøges i kapitel 2 og 3 omhandlende hhv. det clausewitzianske præ-paradigme, og de kataklysmiske og eskatologiske krigsopfattelser. Teoriplanet behandles i kapitel 4, hvor den etiske baggrund for vestlig militæranvendelse samt baggrunden for FNs fredsbevarende missioner diskuteres, og begrebet fredsbevarelse indsættes i en clausewitziansk sammenhæng, samt i kapitel 5, hvor fredsbevarelses virkemåde diskuteres. Det praktiske plan undersøges i kapitel 6 omhandlende dansk forsvars håndtering af de fredsbevarende udsendelser, i kapitel 7 hvor danske forskeres, politikeres, forsvarrets og embedsværkets opfattelse af fredsbevarelse analyseres, samt i kapitel 8, hvor de tre udvalgte fredsstøtteoperationer analyseres. I kapitel 9 kondenseres resultaterne i en konklusion og en perspektivering.

⁸ Det Udenrigspolitiske Nævns mødereferater er båndlagt i 40 år. Udenrigsministeriet har dog stillet de relevante uddrag af referaterne fra før 1964 til rådighed for denne undersøgelse. Med det aktuelle valg af undersøgte missioner er dette materiale dog ikke inddraget.

⁹ Dette materiale er anonymiseret. Fortolkninger og standpunkter der gives, kan ikke tillægges andre end undertegnede.

2 Det clausewitzianske præ-paradigme

2.1 Forskningstradition

Med *forskningstradition* forstås de grundantagelser i et fagområde, der styrer valget af problemer og metoder. Den clausewitzianske krigsopfattelse er den mest stringent formulerede politiske krigsopfattelse: Grundantagelserne er, at krige har politiske årsager, og at deres forløb i vid udstrækning, men ikke fuldstændig, er udtryk for rationelle politiske valg. Det bærende element i Clausewitz' bog *Om krig* er en udledning af krigs årsag og virkemåde illustreret ved historiske eksempler fra det 18. århundredes krige og Napoleonskrigene. Clausewitz' store fortjeneste er ikke hans ofte citerede og ofte misforståede afsnitoverskrift "Krig er blot en fortsættelse af politik med andre midler", men det at han skabte rammerne for en systematisk analyse af krig.¹⁰

En definition af krig

Clausewitziansk krigsteori har ikke en eksplicit definition af krig, idet krig ifølge teorien kan antage alskens former og til stadighed forandres. Men Clausewitz' og hovedparten af de af ham inspirerede efterfølgere beskæftiger sig med et afgrænset emneområde, der er bestemmende for valget af problemer og metoder. I overensstemmelse med *Om krig*, og formodentlig uden at være i konflikt med flertallet af Clausewitz' tilhængere, opstiller jeg følgende definition af krig:

"Krig er organiserede gruppers systematiske anvendelse af tabsgivende våben mod hinanden".

Definitionen stiller ikke krav til krigens omfang, intensitet eller varighed, men til aktørerne og deres handlinger. De stridende parter skal være organiserede, dvs. de skal have en hierarkisk struktur, hvor beslutninger træffes ovenfra og gennemføres under større eller mindre frihed af gruppens nederste led. Dette udelukker gadeslagsmål og pøbeloptøjer. Parternes voldsanvendelse skal også være systematisk, dvs. at volden skal være rettet mod modparten, omend ikke nødvendigvis mod hans væbnede styrker. Dette udelukker terrorisme, forstået som én organiseret parts vold mod en uorganiseret og tilfældig modpart, og voldelig kriminalitet. Endelig skal der anvendes tabsgivende våben, hvilket udelukker hvad marxister kalder "strukturel vold", f.eks. økonomisk ulighed eller udbytning, samt politiaktioner hvor dødsfald i princippet er utilsigtede.

Ovennævnte definition er så bred, at der ikke er krav om at egentlige militære styrker skal være involverede. Definitionen tager indirekte stilling til krigens årsager ved at lægge vægt på den hierarkiske organisering af parterne, hvorved det implicit antages, at de krigsførende parter tilstræber at være rationelle. Dette peger i retning af en politisk proces, og udelukker opfattelsen af krig som "rent vanvid". På den anden side indeholder definitionen ikke en afgrænsning af krig, så kun krige mellem bestemte aktører, f.eks. stater, folkeslag, kulturer eller klasser, medregnes. Ej heller er det et krav, at de to parter skal være lige stærke eller organiseret på samme måde; en hær der kæmper mod en guerilla eller et oprør er ifølge teorien underlagt de samme grundlæggende mekanismer som når hær kæmper mod hær.

En af Clausewitz' hovedopdagelser var, at forandringer i samfundets organisation med-

¹⁰ *Om Krig*, 1. bog, 1. kapitel, pkt. 24.

førte forandringer i krigen. Han havde oplevet hvordan Napoleon anvendte de mægtige samfundskræfter den franske revolutionen frigjorde til krigsførelse, og Clausewitz sammen med andre reformatorer arbejdede for ved reformer at frigøre Preussens potentiale, så deres eget land kunne få kræfter til at frigøre sig fra Frankrigs åg. Clausewitz summerer: "De virkelige forandringer i krigskunsten er altså en følge af den forandrede politik, og de er så langt fra at bevise muligheden af at adskille politik og krig, at de tværtimod er et stærkt bevis på deres inderlige forening" (s. 758).

Udenrigspolitik

Teorien og dens tilhængere beskæftiger sig gerne med udenrigspolitik, og Clausewitz selv berører emnet. Han anså staterne for de primære aktører i udenrigspolitikken, men var på ingen måde blind for at samspillet mellem staterne var langt mere kompliceret end blot egoistiske staters "realpolitiske" kamp mod hinanden, sådan som den realistiske skole inden for studiet af udenrigspolitik tilsiger.¹¹ Efter at have beskrevet staternes magtbalancehensyn, der gør at de somme tider støtter små staters overlevelse over for større stater, kvalificerer Clausewitz:

"Ser vi på [1820ernes] europæiske statssamfund, finder vi ikke et reguleret system af magt- og interessebalancer. (...). Men vi finder uimodsigeligt, at staternes og folkenes store og små interesser krydser hinanden på de mest mangfoldige og varierende måder. Hvert skæringspunkt mellem interesser udgør en befæstende knude, for i dette punkt er de forskelligrettede interesser hinandens modvægte. Alle disse knuder giver åbenbart helheden en sammenhæng af en eller anden styrke, og vil man forandre dette netværk, må sammenhængskræfterne delvis overvindes. Alle indbyrdes relationer mellem staterne tjener således mere til at bevare helhedsstrukturen end til at skabe forandringer ...". (s. 436)

Clausewitz påpeger at også ikke-statslige aktører har indflydelse, at staten ikke altid handler rationelt, og at interaktionen mellem både staterne og de understatslige aktører medvirker til at stabilisere staternes indbyrdes relationer. Disse forhold raffinerer og forandrer realisternes simple magtspil staterne imellem, og ved at fremhæve disse forhold foregriber Clausewitz opdagelsen af det pluralistiske paradigme inden for studiet af udenrigspolitik. Ligeledes går Clausewitz eksplicit imod den realistiske udenrigspolitiske skoles opfattelse af at staterne altid er rationelle, idet han sammenligner nogle staters forsøg på at forandre et samlet interessekompleks med "afvigelser, udslag af lyst til at dominere, sande sygdomme" (s. 437). Også hans opfattelse af at befolkningens politiske kultur har en afgørende indflydelse på landets politik, ligger et stykke fra det realistiske paradigme.¹²

Når politologiske opslagsværker og lærebøger rutinemæssigt gør Clausewitz til urfader for det realistiske paradigme skyldes det dels ukendskab til hans arbejde, dels at nogle indflydelsesrige udenrigspolitiske forskere tilhørende den realistiske skole, bl.a. Raymond Aron og Bernard Brodie, erklærer sig Clausewitz-inspirerede.¹³

Trekantsanalyse

Clausewitz analyserer krige ud fra den antagelse, at enhver krig har tre aktører; befolkningen, der ikke deltager i selve kampen, militæret, der kæmper, og regeringen, der styrer militæret. For ham er krigen en *sær trefoldighed*, der formes af de tre aktører (s. 50). En teori om krig må derfor omhandle: (1) Befolkningen, hvis had og fjendskab over for modstanderne af Clausewitz kaldes en *blind naturdrift*, der udmøntes i militærets drab på fjenderne. (2) Regeringen, der tilstræber at styre krigen rationelt, og

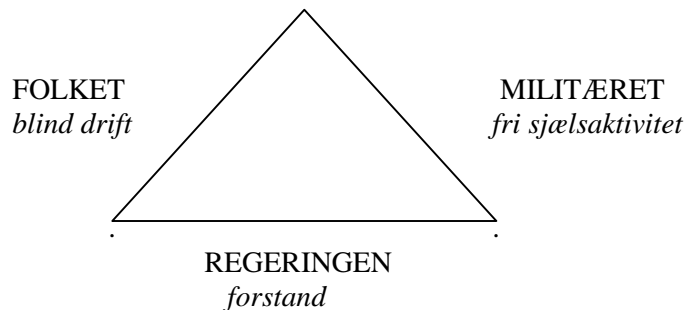
¹¹ Her anvendes Viotti & Kauppis opdeling af tre skoler inden for studiet af international politik: Realisme, Pluralisme og Globalisme (Viotti & Kauppi 1990:40).

¹² Jf. bl.a. Clausewitz' konklusioner vedr. Polens politiske historie i *Om krig*, 6. bog, 6 kap. s. 439 ff.

¹³ (Aron 1976), (Brodie 1976).

derved bidrager med den *rene forstand*; og (3) Militæret, der udkæmper krigen i en atmosfære af sandsynligheders og tilfældigheders spil, hvilket gør krigsførelsen til en *fri sjælsaktivitet* snarere end en mekanisk proces.

Den "sære trefoldighed"



Clausewitz skriver, at krigsteorien skal udformes så den inddrager de tre aktører og deres særpræg: "En teori, der ville lade [én af de tre sider] ude af betragtning eller fastsætte et vilkårligt forhold mellem dem, ville øjeblikkeligt komme i en sådan konflikt med virkeligheden, at den allerede alene måtte betragtes som tilintetgjort. Opgaven er altså at få teorien til at holde sig svævende mellem disse tre tendenser..." (s. 50). Teorien tillægger de ikke-materielle faktorer meget stor indflydelse på hvornår og hvorfor krige startes, og på hvordan de føres, idet disse faktorer antages at have indflydelse på især befolkningerne og på militæret.¹⁴

Ovenstående gennemgang af de grundlæggende antagelser for Clausewitz' krigsteori kondenserer blot de mest fremtrædende, aksiomatiske antagelser og argumentationen, og demonstrerer kernen i den clausewitzianske, politiske krigsopfattelse; at krig i hovedsagen er en politisk udløst og politisk styret aktivitet.¹⁵

2.2 Clausewitz' videnskabsideal

Clausewitz docerede ikke doktriner og principper for krigsførelse, men placerede krigen i en politisk ramme på grundlag af en metode til analyse af militære problemstillinger. Idet teorien er tæt bundet sammen med dens empiriske metode, forventes Clausewitz-inspirerede historikere, politologer og militærfolk at anvende en empirisk tilgang til studiet af krig.

¹⁴ Clausewitz omtaler kun hæren idet Preussen var en landmilitær magt. Hans krigsteori omfatter dog alle slags militære styrker, der herefter betegnes som "militær".

¹⁵ Adskillige væsentlige kvalifikationer og nuancer der ikke er strengt nødvendige til denne undersøgelses formål, men som er begavede, elegante og relevante for studiet af krig, er udeladt.

Clausewitz' kritiske, historiske metode

Det clausewitzianske paradigme lægger vægt på empiri; det forventes at ny viden indhentes ved et omhyggeligt studium af virkelige begivenheder, sådan som Clausewitz, der var en flittig krigshistoriker, foreskrev. Til fortolkning af begivenhederne anviser og demonstrerer han en *kritisk, historisk metode*. Denne supplerer den egentlige historieforsknings første trin, "undersøgelse og identificering af tvivlsomme kendsgerninger", med trin to; "den egentlige kritiske forskning", der består i at "aflede virkningerne af årsagerne", dvs. klarlægge årsags-virknings-relationerne. På det grundlag gennemføres det tredje trin, "undersøgelsen og vurderingen af de anvendte midler" (s. 141). Clausewitz advarer dog mod at forvente sig alting af studiet af historiske eksempler, der ofte er "forbundet med en ydre, uovervindelig vanskelighed, nemlig dén, at man slet ikke kender de sande årsager. I intet af livets forhold forekommer dette så hyppigt som i krig, hvor man sjældent får fuldt kendskab til begivenhederne og endnu mindre til motiverne..." (s. 141).

For at den kritiske undersøgelse af de historiske eksempler skal være realistisk og lærerig, må den være indlevende. Den kritiske historiker må stille sig i feltherrens sted: "Vi anser det for noget højest væsentligt, at kritikens sprog har samme karakter, som overvejelserne i krig må have. Ellers vil det ophøre med at være praktisk og ikke skaffe kritikken adgang til livet" (s. 159).

Ud fra sit praktiske standpunkt finder Clausewitz, at tre onder alt for ofte ødelægger krigshistoriske studier: Det første er en "klodset, helt utilladelig anvendelse af visse ensidige systemer som en formelig lovgivning". Hermed sigter Clausewitz formentlig til sin samtidige, schweizeren Henri Jomini, der udviklede et skematisk, videnskabeligt krigsførelsessystem. Et endnu værre onde er for Clausewitz "det optog af *terminologier, kunstudtryk og metaforer*, som systemerne slæber med sig". Det tredje onde er misbrug af historiske eksempler og praleri med belæsthed (jf. s. 161).

For Clausewitz og hans efterfølgere er videnskabsidealet, at anvende teoriens *a priori* antagelser som et overordnet redskab og som støtte for den kritiske, historiske analyse. Man må altid lade virkeligheden komme til orde, også hvor den ikke umiddelbart er konform med de teoretiske antagelser (jf s. 143, 159):

"Således undgår [den kritiske, historiske analyse] et hemmelighedsfuldt, dunkelt sprog og bevæger sig fremad i enkel tale, i en klar, dvs. *synlig* række forestillinger. Dette kan ganske vist ikke altid opnås, men det må være den kritiske fremstillings stræben. Den må i så ringe grad som muligt anvende komplicerede erkendelsesformer og aldrig betjene sig af konstruktion af videnskabelige hjælpelinier, som var de et særegent sandhedsapparat, men udrette alt med åndens naturlige frie blik" (s. 160).

Formålet med den kritiske, historiske analyse er ikke at "kontrolregne en stor feltherres opgaveløsning", men at analysere de historiske eksempler for at identificere de fænomener og sammenhænge, som den dygtige feltherre så i situationen og handlede ud fra (s. 155). Man bør som kritisk analytiker være tilbageholdende med at kritisere feltherrernes beslutninger eller politikerne, der fører krigens højeste niveauer. For det første fordi man sjældent vil kunne sætte sig ind i hvad de vidste da de traf deres beslutninger, og dermed risikerer fejlagtigt at lade sin egen senere tilkomne bedreviden indgå i deres forudsætninger (jf. s. 154). For det andet fordi der er mange veje til målet, idet der oftest er flere brugbare løsninger på det samme militære problem (s. 57). Og for det tredje fordi man må huske, at løsninger på militære problemer aldrig kan være *sikre*, men altid må sigte på med største sandsynlighed at opnå resultatet, hvilket indebærer at løbe en risiko. Derfor er et faktisk nederlag ikke en sikker indikator på at feltherrens

beslutninger var forkerte (s. 158). Denne empiristiske og pragmatiske tilgang til hvad der kan uddrages af historien, er et clausewitziansk særkende.

2.3 Virkelighedsbillede

Clausewitz og de han har inspireret lægger vægt på at opnå en så præcis generel beskrivelse af krige som muligt. I det følgende præsenteres Clausewitz' teori om hvorfor krige af alle intensiteter forekommer, samt en moderne sammenfatning af de antagelser, der er karakteristiske for det clausewitzianske (præ-)paradigmes forståelse.

Clausewitz ser krig som en udvidet tvekamp: Man bør forestille sig to parter, "hvis mål er kaste modstanderen til jorden og derved gøre ham ude af stand til al yderligere modstand". "*Krig er altså en voldshandling for at tvinge modstanderen til at opfylde vor vilje*". "Vold — dvs. anvendelse af fysisk magt ... — er altså *midlet*, at påtvinge fjenden vor vilje *formålet*" (s. 29-30).

Tre vekselvirkninger

Derefter opstiller Clausewitz tre vekselvirkninger mellem de to kæmpende parter: For det første er *krig karakteriseret ved ekstrem anvendelse af vold*: "Da anvendelse af fysisk vold i fuldt omfang på ingen måde udelukker intelligensens medvirken, må dén, der hensynsløst uden at skåne kød og blod bruger denne vold, få en overvægt, hvis modstanderen ikke gør det samme. Dermed skriver han loven for den anden, ..." (s. 29-30). For det andet er *krigs målet for begge parter, at modstanderen skal gøres værgeløs*: "Hvis modstanderen skal opfylde hvor vilje, må vi bringe ham i en situation, der er ugunstigere end det offer, vi kræver af ham. Men ulemperne ved denne situation må naturligvis — i hvert fald for ham at se — ikke være forbigående, for ellers vil han afvente et bedre tidspunkt og ikke give køb". "Så længe jeg ikke har fældet modstanderen, må jeg frygte, at han fælder mig" (s. 32-33). Den tredje vekselvirkning er, at *begge parter vil yde deres yderste i krig*. For Clausewitz er krigsindsatsen ikke blot bestemt af den til rådighed stående styrke; antallet af soldater og våben, men også af viljekraftens styrke. Både materielle faktorer og immaterielle, psykologiske faktorer har betydning for krigsindsatsen. Begge parter vurderer modstanderens krigsindsats, og søger at gøre egne anstrengelser større så de vil få overtaget, hvilket fører til en ny gensidig optrapning. Clausewitz konkluderer, at krigen i dens rene, idealtypiske form er karakteriseret ved de tre vekselvirkninger mellem parterne, hvorved de af hinanden tvinges til ekstrem anvendelse af vold med det formål at gøre modstanderen værgeløs, og at de vil yde deres yderste herfor.

Tre permanente moderatorer

De tre vekselvirkninger, der teoretisk set leder krigen mod det ekstreme, modificeres i virkeligheden altid af tre permanente moderatorer, skriver Clausewitz. For det første er krig aldrig en isoleret handling; de to parter har gennem deres samkvem før krigens begyndelse lært hinanden at kende. Derfor ved de to parter at modstanderen er mere eller mindre ineffektivt, både hvad angår moralske og materielle aspekter, for mennesker er aldrig perfekte, og samfund kan dermed aldrig kan yde deres bedste. Parterne ser hinanden an når de vurderer deres muligheder for sejr, derfor bliver *kendskabet til modstanderens svagheder* den første moderator (s. 34-35).

For det andet består krig aldrig af ét enkelt afgørende slag, men af en række successive handlinger, fordi en fuldkommen forening af stridskræfterne i tid og rum er umulig. Faktisk er kun en meget lille del af en stats krigspotentiale indsat ad gangen, dels fordi fysiske barrierer umuliggør andet, dels fordi en sådan koordination er menneskeligt

umulig. Når kun en del af krigspotentialet kan indsættes i hvert slag, er det muligt at genoprette skaden fra et tabt slag: "Muligheden for en senere afgørelse gør imidlertid, at mennesket, der efter sin natur skyr de alt for store anstrengelser, tager sin tilflugt til denne mulighed, altså ikke samler og anstrenger kræfterne i den første afgørelse i det omfang, man ellers ville have gjort. Hvad én af modstanderne undlader af svaghed, bliver for den anden en sand *objektiv* grund til mådehold..." (s. 36-37). Den anden moderator er, at *krige altid består af flere handlinger, hvorfor ikke alle kræfter indsættes i ét slag.*

For det tredje "... kan man ikke altid betragte selv den totale afgørelse på en hel krig som noget absolut, idet den tabende part deri ofte kun ser et forbigående onde, som der i eftertidens politiske forhold vel kan rådes bod på" (s. 37). Den tredje moderator er, at *kriges udfald sjældent er endelige*, hvilket dæmper krigsindsatsen.

Fem mulige moderatører

Clausewitz fremdrager fem forhold der i visse tilfælde modererer, i andre tilfælde forstærker den energi hvormed krigen føres:

(d.) Når hver af parterne skal vurdere hvilken krigsindsats modstanderen sandsynligvis vil levere, er krigens formål den væsentlige faktor: "Jo mindre det offer er, vi kræver af vor modstander, desto ringere må vi vente, at hans anstrengelser for at nægte os det vil blive. Men jo ringere hans anstrengelser er, desto mindre må vore egne også være. Hertil kommer, at jo mindre vort politiske formål er, desto ringere vil den værdi, vi tillægger det, være, desto snarere vil vi affinde os med at opgive det." (s. 38) Dermed er sammenhængen, at *jo mindre stridens emne er, desto mindre er krigsindsatsen.*

(e.) Dernæst skelner Clausewitz mellem kriges oprindelige, politiske *formål* og deres *mål*, der ikke i alle tilfælde er sammenfaldende. Man kan f.eks. forestille sig, at et land har det politiske formål at begrænse modstanderens handel med bestemte varer, men da dette formål ikke er egnet som direkte krigsmål, kan man "i så fald udtage ét, der kan gælde som ækvivalent for formålet og ved fredsforhandlingerne træde i stedet for det" (s. 39). Det vises, at *krigens formål kan være forskelligt fra krigens mål, hvorved den ene parts vurdering af modstanderens vilje, hensigter og handlinger bliver afgørende for hvor intensiv krigen bliver.*

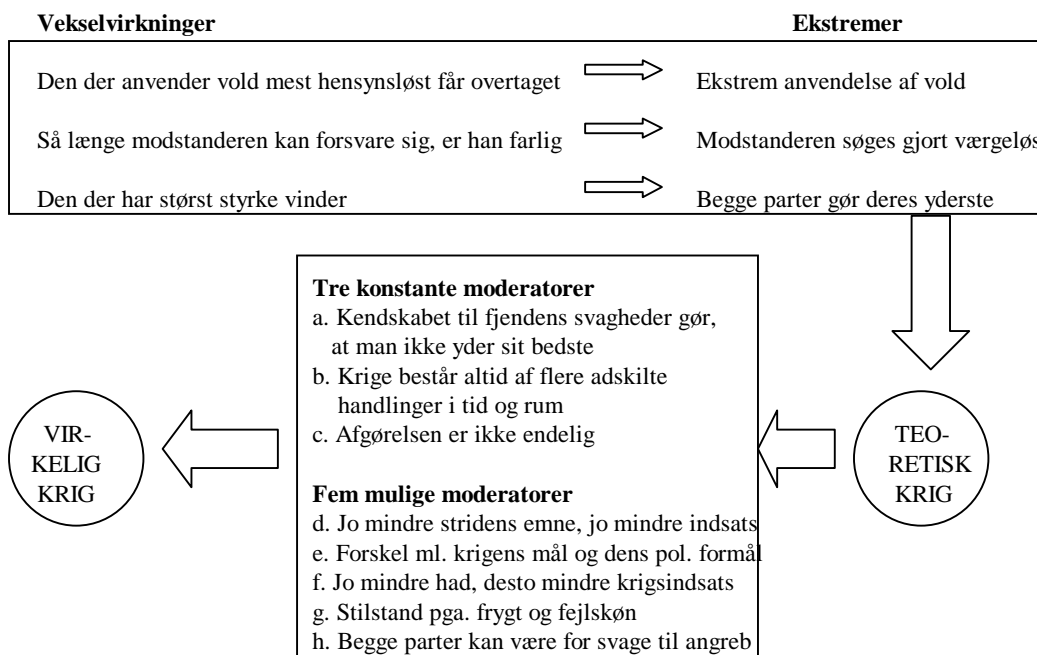
(f.) En tilsvarende mekanisme der både kan forstærke og stilne krigshandlingen er folkenes gensidige had: "I to folk kan der findes sådanne spændinger, en sådan sum af fjendske elementer, at et i og for sig ringe politisk motiv til krig kan frembringe en virkning, der går langt ud over dets natur, en sand eksplosion" (s. 39). Og omvendt: "Det politiske formål vil som målestok dominere og bestemme, jo mere ligegyldigt masserne forholder sig, jo ringere de spændinger er, som også findes i begge stater og mellem dem. Der er således tilfælde, hvor [det politiske formål] er næsten eneafgørende" (s. 39). Eller ganske kort, *jo større had, desto mindre plads til politik og desto mere intens en krig.*

(g.) I *Om Krig* fremhæves de psykologiske faktorerets betydning for krigsindsatsen, og en væsentlig faktor, der især hos usikre hærførere får en modererende indflydelse på krigsindsatsen er, at *frygt og fejlskøn ofte medfører stilstand*: "[frygt] giver sig udtryk i en stadig tendens til at gøre ophold, og ... menneskeåndens naturlige frygtsomhed og ubeslutsomhed [bliver dermed en modererende faktor]" (s. 226) og " .. den menneskelige indsigt og dømmekrafts ufuldkommenhed, er i krig større end på noget andet felt, fordi man næppe hvert eneste øjeblik kender sin egen situation, og må gætte sig til

modstanderens ... Derved opstår ofte den situation, [hvor begge feltherrer kan] tro, at han handler klogt ved at afvente et bedre øjeblik ..." (s. 227).

(h.) Endelig viser Clausewitz i en af hans væsentligste indsigter, at *forsvaret er angrebet overlegent, og at begge parter kan være for svage til at angribe, hvorved krigen næsten går i stå* (s. 227).

De tre vekselvirkninger leder til tre ekstremer, der ville få krig til at eskalere til den ideale, teoretiske krig, hvis ikke de tre konstante og fem mulige moderatører i varierende grad reducerede krigenes voldsomhed til det man ser i virkeligheden, hvor krig antager alle styrker. Nedenstående figur sammenfatter Clausewitz' model:



De i alt otte moderatører fører krige væk fra deres teoretiske, ekstreme form. I stedet vil modstanderne være tilbøjelige til at bedømme hinandens styrke, vilje og handlinger ud fra sandsynlighedsbetragtninger, og på det grundlag beslutte sig for egne dispositioner. Den virkelige verdens moderatører gør, at krigenes politiske formål træder frem på bekostning af de teoretiske, mekaniske vekselvirkninger, der indledningsvis opstilledes. Opstillingen af vekselvirkninger og moderatører giver teorien en forklaringskraft andre krigsteorier mangler, idet "... der uden indre modsigelse kan forekomme krige af alle grader af vigtighed og energi, fra tilintetgørelseskrige ned til den blotte bevæbnede overvågning" (s.39). Stilstand i krig, det at krigen næsten ophører selv om der ikke er sluttet en fredsaftale, er en problemstilling der er central for diskussionen af de fredsbevarende operationers virkemåde, og vil blive behandlet i kapitel 5.

Krigens karakteristika

Den politiske krigsopfattelse ser krig som en politisk aktivitet, den fortsatte statspolitik, blot med andre midler. Clausewitz skelner overordnet set mellem to slags krige, dem med begrænset formål, og dem der sigter mod modstanderens fuldstændige nederlag (s. 19, 51, 57). I den førstnævnte type krige træder det politiske aspekt af krigen frem i særlig grad, i den sidstnævnte type kan det næsten helt forsvinde (s. 39).

Om selve krigsførelsen skriver Clausewitz, at selv i de ideale tilfælde hvor en krigs formål og mål er rationelt fastsat, og krigen rationelt styret, er selve krigens gang hverken mekanisk eller beregnelig: "Der er ingen menneskelig aktivitet, der som krig så bestandigt og alment har berøring med tilfældigheden" (s. 44). Derudover er krigsførelsen karakteriseret ved fare og ved legemlige anstrengelser og lidelser (s. 68-69).

Clausewitz introducerer det mekaniske begreb *friktion* til at forklare hvordan krig får det stærke præg af tilfældighed. Selv i den moderne tids massehære med klare, på forhånd fastlagte hierarkier og kommandoveje og med indøvede procedurer, bliver krigsførelsen uforudsigelig og tilfældig. "I krig er alting meget enkelt, men det enkleste er svært. Vanskelighederne hober sig op og frembringer en friktion, som ingen rigtig kan se for sig, hvis han ikke har oplevet krig" (s. 93). Hver enkelt soldat, hver enkelt lille træfning, det øjeblikkelige vejr, og det tilfældige stykke terræn hvor modstanderne mødes, kan forårsage uforudsigelige hindringer for krigsførelsen, eller det modsatte, og kan få stor indflydelse på helheden. Ingen kan overskue det resulterende sammensurium af begivenheder, og krigsførelsen er kendetegnet ved usikkerhed, tvetydighed og uforudsigelighed.

Resultatet er, at "tre fjerdedele af det, som handling i krig bygger på, ligger i en mere eller mindre tæt tåge af uvished" (s. 69). På den måde bliver selve krigsførelsen for Clausewitz at ligne med et kortspil: Tilfældigheder kan afgøre hvem der vinder det enkelte spil; en dårlig spiller kan få gode kort og en god spiller dårlige. Alligevel vil den gode spiller gennemsnitligt oftere vinde over den dårlige, og den stat hvis hær er bedst egnet til at håndtere faren (i kraft af standhaftighed og dristighed hos soldaterne), til at overkomme de legemlige anstrengelser og lidelser (ved en kombination af medfødt og indøvet styrke) og bedst håndterer usikkerheden (ved ledelse med sund fornuft), vil oftest vinde krigen.

For Clausewitz er det først og fremmest den eller de øverste militære chefers personlige egenskaber, der sætter hæren i stand til at håndtere krigens uvished, som skyldes manglen på sikker viden om fjendens og egen situation, og tilfældigheder, der frembringer forskellen mellem de tilsigtede og de faktisk forekommende handlinger. Af de militære chefer kræver Clausewitz derfor "fremfor alt en skarp gennemtrængende forstand, der med sin kloge dømmekraft kan føle sig frem til sandheden" (s. 69). Som følge af uvisheden og tilfældigheden i krig, kan selv ikke det militære geni beregne sig frem til sandheden, og til én korrekt handlemåde i en konkret situation under krigen.

Politisk styring af krigen

Ifølge teorien er krig ideelt set et politisk styret fænomen, og dermed fordres koordination mellem militæret og regeringen. Clausewitz beskriver politik i 8. bog:

"Det er en givet forudsætning, at politikken i sig forener og udligner alle den interne forvaltnings interesser, også de humane, og hvad ellers den filosofiske tænkning kan bringe på bane. For *politikken er jo intet i sig selv, den er blot talsmand for alle disse interesser over for omverdenen*. At den så kan tage en gal retning, kan tjene ærgerrighed, privatinteresse, magthavernes forfængelighed, har ikke noget med denne sag at gøre. For ikke under nogen omstændigheder kan krigskunsten betragtes som politikkens læremester, og *her kan vi kun betragte politikken som repræsentant for alle interesser i samfundet*" (s. 752-53, min kursivering).

Når politikken repræsenterer summen af interesser (også hvis en magtsyg, forfængelig galning har kapret magten), er denne ikke nødvendigvis rationel, forstået som "til statens bedste". Men uanset det har politikken indflydelse på krigen. Kun hvis krig alene var drevet af fjendskab, ville politikken intet have at sige. "Sådan som [krigen] faktisk

er, er de intet andet end udtryk for politikken selv...", skriver Clausewitz, og fortsætter: "Det ville være uden mening at underordne det politiske synspunkt det militære, for det er politikken der har avlet krigen. *Politikken er intelligensen, krigen kun instrumentet, og ikke omvendt. Den eneste mulighed er altså at underordne det militære synspunkt det politiske*" (s. 753, min kursivering). Clausewitz anbefaler to midler til at opnå den politisk—militære koordination. For det første skal den politiske ledelse kende sit instrument, for:

"Hvis politikken nærer falske forhåbninger om, at bestemte krigeriske midler og fremgangsmåder kan få en virkning, der ikke svarer til deres natur, kan den med sine beslutninger få en skadelig indflydelse på krigen. Ligesom man, hvis man ikke helt behersker et sprog, kan komme til at give en rigtig tanke et forkert udtryk, så man siger noget urigtigt, således kan politikken ofte træffe foranstaltninger, der ikke svarer til dens egen hensigt. Dette er sket utallige gange og viser tydeligt, at en vis indsigt i krigsvæsen ikke burde være den politiske ledelse fremmed" (s. 755).

Men Clausewitz er bestemt ikke militarist, Sparta er ikke hans ideal. Om den politiske leder (eller ledelse) hedder det:

"Vi vil med andre ord slet ikke mene, at den særlige indsigt i krigsvæsen skulle være hans hovedkvalifikation. For hovedkvalifikationerne er en fremragende, udmærket forstand og en stærk karakter. Indsigt i krigsvæsen finder man nok ud af at supplere med på en eller anden måde" (s. 755).

For det andet: Hvor den politiske og den militære leder ikke er én og samme person (f.eks. i demokratier), anbefaler Clausewitz at "gøre den øverste feltherre til medlem af kabinettet, for at dette kan tage del i hovedmomenterne i hans aktivitet" (s. 755). Bemærk at det er kabinettet [regeringen], og dermed politikken, der skal "tage del i hovedmomenterne" i feltherrens aktivitet, altså bestemme over hvordan krigen føres, og ikke omvendt. Men det er dog kun hovedmomenterne af krigsførelsen politikerne skal styre: "Det politiske element trænger ganske vist ikke dybt ned i krigens enkeltheder — man udstiller ikke poster og fører ikke patruljer efter politiske hensyn" (s. 752). For "Krigskunsten bliver kort sagt på sit højeste niveau til politik, men godt nok en politik, der leverer slag i stedet for at skrive noter" (s. 754).¹⁶

En sammenfatning af (præ-)paradigmet

Kernen i Clausewitz' krigsteori er en klart formuleret og eksemplificeret empirisk metode, identifikationen af tre aktører, af vekselvirkninger der fører til ekstremer, og principper og forhold der modererer ekstremerne, samt den opfattelse, at krig i høj grad er politisk udløst og styret. Nedenstående opstilling af det clausewitzianske paradigme i seks punkter skyldes Michael I. Handel. Handel har i sin punktvisse sammenfatning fornyet sprogbrugen, forenklet Clausewitz' grundantagelser og sat dem op i en rækkefølge og sammenhæng, der er tilgængelig og relevant for den moderne læser. Hans seks punkter er en indkredsning af paradigmets grundantagelser, sådan som de fortolkes i dag:¹⁷

- (1) Krig tjener i hvert fald indledningsvis et rationelt formål for staten (eller gruppen/stammen), hvorfor de politiske og ikke de militære ledere bør styre og kontrollere krigens højeste (strategiske) niveauer.

¹⁶ Yderligere referencer til *Om krig*: Krig er uundgåelig, s. 195; politisk udløst, s. 37, 49, 50, 225, 432 og politisk styret, s. 37-38, 42-43, 47-48, 50, 704-06, 739, 747, 750-51, 758.

¹⁷ (Handel 1996:xiv-xv, min oversættelse).

- (2) I visse tilfælde kan krig være den mest effektive og måske den eneste måde at tjene statens interesser på. Så selv om krig ikke bør være det første middel der anvendes, er krig ikke nødvendigvis den sidste udvej.
- (3) De rationelle aspekter af krig medfører at der kan fastsættes klare mål for krigsførelse, og at cost/benefit-analyser er mulige for krigsførelsen. Ideelt set bør krige vindes hurtigst muligt med den lavest mulige udgift.
- (4) Selv om krig bør føres på et rationelt grundlag, erkendes det at faktorer som usikkerhed, tilfældighed, friktion, udygtighed, følelser og ledernes irrationalitet begrænser mulighederne for rationel krigsførelse. Det erkendes at krige, der starter på et rationelt grundlag med det formål at tjene statens interesser, kan blive irrationelle og skade statens interesser. Ligeledes kan krige føres rationelt for at fremme irrationelle mål.
- (5) Politiske, økonomiske og diplomatiske faktorer anses for at være integrerede dele af krigsførelse, og disse faktorer kan være fuldt ud så vigtige som selve krigsførelsen. Det anerkendes også at militær sejr alene ikke er målet; militært opnåede fordele kan og bør følges op af politiske handlinger, hvis mål er at få taberen til at acceptere sit nederlag, og derved opnå det egentlige mål for enhver krig: En bedre fred.
- (6) Endelig kan paradigmet, der baserer sig på observation af historiske begivenheder samt den menneskelige natur, siges at være pessimistisk: Krig kan ikke afskaffes, idet krig og vold er en del af forholdet mellem stater og grupper. Selv om nogle krige kan forhindres, kan krige ikke forhindres for altid.

Det er oplagt også at fremhæve en særegenhed ved den politiske krigsopfattelse herunder den clausewitzianske variant, som Handel ikke medtager. Her mener jeg, at et syvende punkt om *afskrækkelse* bør tilføjes:

- (7) De stridende parter tilstræber rationalitet og forsøger at vurdere hinandens styrke og chancen for militær succes både før og under en krig. Derfor vil modpartens militære kapabilitet (forstået som produktet af midler og vilje) virke "afskrækkende", hvis den er så stor, at et angreb må formodes at fejle. To parter omtrentlige ligevægt mht. militær styrke må derfor nedsætte risikoen for aggression.

2.4 Forskningshistorie

Det clausewitzianske paradigme ligger inden for den politiske krigsopfattelse, der kan spores tilbage til bl.a. Machiavelli, og endog til kineseren Sun Tzu (3. årh. fvt.).¹⁸ Man kan således meget vel have en opfattelse af krig som en i hovedsagen politisk begivenhed uden overhovedet at kende Clausewitz. Den politiske krigsopfattelse har fundet sit udtryk og sin moderne form i Clausewitz' banebrydende arbejde *Vom Kriege* fra 1832.

Biografi

Carl von Clausewitz' militære karriere førte ham i kraft af usædvanlig intelligens og dygtighed fra fattig, lav-adelig officersaspirant som 12-årig i 1792, til den preussiske officersskole i Berlin, hvor han udmærkede sig som den bedste i sin årgang, hvilket gav ham adgang til hoffet. Dygtighed og held førte ham gennem en usædvanlig karriere videre til generalsrang og til posten som direktør for officersskolen i Berlin. Han deltog i adskillige slag gennem Napoleonskrigene, blandt andet ved Auerstedt i 1806 hvor Napoleons armé slog Preussen, der måtte indgå en ydmygende fred med det revolutionære Frankrig. Clausewitz og hans nære venner, bla. de fremtrædende preussiske reformatorer generalerne Gniesenau og Scharnhorst, anså enevældens konservative indflydelse for årsagen til landets overraskende militære underlegenhed, og arbejdede

¹⁸ (Handel 1986:xvi, 1-3).

for militære og civile reformer. De konservative kredse nær hoffet så ikke med blide øjne på bla. opstillingen af borgermilitser, som de frygtede ville lede til svækkelse af enevælden. Da Napoleon tvang Preussen til at alliere sig med Frankrig forud for felttoget mod Moskva i 1812, tog Clausewitz, Gniesenau og Scharnhorst konsekvensen af deres anti-napoleonske og -franske holdninger, og gik i russisk krigstjeneste. Idet Clausewitz ikke talte russisk fik han ikke indflydelse på krigen, bortset fra da han udvirkede at chefen for det pro-Napoleonske preussiske ekspeditionskorps i Baltikum skiftede side, og dermed trodsede den preussiske konges ordrer. Da Napoleon var endeligt slået efter Waterloo i 1815, var reformatorerne folkehelte hjemme, men mistroede ved hoffet, og de blev tildelt stillinger uden politisk magt. Clausewitz' direktorat ved officersskolen i Berlin gav ham arbejdsro fra 1818-30 til at skrive sit hovedværk, men før han kunne færdiggøre *Vom Kriege* pådrog han sig kolera, og døde heraf i 1831.

***Vom Kriege*, 1832**

Alle betydende værker har været fortolket forskelligt gennem tiden, og variationen i fortolkningerne af *Vom Kriege* er stor. Den oprindelige 1832-udgave af *Vom Kriege*, redigeret og udgivet af hustruen Marie von Clausewitz, var manuskriptnær. Men allerede i 2. udgaven fra 1853 følte forlaget sig berettiget til "klargøre" visse af konklusionerne, så de var mere i tråd med tidens politiske idealer. Den mest berygtede ændring er "bisætningsforvanskningen", hvor Clausewitz' forslag om at lade den politiske ledelse få indsigt i de militære dispositioner i krigstid ved feltherrens deltagelse i statsrådet, ændredes til at feltherren skulle have indsigt og indflydelse på de politiske beslutninger.¹⁹

Ældre tyske og franske fortolkninger

Vom Kriege fik fra 1850'erne til efter 2. Verdenskrig en betydende rolle i især tyske militærkredse, desværre oftest i en fordrejet form. Især general von Schlieffens fortolkning, der helt så bort fra Clausewitz' krav om politisk styring af krigen vandt gehør.²⁰ Tilsvarende adopterede det franske militær en Clausewitz-fortolkning, der lagde hovedvægten på moralske faktoreres betydning, og derfor anså beslutsomme angreb uanset tabenes størrelse for at være nøglen til sejr, og udkæmpede 1. Verdenskrig på denne måde.²¹

Ældre angelsaksiske fortolkninger

Clausewitz betegnedes efter 1. Verdenskrig som "krigens apostel" i angelsaksiske kredse; en sær, antipolitisk tilhænger af blind vold, og det af ellers indsigtfulde strategiforskere, der dog næppe havde læst ham.²² Den amerikanske 1878-oversættelse af den tyske 2. udgave og den reviderede 1908-udgave heraf er prægede af meningsforstyrende fejl og bombastisk sprogbrug, der fik *Vom Kriege* til at forekomme mere kontant og mindre tolerant over for tvetydighed, end det oprindelige manuskript. Dermed var grundlaget for også det amerikanske militærs fejlopfattelser af Clausewitz lagt.²³ De bombastiske fortolkninger og oversættelser af *Vom Kriege* har sandsynligvis medvirket til at indplacere Clausewitz i den realistiske skole i studiet af international

¹⁹ *Om Krig*, p. 755, note 1.

²⁰ General greve Alfred von Schlieffen, chef for den tyske generalstab 1891—1906, var sin tids mest betydende tyske officer. Schlieffen skrev *Schlieffen-planen*, der var grundlag for Tysklands angreb på Frankrig i både 1. og 2. Verdenskrig. Om Clausewitz' og Schlieffens indflydelse på tysk militær indtil 1945, se (Wallach 1986). (Porch 1986:289).

²² Bla. af de indflydelsesrige engelske strateger og militærhistorikere J.F.C. Fuller og B.H. Lidell Hart, jf. (Handel 1986:197-324).

²³ Så sent som 1967 viderebringer den amerikanske forsker Anatol Rapoport denne Clausewitz-opfattelse i sit forord til oberst Graham's 1878-oversættelse af *Vom Kriege*, der stadig genoptrykkes af forlaget Penguin Books (Rapoport 1982).

politik. En historisk mere korrekt Clausewitz-tolkning levede dog i det tyske akademiske miljø, og denne tolkning kom til USA med flygtninge fra Hitler-tyskland midt i 1930'erne.²⁴ Fra o. 1950 fandt den historiske tolkning stadig stigende støtte i amerikanske akademiske miljøer, indledningsvis især som ramme for udviklingen af strategier for anvendelsen af de nye atomvåben. Atom-strategiforskningen forlod dog Clausewitz' insisteren på kendskabet til empiriske forhold og undersøgelse af reelle problemstillinger til fordel for teoretiseren, og atomstrategiforskningen må i dag anses for at have været et blindspor.

Moderne fortolkninger

Nærværende analyse bygger på den empirisk baserede, akademiske Clausewitz-forskning, bla. den tiltrængte engelske nyoversættelse fra 1976 og en indflydelsesrig clausewitziansk analyse af USA's nederlag i Vietnamkrigen fra 1981.²⁵ Fra det akademiske miljø bredte kendskabet til Clausewitz sig til militære og politiske kredse, og fra USA videre til NATO-partnere og til den offentlige debat. Danmark fik sin udmærkede oversættelse af *Vom Kriege* ved oberst Nils Berg i 1986, og i dag er det ikke et særsyn at højststående militære chefer eller forsvarsministre citerer Clausewitz.²⁶

Den nutidige Clausewitz-inspirerede forskning kan siges at arbejde i tre retninger. For det første pågår undersøgelser, rekonstruktion og nyoversættelser af Clausewitz' mange manuskripter i forening med personalhistoriske studier af hans liv og tid. For det andet undersøges den indflydelse Clausewitz' skrifter fik såvel i vesten som i den kommunistiske verden. Disse undersøgelser kan have karakter af en *Clausewitz-apologetik*, der identificerer misopfattelserne og disses årsager og virkninger.²⁷ For det tredje har *Om krig* inspireret en mængde strategiske, udenrigspolitiske og militære studier.

Clausewitz' indflydelse i USA og Danmark

Selv om den danske oversættelse fra 1986 har øget *Om krigs* tilgængelighed herhjemme, synes en egentlig clausewitziansk nyorientering af det danske forsvar ikke at være på vej.²⁸ Tværtimod har anti-clausewitziansk tænkning fået medvind i USA og siden i Danmark, idet det danske officerskorps i kraft af NATO-medlemskabet og et omfattende uddannelsesmæssigt samarbejde med USA til en vis grad følger amerikanske udviklinger. I begge lande har teknologibegejstring vundet indpas i den militære tænkning. Den på erfaringerne fra 2. Verdenskrig baserede "AirLand Battle-doktrin", som var grundlaget for den amerikanske indsats i Golfkrigen i 1991, blev i 1993 afløst i USA af en ny doktrin, der lægger vægt på *post-industriell krigsførelse, spektrumbeherskelse* og udstrakt anvendelse af informationsteknologi. Den nye doktrin fastslår, at USAs egne styrker skal dominere kampen fra start til slut, og at egne styrkers og civile tab skal undgås, primært i kraft af overlegen teknologi. Denne militærteknologiske opfattelse er i sin afvisning af politikens indflydelse på krigsførelsen samt forestillingen om krigens forudsigelighed anti-clausewitziansk. Kritikere påpeger, at kun USA er på vej mod et "post-industrielt" forsvar, og at alle andre hære tilhører den industrielle tidsalder, og ikke kan lammes informationsteknologisk idet de hovedsageligt anvender konventionelle midler.²⁹ Den nye "post-industrielle" doktrin, der

²⁴ (Howard 1989).

²⁵ (1) *On War*, oversat af de to historieprofessorer Michael Howard (Yale University) og Peter Paret (Princeton) i 1986. (2) *On Strategy—a Critical Analysis of the Vietnam War*, 1982, ved den amerikanske hær-oberst Harry G. Summers.

²⁶ Ved Det Krigsvidenskabelige Selskabs 125-års jubilæum i København i 1996 refererede såvel forsvarsminister Hans Hækkerup som den engelske militærakademi-chef Field Marshall Lord Vincent til Clausewitz i deres taler. (*Militært Tidsskrift*, 126. årg., nr. 1, 1997).

²⁷ F.eks. de seks artikler i afsnittet "Clausewitz Misperceived" i (Handel 1986).

²⁸ Om Clausewitz' indflydelse i Danmark før 1980: (Berg 1986:831-34).

²⁹ For en generel kritik af tanken om et paradigmeskift i krigsførelsen, se (Freeman 1998). For en kritik af den

bla. anbefaler detaljeret forhåndsplanlægning af krigens gang, hvilket er en absurditet ifølge den clausewitzianske opfattelse af krig, har fået en venlig modtagelse blandt nogle i de tekniske grene af det danske forsvar, men er ikke blevet implementeret herhjemme.³⁰

Præ-paradigmets forskningsetik

Clausewitz og paradigmets tilhængere beskæftiger sig ikke med hvorfor mennesker er i stand til at slå hinanden ihjel, for teorien er ikke *moralsk* og forsøger ikke at opstille regler for hvornår en krig er "god" eller "retfærdig". Men teorien er *normativ*, forstået sådan at Clausewitz og hans efterfølgere forsøger at opbygge den teoretiske ramme for at opnå en i bredeste forstand *effektiv* udnyttelse af de militære midler, og at de anbefaler fremgangsmåder de formoder vil fremme effektiviteten. Derfor er det centralt for dem, at teorien kan *anvendes* på praktiske problemstillinger (og formodentlig derfor har Clausewitz' teori tiltalt militærfolk).

Der er en intellektuel og metodemæssig kløft mellem Clausewitz-inspirerede forskere og den gren af den politologiske forskning, der kaldes freds- og konfliktforskning. Formentlig fordi fredsfolkene fortrinsvis har kataklysmiske krigsopfattelser, og derfor opponerer mod Clausewitz' politiske teori, men også fordi Clausewitz' pragmatiske, anvendelsesorienterede metode og militære stil fjerner teorien fra fredsforskningens mere moralsk orienterede tilgang. (Herom i afsnit 7.1).

³⁰ amerikanske doktrin fra 1993, se (Kagan 1997).
Jf. diskussionen i Militært Tidsskrift, 125 årg. nr. 1-5.

3 Eskatologiske og kataklysmiske krigsopfattelser

3.1 Det akademiske studium af årsagerne til krig

Akademikere med og uden militær baggrund har beskrevet og studeret krig siden den klassiske oldtid, nogle med det formål at finde en måde at vinde krige på, andre med det mål at lære at undgå krige. I et beundringsværdigt oversigtsstudium, *On the Nature of War*, destillerer den eksil-polske historiker og strategiforsker Julian Lider omkring 600 videnskabelige bøger og artikler om krig af 300 forfattere til en lille snes i dag anvendte tilgange til det akademiske studium af krig.³¹ Disse tilgange afspejler akademiske fagområder som antropologi, etologi og økonomi, men inden for hvert fagområde er der oftest flere modstridende "skoler" eller paradigmer. Det er oplagt at nyordne Lidens fagområde-opdeling af teorierne ved at kombinere disse med opdelingen i de tre krigsopfattelser. Især fordi Lider selv er opmærksom på, at de forskellige opfattelser af krig (af ham benævnt "concepts of the nature of war") ikke alene har indflydelse på hvordan teoretikerne forklarer krig, men også på hvordan politikerne og befolkningen bevidst eller ubevidst anvender disse teorier til at forstå omverdenen:

"It would be mistaken to treat *concepts of the nature of war* only as convenient verbal structures elastically used according to the needs of the current policy. They are an important part of the belief system, of the attitudes and preconceptions which the governing elite brings to the evaluation of the national interest, of long range policy, and of the course of current action; and this is at least to some extent shared by the population which has to be convinced of the necessity and desirability of a given policy, especially if it involves armed struggle." (Lider 1977:353, min kursivering).

For overskuelighedens skyld er der foretaget en yderligere forenkling af teorierne ved at opdele dem i fire kategorier af hhv. biologiske, økologiske, gruppeorienterede og politisk-økonomiske teorier:

Fire kategorier af teorier om krig

Krigsteorier	Genstandsområde	Hovedforklaring på kriges opståen
Biologiske	Biologi Etologi	Krig er et resultat af den enkeltes evolutionært tillærte og medfødte aggressivitet
Økologiske	Økologi Geopolitik	Krig er en naturlig følge af folkeslags og staters overlevelseskamp om knappe ressourcer
Gruppeorienterede	Social-psykologi Antropologi Moralopfattelser	Krig er udløst af den enkeltes eller af grupperes frygt, frustration, aggression eller deres kultur
Politisk-økonomiske	Politik Økonomi	Krig er en fordelingsmekanisme, et udtryk for grupperes eller staters kamp om ressourcer

Fordi de kataklysmiske og eskatologiske krigsopfattelser ikke er kondenserede til paradigmer, må de belyses ved at gennemgå et antal krigsteorier med rod i opfattelserne. I gennemgangen er teorierne kondenseret til korte forklaringer på kriges årsager, og kun de forklaringer der ses i den offentlige og politiske debat om krig og fredsbevarende missioner er medtaget.³²

³¹ (Lider 1977:5-27).

³² De oprindelige akademiske krigsteorier har på denne måde været udsat for en dobbelt sortering og behandling. Hvis man ønsker at yde de enkelte teorier retfærdighed, må man gennem nedenstående referencer til *On the*

3.2 Kataklysmiske og eskatologiske krigsteorier

1. Eskatologiske, biologiske krigsteorier

Disse teorier forklarer krig som både en årsag til og følge af evolutionen, hvorfor krig er uundgåelig og nyttig, og teorierne må henregnes under den eskatologiske krigsopfattelse. **Biologiske** krigsteorier har en eller to grundlæggende antagelser tilfælles: For det første at mennesker, som alt andet levende, deltager i en kamp på liv og død om overlevelse, både på individ- og på gruppe-, klasse- og nationsniveau. For det andet at mennesker som følge af den naturlige selektion har et medfødt instinkt for krig og kamp. En ekstrem afart af den biologiske tilgang er de **etologiske** teorier, der argumenterer for at menneskets sociale og politiske aktivitet, herunder krig, for størstepartens vedkommende ikke er tillært, men medfødt og en følge af menneskets dyriske oprindelse. To hyppigt sette antagelser i disse teorier er, at mennesker har en medfødt tilbøjelighed til at dræbe mennesker, og at mennesker udviser territorialitet, dvs. at de har et behov for plads som de vil søge opfyldt vha. vold (Lider 1977:6-7). Da teorierne per definition tillægger krig hovedsageligt positive virkninger, findes der ikke kataklysmiske varianter af dem.

2. Kataklysmiske, økologiske krigsteorier

Begrebet "økologisk" er anvendt om samspillet mellem levende organismer og deres omgivelser. De økologiske teorier tilsiger en nær sammenhæng mellem et folkeslags fysiske omgivelser og den kultur, herunder det forhold til krig folkeslaget har (Lider 1977:12-13). De **økologiske** kataklysmiske teorier antager, at krige i større eller mindre grad er forårsaget af folkeslagenes kamp om ressourcer såsom vand, dyrkbart land eller energi.³³ Teorierne har en **malthusiansk** variant, der antager at krig udløses af knaphed på vigtige ressourcer, og har den funktion at reducere befolkningstætheden. I det ekstreme forudsiger teorierne, at når denne eller hin ressource udtømmes på grund af overbefolkning, vil det udløse krige, der i sidste ende kan medføre menneskehedens undergang. De **geopolitiske** teorier ligner de økologiske, blot forårsages krige ikke af befolkningers, men af staters kamp om ressourcer, f.eks. land og havdagang. Disse teoriers tilhængere deler sig i to grupper når det angår spørgsmålet om muligheden for samarbejde mellem stater. Den første gruppe, "utopisterne", mener at staternes sande interesse er at samarbejde, idet ressourcespørgsmål grundlæggende er et *plus-sums spil*, hvorfor krigsførelse altid er en fejltagelse. Dermed har "utopisterne" den kataklysmiske krigsopfattelse.

3. Eskatologiske, økologiske krigsteorier

I modsætning til "utopisterne" mener de geopolitiske "realister", at staternes jagt på ressourcer er et *nul-sums spil*, hvorfor krig er nødvendig for at sikre staten sit, hvilket leder til en eskatologisk opfattelse af krig.³⁴ Ud over de eskatologiske, geopolitiske teorier, er der tilsvarende **økologiske** krigsteorier. De antager at et samfunds naturgivne omgivelser har direkte indflydelse på tilbøjeligheden til at gå i krig og til den måde de slås på. I denne form har teorierne rødder tilbage til den klassiske oldtid, hvor det var et almindeligt tankebillede, at befolkninger og deres krigere formes af det land de lever i: Hårde og vanskelige betingelser giver hårdføre og nøjsomme krigere etc. Efter en glansperiode i sidste århundrede, hvor disse teorier var en del af det ideologiske grundlag for imperialismen, faldt de i vanry.

Nature of war finde frem til de oprindelige værker gennem Liders noter.

³³ Eksempelvis har Verdensbankens vicepræsident for miljø Ismael Serageldin udtalt: "Wars of the next century will be over water". *The Economist*, "Flowing Uphill", August 12, 1995.

³⁴ (Lider 1977:51-52).

4. Kataklysmiske, gruppeorienterede krigsteorier

Fælles for gruppeorienterede teorier er, at de ser krigs årsager som opståede i samspillet mellem grupper af mennesker. En rig tradition af psykologiske og socialpsykologiske teorier forklarer krig som videreførelse af den enkeltes aggressioner. Den enkeltes aggressivitet kan være medfødt eller opstået i gruppen, evt. ved at gruppen bliver frustreret. Meget forenklet er krig således udtryk for en "massepsykose", hvor de enkelte individer hidser hinanden op til en aggressiv adfærd, de hver for sig aldrig ville have udvist. Sociologiske teorier forklarer krig som en synlig social konflikt mellem organiserede grupper, for hvilken de samme "regler" gælder som for andre sociale konflikter. Alle disse tilgange antager at mennesker og grupper er eller bliver aggressive, men der er ikke enighed om betydningen heraf for at krige opstår. Disse forklaringer på kriges opståen er ikke enige om hvad kilden til aggression er, og har den svaghed ikke at kunne forklare i hvilke tilfælde aggression udløser krig. De antropologiske teorier antager at krig er kulturelt tillært og overført. Der er flere bud på hvordan sammenhængen mellem kultur og krig er; nogle antropologer antager, at krig forekommer i forbindelse med hastige kulturforandringer og at sofistikerede kulturer hyppigere er i krig, andre ser teknologisk udvikling eller udviklingen af forskellige samfundssystemer som faktorer der fremmer krig (Lider 1977:7-9). Endelig mener nogle at krig skyldes sammenstød mellem kulturer.³⁵

5. Eskatologiske, gruppeorienterede krigsteorier

Blandt mangfoldigheden af psykologiske og antropologiske tilgange går et skel mellem de kataklysmiske opfattelser, der mener at krig hæmmer menneskehedens kulturelle udvikling, og de eskatologiske, der mener at krig overordnet set fremmer denne (Lider 1977:9-11). En del indflydelsesrige og i hovedsagen antropologiske teorier er eskatologiske, idet de ser krig som et udtryk for særlige kulturelle træk, der er gavnlige for individer og samfund. Disse teorier kaldes moralske tilgange (Lider 1977:19-22). Fra klassisk tid ansås krigsdeltagelse i en god sags tjeneste for at være særligt dannende og ærefuldt for den enkelte, og denne forestilling lever videre bla. i islams og kristendommens martyrbegreb og i de moderne staters ordens-systemer. Krig antages at give den enkelte muligheden for at demonstrere personlige egenskaber såsom mod, ære, selvpofrelse og andre dyder. På det samfundsmæssige plan blev bla. Hegel og Nietzsche læst som om de antog, at krige havde en rensende eller en løftende effekt på nationen og kulturen, hvilket inspirerede bla. de tyske generaler von Moltke og Ludendorff. I nyeste tid har yderligtgående politiske tænkere fra venstre og højre anbefalet, romantiseret eller undskyldt vold ud fra tanker om at krigsdeltagelse og afsavn er dannende eller identitetsgivende. En særlig variant af forståelsen af krig som havende moralske kvaliteter, er den racistiske opfattelse, hvor krig er et udtryk for den vindende "races" overlegenhed, evt. i den nazistiske variant, hvori indgik en økologisk forestilling om kamp mod andre racer om knappe ressourcer. Endelig kan krig fortolkes som et led i staters eller samfunds generelle udvikling og et udtryk for disses moralske styrke (Lider 1977:19-22).

6. Kataklysmiske, politisk-økonomiske krigsteorier

Denne store og varierede gruppe af teorier anser politik som værende et hovedelement når krig skal forklares. Teorierne opstilles på baggrund af analyser af samfundets struktur, og ud fra antagelser om en afgørelse af interessekonflikter mellem forskellige samfundsgupper etc. (Lider 1977:24). De økonomiske krigsteorier er også politiske,

³⁵ En omdiskuteret variant af denne opfattelse er Samuel Huntingtons artikel "The Clash of Civilizations", hvori han antager at fremtiden konflikter vil finde sted mellem de store kulturgrupper, f.eks. den kristne mod islam, etc. (Huntington 1993).

idet de anser strid mellem forskellige økonomiske interesser for at manifestere sig igennem strid mellem politiske interesser. Groft taget tilbydes fire økonomiske forklaringer på kriges opståen (jf. Lider 1977:25-26):

- a. Krig skyldes staternes modstridende økonomiske interesser.
- b. Krig skyldes at staternes interne økonomiske problemer rettes udad.
- c. Borgerkrige er krige mellem interstatslige grupper med modstridende økonomiske interesser.
- d. Krig skyldes magtfulde økonomiske interesser i staterne, der tjener på krig og derfor forårsager denne.

Forskellene mellem disse forklaringer skyldes til dels forskelle i analyseniveau. Nogle ser overnationale aktører (f.eks. multinationale selskaber) som de primære aktører, andre ser (grupper af) stater eller klasser som de primære aktører, hvis økonomiske og dermed politiske interaktion udløser krig. Blandt de mest indflydelsesrige kataklysmiske varianter af de politisk-økonomisk teorier findes den *økonomisk-historiske* teori, senest fremført med vægt af Paul Kennedy, der i lighed med forbilledet historikeren Arnold Toynbee mener, at krig og oprustning har været og fortsat er årsagen til national nedgang.³⁶ Derudover er visse *imperialisme-teorier* kataklysmiske, for eksempel Johan Galtungs Center-Periferi-teori der antager at de imperialistiske (center-)lande har økonomisk fordel af at udløse krige i undertrykte (periferi-)lande, men at det globale resultat heraf er en nedsættelse af den samlede velstand.³⁷ Krigsteorier inden for det udenrigspolitiske studiums *realistiske* og *pluralistiske* skoler er talrige og varierede. Nogle anser staten for en enhedsaktør, andre opdeler statens aktører i grupper. Begge inddrager gerne betragtninger fra de gruppeorienterede eller økologiske teorier, og især realistiske teorier inddrager magtbalancebetragtninger på systemplanet. De pluralistiske teorier inddrager gerne især sociologiske eller ideologiske elementer såsom liberale, demokratiske værdier, religioner eller betragtninger over autoritære- og totalitære styreformers. Nogle af disse teorier har det sigte at forklare alle staters udenrigspolitiske adfærd, andre koncentrerer sig om grupper af stater, nogle er kvalitative i metoden, andre er kvantitative (Lider 1977:272ff). Da betegnelsen er en samlebetegnelse, der knytter sig til et utal af meget forskellige teorier med forskellige forklaringer på kriges årsager fører det for vidt at gennemgå dem hér. Grundforklaringerne på kriges opståen forudsættes dækket under behandlingen af diverse kataklysmiske og eskatologiske krigsteorier ovenfor.

7. Eskatologiske, politisk-økonomiske krigsteorier

Den *marxistiske krigsteori* forudsiger en sluttetilstand efter den sidste krig, hvor proletariatet sejrer over kapitalen og en permanent samfundsmæssig lykketilstand opnås. Krige forårsages af den overordnede strid mellem klasserne, og i samfundenes forskellige udviklingsstadier udløses krige af feudale krigsherrer, imperialistiske stater, multinationale selskaber mv. Den sovjetiske variant af marxistisk krigsteori tilbyder en egentlig "videnskabelig" forklaring og anvisning på selve krigsførelsen, de andre marxistisk inspirerede teorier fokuserer på kriges årsag (Lider 1977:190-93).

8. Militærteknologiske krigsteorier

Disse teorier er hovedsageligt en undergruppe inden for de økonomisk-politiske krigsteorier, idet de i hovedsagen antager at krige har politisk-økonomiske årsager (Lider 1977:22-24). De *våbenteknologiske* antager, at den våbenteknologiske udvikling i sig selv fremprovokerer krige, enten på grund af våbnene selv, eller fordi våben-

³⁶ (Kennedy 1989:665ff) samt (Toynbee 1949:33ff).

³⁷ (Galtung 1971).

fabrikanterne fremprovokerer krige ud fra deres egne økonomiske interesser, og ses sjældent i militære kredse. De egentlige militærteknologiske krigsteorier anser kriges årsager for hovedsageligt at være politiske og økonomiske, men underkender muligheden for politisk styring af krigsførelsen. Disse teorier er oftest formuleret af og udbredt blandt militært personel og strategiforskere, der fokuserer på de rent militære aspekter af krig, og diskuterer krigsførelsen, fjendens og egne styrkers våbentechnologi og taktik uden at inddrage andre aspekter. Det er kendetegnende for disse teorier, der bla. er grundlag for den "post-industrielle" militærdoktrin, at krig anses for at have sin egen apolitiske logik, hvorfor politikerne skal overgive kontrollen med krigen til soldaterne i det øjeblik krigen bryder ud. Når krigen er forbi gives kontrollen tilbage til politikerne. Lider foreslår at denne opfattelse delvis er en konsekvens af det liberalt-demokratiske ideal om et apolitisk officerskorps, der blot udfører de af regeringen givne opgaver (Lider 1977:22-24). Fremmest og mest indflydelsesrige blandt de kataklysmiske, militærteknologiske teorier er de engelske militærteorier formuleret af generalmajor J.F.C. Fuller (1878-1966) og kaptajn B.H. Lidell Hart (1895-1970), der har formet britisk militær tankegang i generationer, og fik stor indflydelse i USA og Europa, herunder i Danmark.³⁸ De mente at der af studiet af krigshistorie kunne udledes eviggyldige principper, og især Lidell Hart anså krigsførelse for en eksklusivt militær opgave, som politikere ikke burde have indflydelse på: Når krigen var begyndt skulle beslutsomhed og hurtighed vinde sejren, to egenskaber som politikere ikke formodedes at besidde. Begge teoretikere opfattede krig som uundgåelig, men muligheden for i fremtiden at undgå 1. Verdenskrigs stilstand og kolossale tab drev deres forskning i militær taktik og strategi. Begge var stærkt kritiske over for Clausewitz, som de dog næppe havde læst.³⁹ Blandt de mest indflydelsesrige, moderne arvtagere i denne tradition er englænderne John Keegan og Martin van Creveld.⁴⁰ En del militærteknologiske teorier er dog eskatologiske idet de anser såvel krig som en militarisering af samfundet som gavnligt for befolkningen og staten (Lider 1977: 22).

3.3 En sammenstilling af de tre krigsopfattelser

Over for det clausewitzianske paradigme står ikke et paradigme, men to væsensforskellige apolitiske tankesæt, hvis fællesnævner er at militære midler antages ikke at kunne anvendes som politiske redskaber. På baggrund af behandlingen af de kataklysmiske og eskatologiske krigsteorier ovenfor diskuteres de to opfattelser.

Den kataklysmiske krigsopfattelses primære karakteristika er at krige formodes at være skadelige for kulturen, staterne og menneskeheden som sådan. Enhver krig er derfor en fejltagelse, men det store flertal af de med en kataklysmisk krigsopfattelse anerkender, at det kan være nødvendigt at gå i krig mod en angribende fjende, hvorfor opfattelsen ikke er pacifistisk. For det lille mindretal af befolkningen der er egentlige pacifister, er den moralske afsky over for krig så stor, at de under ingen omstændigheder vil anvende våbenmagt. Rimeligvis er pacifisme en moralsk overbygning på den kataklysmiske krigsopfattelse, for en person med den politiske opfattelse vil i en eller anden situation mene, at krig er det mindste onde, og derfor vælge voldsanvendelsen, og en person med den eskatologiske opfattelse kan ikke være pacifist. Forklaringerne på kriges årsager varierer blandt den kataklysmiske opfattelses tilhængere. Ovenfor anførtes et dusin krigsteorier, der angav bla. uheldige kulturtræk, medfødte og samfundsskabte aggressioner og landes, våbenfabrikanters og politikeres snævre egeninteresser som årsager til at krige begynder. Ingen af de mange krigsteorier interesserer sig for at

³⁸ Jf. (Luvaas 1989:197-212), (Summers 1984:261).

³⁹ (Luvaas 1989:206, 211).

⁴⁰ (Keegan 1993), (van Creveld 1991).

differentiere den enkelte krigsførende part på den måde den clausewitzianske teori opdeler de stridende parter i folk, regering og militær. Det kan med forsigtighed konstateres, at når de kataklysmiske teorier ikke lægger vægt på at differentiere mellem parterne og heller ikke interesserer sig for selve krigsførelsen, er det fordi den kataklysmiske opfattelse lader en sådan skelnen være irrelevant. For når først krige er startet anses de for at involvere hele det ramte samfund, og da krigene ikke kan styres, men snarere anses for at være en kaotisk, ond og irrationel proces, er der ingen anledning til at konstruere teorier om kriges politiske forløb. De forklaringsmodeller som denne krigsopfattelses tilhængere betjener sig af, er hovedsageligt *emotive* (orienterede om følelser). Kun i kategorien af politisk-økonomiske krigsteorier anvendes også *formålsrettede* forklaringer, hvor den enkeltes eller grupperes direkte interesser lægges til grund for deres handlinger. Almindeligvis beskrives årsagerne til krigshandlingerne som følelsen af had, frygt, aggression, misundelse etc. Den udbredte anvendelse af emotive forklaringer i de kataklysmiske krigsteorier synes at være et særkende for den kataklysmiske opfattelse.

Den eskatologiske krigsopfattelse omfatter en mangfoldighed af krigsteorier, hvis fællestræk er at krige anses for at være et overgangsfænomen. Krige har i sidste ende positive virkninger og fører fra en samfundstilstand til en ny, højere tilstand, og for nogle teorier, i sidste ende til en sluttetilstand. Undersøgelsen i kapitel 6 viser at ingen dansk politiker eller akademiker, der har beskæftiget sig med de danske bidrag til FN, giver udtryk for denne krigsopfattelse. Når opfattelsen alligevel behandles skyldes det tre forhold: For det første ses adskillige af de ovenfor anførte eskatologiske krigsteorier i den vestlige, offentlige debat (i alt fald i ufærdige former). For det andet har den moralske variant af krigsopfattelsen fortsat en indirekte, men væsentlig indflydelse på også den danske opfattelse af krig. Mange århundreders litterær, militær, politisk og kunstnerisk tradition for at fremhæve "krigens dyder" forsvinder ikke på nogle årtier. For det tredje er nogle få tilhængere af den kataklysmiske krigsopfattelse tilbøjelige til at forveksle den politiske krigsopfattelse med den eskatologiske, således enhver politisk motiveret anvendelse af militær magt bliver opfattet som et udtryk for militarisme, "krigsliderlighed" eller et resultat af darwinistisk tankegang. Dette forvirrer begreberne og forhindrer oplyst diskussion.⁴¹ Samlende kan det siges, at den eskatologiske krigsopfattelses tilhængere fortolker krig som et uundgåeligt fænomen, der skyldes uforanderlige, overordnede lovmæssigheder. Som en følge deraf afviser de, at krigene i fuldt omfang kan styres politisk, omend de ikke afviser, at en vis styring kan finde sted. De skelner ikke mellem den enkelte krigsførende parts aktører, idet de ser krige som strid mellem større enheder såsom folkeslag, racer eller klasser.

De kataklysmiske og eskatologiske opfattelsers udbredelse

Det teoretiske redskab "krigsopfattelser" kan ikke forklare hvorfor de forskellige opfattelser er udbredt, hvordan de skifter over tid eller om en person kan skifte krigsopfattelse. Det fører for vidt at analysere dette spørgsmål i dybden, men arbejdet med materialet antyder følgende historiske udvikling: Før 1. Verdenskrig var den eskatologiske opfattelse udbredt i Vesten, herunder i Danmark. Et anekdotisk eksempel herpå er fra optakten til krigen i 1864:

"...vi stillede da i mulm og Mørke i Sølvgadens Kasernegaard, blev forsynede hver med 60 skarpe Patroner og droge under stadig voxende Hurraraab og "tapre Landsoldater" til Jærnbanen. ... Under uafbrudt Sang og Hurraraab, næsten for hvert Menneske, vi mødte, naaede vi Korsør"⁴²

⁴¹ Se f.eks. den pacifistiske forening "Aldrig Mere Krig's" hjemmesider: www.fred.dk.

⁴² Christian Bredsdorff, *Breve fra en dansk Soldat*. Citeret efter Hans Hækkerup, "Forsvarsministerens indlæg ved Det Krigsvidenskabelige Selskabs 125 års jubilæum", Militært Tidsskrift, s. 57-62, 126 årg. Kbh. 1997.

Eskatologiske moralske og økologiske teorier lå til grund for det 19. århundredes imperialistiske tankegang, ifølge hvilken den hvide race var andre overlegen, og krige mod mindre civiliserede folkeslag ikke alene var retfærdiggjorte, men aldrig kunne tabes. De tyske og franske Clausewitz-fortolkninger fra før 1. Verdenskrig er behandlet i foregående kapitel, og viser at *Vom Kriege* læstes i et eskatologisk lys. Beretninger fortæller at soldaterne sendtes af sted til fronten af jublende folkemængder i de europæiske hovedstæder ved 1. Verdenskrigs udbrud. Men denne krigs ekstraordinært voldsomme tab, åbenlyse meningsløshed og fraværet af en klar militær afgørelse fremmede den kataklysmiske krigsopfattelses udbredelse i Europa. I Storbritannien dannede de i afsnit 2.4 omtalte officerer Fuller og Lidell Harts kataklysmiske krigsopfattelse skole, og påvirkede de vestlige militære styrkers opfattelse af krig til i dag. Også pacifisme udbredtes efter krigen, i Danmark stiftedes foreningen "Aldrig mere krig" i 1926, og partiet Det Radikale Venstre, som i forvejen var stærkt kritisk over for militæret (der interesssemæssigt var tæt forbundet med partiets politiske modstandere), blev den politiske fortaler for afrustningen af Danmark i 1930'erne. Ved 2. Verdenskrigs udbrud var der ingen jubelscener i de europæiske hovedstæder. Den indlysende nødvendighed af at knuse Nazityskland med militære midler mindskede den kataklysmiske opfattelses udbredelse for en tid, men opfattelsen vandt igen udbredelse fra 1950'erne, da Øst-Vest-konflikten skærpedes, og især da atom-oprustningen syntes at kunne medføre menneskehedens udslettelse. I de sidste tyve år har den clausewitzianske krigsopfattelse udfordret de dominerende kataklysmiske krigsteorier (hvoraf den ovenfor omtalte "post-industrielle"-doktrin blot er én), såvel i USA som i Danmark. De forholdsvis bratte ændringer i krigsopfattelsernes udbredelse sandsynliggør, at personer er i stand til at ændre krigsopfattelse, men en nærmere undersøgelse ville være nødvendig for at klarlægge dette.

Den politiske krigsopfattelse

Krig er ifølge den politiske krigsopfattelse ikke et onde, blot en del af samkvemmet staterne imellem, og krigens samlede virkninger er så gode og dårlige som politikken gør dem. Den politiske, clausewitzianske krigsteori har således ingen *moral*, hvilket i sig selv ikke er en mangel, idet krigsteoriens emneområde er krig, ikke moral. For Clausewitz er krigen ikke et gode; krigsførelse er for ham blot et instrument, og den politik der er grundlaget for krigen, kan kapres og anvendes til formål, der ikke er til statens bedste (*Om krig*, s. 753). For Clausewitz *kan* krige tvinge et samfund fremad, således som de Napoleonske krige tvang Preussen til at forny sig. Men det var ikke krigen i sig selv der fremtvang fornyelsen, blot det at fjenden pga. sin overlegne samfundsorganisation blev militært overlegen. Derfor kan man ikke med nogen rimelighed fremstille Clausewitz som hverken militarist eller havende en eskatologisk, krigsbegejstret opfattelse. Man kan gisne om hvilket moralsk forhold til krig den historiske person Clausewitz havde, men det er ikke væsentligt i denne sammenhæng.

I nedenstående skema sammenfattes stærkt forenklede idealtyper af de tre krigsopfattelser:

Tre krigsopfattelser om krises årsager og virkninger

	Politisk	Kataklysmisk	Eskatologisk
Krises årsager	Politik	Misforståelser og magtbegær, uheldige kulturtræk, etc.	Konkurrence mellem stater, folk, klasser, etc.
Krises virkninger	Politisk bestemt	Kun skadelige: velfærdstab, forråelse, etc.	Sikring af overlevelse, udvikling af moral og teknologi, mv.
Krisesførelsen	En rationel proces der er underlagt politikken	Rent vanvid; en irrationel og ikke styrbar proces	En delvis rationel, men ikke politisk proces
Afskrækkelse	En væsentlig faktor	En umulighed, våben er "magneter for aggression"	Kan have nogen indflydelse, men "mod" overkommer dette

I skemaet nedenfor skitseres de tre krigsopfattelsers basalt forskellige etiske grundlag og politik-opfattelse og forklaringsmodeller:

Etik og politik i de tre krigsopfattelser

	Politiske	Kataklysmiske	Eskatologiske
Etisk grundlag	Ansvarsetik: <i>En handling er god hvis overvejelsen bag den er god, uanset at handlingen ikke er god</i>	Sindelagsetik: <i>Enhver ved inderst inde hvad det gode er, og skal altid gøre det gode</i>	Formålsetik: <i>En handling er god, hvis den er til mest mulig nytte for det største antal</i>
Politik-opfattelse	Politik er et fordelingsredskab, der kan bruges til alle formål	Politik er pligten til altid at gøre det gode	Politik reflekterer større kræfters spil
Forklaringstyper	Formålsrettede forklaringer	emotive (følelses-orienterede) forklaringer	"Lovmæssigheds"-forklaringer

Denne opstilling af de tre opfattelser viser rendyrkede typer. Næppe nogen virkelig persons opfattelse vil ligge fuldstændig inden for én type, men vil have lånt træk og brudstykker fra de andre krigsopfattelser og krigsteorier. Opdelingen og de kendetegn der fremgår af den vil ligge til grund for analyserne af fredsbevarelse samt af det danske materiale i kapitlerne nedenfor.

4 Krig, moral og fredsbevarelse

4.1 Retfærdig Krig-traditionen

"Retfærdig Krig"-traditionen kan føres tilbage til antikken, og har i de sidste 150 år fundet udtryk i en række internationale konventioner (bla. St. Petersborg 1868, Haag 1899 og 1907 samt Geneve 1925).⁴³ Traditionen foreskriver regler for krig mellem stater, og består af to regelsæt, hhv. *Jus ad Bellum*, regler om krig og *Jus in Bello*, regler for krigsførelse. Disse regler er ikke egentlige love — nogle af dem er traktatfæstede, andre er underforståede, nogle er bredt anerkendte og fulgte, andre brydes ofte. Fortolkningen af reglerne og villigheden til at følge dem er under stadig udvikling.

Jus ad Bellum kan sammenfattes til seks punkter, der skal være opfyldt for at en stat har ret til at anvende militær magt mod en anden stat:⁴⁴ (1) Krig kan kun tillades hvis der er en *retfærdig sag*. Tidligere fortolkedes dette religiøst, i dag tillades krig kun som reaktion på eklatante brud på internationale konventioner og normer (eksempelvis Iraks besættelse af Kuwait i 1990). Der er dog også en 400-årig tradition for at udbredte og ekstreme grusomheder inden for en stat giver ret til intervention.⁴⁵ (2) Den intervenerende stat, herefter kaldet tredjepart, skal tildeles *autoritet*.⁴⁶ Hvor det tidligere var f.eks. Paven eller en stormagtskonference der stod for dette, er det i dag FNs Sikkerhedsråd der formidler at et antal andre stater sanktionerer voldsanvendelsen, og uden et FN-mandat anses en intervention for at være tvivlsom eller ulovlig. (3) Det er et ideal, at tredjepart *ingen egennytte* har af at intervenere. Dette krav er ikke absolut, men betydelige fordele må ikke være årsagen til interventionen. (4) Magtanvendelsen bør være *sidste udvej*; fredelige midler bør være forsøgt og have fejlet før militær magt anvendes. (5) Magtanvendelsen skal føre til *en sandsynlig fred*; og (6) Magtanvendelsen skal være *proportional* med målet.

Traditionens seks "krav" er åbne for fortolkning: Hvem har autoritet? Hvor megen egennytte kan tillades før indgriben er forkert? Har fredelige midler haft tid til at virke? etc. Men traditionen, der indirekte er grundlaget for FNs skelnen mellem "aggressionskrige" og de af FN autoriserede retfærdige krige, er et prøvet redskab til at regulere voldsanvendelsen imellem stater. At redskabet ikke er perfekt kan hverken være et argument for helt at forkaste det som ideal eller underkende dets indflydelse. Det er et helt klart underliggende princip, at "retfærdig krig-traditionen" tillader og ikke forpligter andre stater til at blande sig, givet de seks krav med en vis rimelighed kan siges at være opfyldt. Og for en god ordens skyld, traditionen stiller intet krav om at tredjepart skal være upartisk. Tredjepart kan meget vel støtte den krænkede part militært; impartialiteten (og det afledte forbud mod stormagtsdeltagelse) er en nyere tradition, der blev indført med FNs fredsbevarende operationer.

I tilknytning til *Jus ad Bellum* er der en parallel tradition for at regulere selve krigsførelsen gennem *Jus in Bello*, ligeledes med rødder i den vestlige kultur. Såvel den kristne tradition som middelalderens ridderlighedsideal og oplysningstidens humanisme har haft indflydelse på den moderne tradition, der er blevet udmøntet i et stort antal

⁴³ (Wells 1996), (Bethke Elshstain 1992).

⁴⁴ (Wells 1996:255ff).

⁴⁵ (Brems Knudsen 1997), (Dowty & Loescher 1996:45).

⁴⁶ "Tredjepart" betegner således herefter en aktør uden direkte egeninteresse, der har valgt at blande sig i en konflikt, som parten uden større omkostninger kunne have holdt sig uden for.

traktater.⁴⁷ Bag disse traktater ligger to principper: Kravet om *diskrimination* fastslår at de militære mål er primære; non-kombattanter (civile, sanitetspersonel, krigsfanger m.fl.) er ikke legitime mål. Princippet om diskrimination forbyder ikke ethvert krigsmæssigt drab på civile, men modificeres af princippet om våbnenes *dobbelte virkning*. Det accepteres at f.eks. civile arbejdere på fabrikker og transportere af militært materiel dræbes under et luftangreb. Ligeledes accepteres det, at non-kombattanter der er så uheldige at være tæt på en militær installation dræbes under et angreb på denne; der gives rum for et vist mål af fejltagelser. Det er dog fuldstændigt klart at civile, og installationer der primært opfylder civile behov aldrig kan være de primære mål.⁴⁸ Det følger af de to første principper, at et militært middel der indsættes mod en fjende, skal være afpasset målet så princippet om diskrimination overholdes. Det ville eksempelvis være utilladeligt, at anvende et massivt bombardement mod en by med den begrundelse at en beskeden, fjendtlig enhed holdt til dér.

Udviklingstendenser i retfærdig krig-traditionen

Der er rigeligt med eksempler på massive overtrædelser af *Jus in Bello*: Under 2. Verdenskrig anvendte såvel tyskerne som de allierede terrorangreb på fjendens byer⁴⁹ og USA terrorbombede Nordvietnam i 1972.⁵⁰ Irak bombarderede Tel Aviv og Jeddah i 1991, og serbiske militser bombarderede Sarajevo i 1992-95. Alligevel er der stigende tilslutning til de internationale konventioner der regulerer krigsførelsen; det bliver en stadig stærkere norm at reglerne skal overholdes. Udbredelsen af disse normer skyldes især en stigende bevidsthed herom i den vestlige opinion, især i USA, samt at overtrædelse af normerne bliver stadig vanskeligere at skjule pga. den stigende globale interaktion og folkelige interesse for andre lande. Siden de allieredes retssager mod 2. Verdenskrigs krigsforbrydere i Nürnberg- og Tokyo-processerne er yderligere to principper slået fast: For det første kan militært personel dømmes for forbrydelser det har begået under en krig, og for det andet er det ikke en gyldig undskyldning, at man "handlede efter ordre".⁵¹ Normerne og reglerne får stadig større udbredelse, bla. er såvel danske som indiske soldater blevet udstyret med en folder om krigens love i dette årti.⁵²

4.2 FNs fredsbevarende operationer

FN-Charterets kapitel VI omhandler fredelige midler til løsning af konflikter, bla. forhandling, mægling og uvildig undersøgelse. De foranstaltninger der er nævnt i kapitel VI, er ud fra selv vid fortolkning ikke opgaver som militære enheder er egnede til at løse. Fredsbevarelse falder således ikke under Charterets kapitel VI om fredelige midler. Ifølge Charterets kapitel VII kan FN give medlemslandene autoritet til med militær magt at forhindre og bekæmpe "trusler mod verdensfreden", men rivaliseringen mellem Sovjet og Vesten lammedes FNs muligheder for at anvende militær magt under kapitel VII i perioden fra Koreakrigen i 1950 til Golfkrigen mod Irak i 1990. Da der trods stormagtskonflikten var behov for at FN anvendte militære instrumenter, indledningsvis til støtte for mægling og løsning af praktiske opgaver i forbindelse med implementering af våbenhviler, udvikledes en praksis, der efterhånden fik betegnelsen *fredsbevarende*

⁴⁷ For en introduktion, se afsnit 2.2 i (Ahlström 1992).

⁴⁸ Eksempelvis kan Koalitionen kritiseres for at have ødelagt kraftværker og broer i Irak under befrielsen af Kuwait, disse havde primært civile funktioner (Ahlström 1992:37, 41).

⁴⁹ For en velfunderet militær kritik af de engelske angreb, se (Fuller 1948:220-231).

⁵⁰ "Julebombardementerne" i december 1972 (Summers 1982:211-213).

⁵¹ Den amerikanske jurist og Nürnberg-anklager Telford Taylor udtrykte det: "A man who commits crimes cannot plead as defence that he committed them in uniform". Jf. *The Economist*, p. 95, May 30th 1998.

⁵² (1) FKOVEJL PL 713-1, *Krigens love*, udgivet af Forsvarskommandoen december 1992 og uddelt til alt værnepligtigt personel. (2) Formentlig som en følge af voksende international kritik udstyredes indiske soldater og paramilitære styrker i Kashmir med en folder om civiles rettigheder i foråret 1994.

operationer. Der er efter en streng fortolkning ikke hjemmel for fredsbevarelse i Charteret betegnede FNs fhv. generalsekretær Dag Hammarskjöld spøgende aktionerne som hørende under "Chapter VI½", altså liggende i rummet mellem politisk og militær indgriben i konflikter, og da det var et virksomt politisk instrument blev fredsbevarelsen anerkendt og anvendt.

FN underlagde fredsbevarelsen seks begrænsninger, der gjorde indsatsen acceptabel for såvel stormagterne i Sikkerhedsrådet, som for de bidragende og modtagende stater: En neutral militær styrke (1) uden deltagelse fra Sikkerhedsrådets permanente medlemmer (2) og under FN-kommando (3) skulle indsættes efter forudgående accept fra den eller de stridende stater (4) med det mål at medvirke til at opretholde en indgået aftale (f.eks. en våbenhvile), der sikrede styrkens bevægelsesfrihed (5) og under minimal anvendelse af vold til selvforsvar (6).⁵³ Disse begrænsninger, hvis oprindelige formål var at skaffe den nødvendige politiske enighed om FNs anvendelse af militær magt, fik hurtigt status af et dogme, og først efter de problematiske FN-operationer i Somalia og eks-Jugoslavien i 1990'erne er det blevet anfægtet. I kraft af dogmets begrænsninger afpolitiseredes FNs anvendelse af militære midler, og der kunne opnås konsensus i Sikkerhedsrådet om indsættelse af 15 fredsbevarende operationer før 1989, hvoraf Danmark deltog i de 13.⁵⁴

Når retfærdig krig-traditionen sammenholdes med det fredsbevarende dogme ses det, at der er næsten fuldstændigt sammenfald. De har kravene om *en retfærdig sag, autoritet, ingen egennytte, en sandsynlig fred og proportional anvendelse af vold som sidste udvej* tilfælles, blot skal FN-styrkerne være neutrale og undgå eskalation i magtanvendelsen, hvilket ikke er krav i retfærdig krig-traditionen.

I virkeligheden har kun få — hvis nogen — af FNs fredsbevarende operationer opfyldt samtlige seks begrænsninger. For de fleste missioner kneb det alvorligt med to af dogmets krav: For det første med neutraliteten; det var sjældent at begge stridende parter accepterede FNs indblanding, men et stærkt politisk pres fra især Sikkerhedsrådets magtfulde medlemmer har gjort at FN-missioner kunne etablere sig, og at ingen af dem er blevet lukket af modtagerstaterne.⁵⁵ Nogle FN-missioner har anvendt militær magt langt ud over hvad der var påkrævet til selvforsvar.⁵⁶ Men FN-styrkerne har nogenlunde holdt sig inden for *jus in bello*, rimeligvis fordi det har været primært vestlige styrker, der har været mere tilbøjelige til at følge dette kulturspecifikke vestlige ideal.⁵⁷

Da det allerede i 1960'erne viste sig, at de fredsbevarende operationer ikke altid var hvad de gav sig ud for at være, kunne den engelske forsker Alan James i sin analyse af de fredsbevarende operationer foreslå en opdeling af disse i tre kategorier alt efter deres virkemåde: Reparerende (*patching-Up*), forebyggende (*prophylaxis*) og indgribende

⁵³ Disse seks begrænsninger formuleredes af FNs generalsekretær Dag Hammarskjöld i oktober 1958 (Karup Petersen 1965:45ff).

⁵⁴ Fra 1989 og 1998 er der åbnet yderligere 26 militære FN-operationer (nogle er dog "afløsermissioner" i samme område). Dansk militært personel har deltaget i ni af disse.

⁵⁵ Undtagelsen der bekræfter reglen, er Ægyptens bortvisning af UNEF I fra grænsen med Israel 1967. For at redde FNs anseelse blev lukningen dog modstræbende godkendt af FN-generalsekretær U Thant. (Skern 1976:159-61).

⁵⁶ Især ONUC i Congo (1961—64) og UNOSOM I i Somalia (1992—94).

⁵⁷ Fredsbevarende tropper har lejlighedsvis brudt *jus in bello*, men systematiske brud synes der ikke at have været tale om. Emnet er ikke blevet systematisk belyst. Anekdotiske beretninger udpeger ONUC i Congo (1960—64) som problematisk. Der er presserapporter om en retssag mod tidl. FN-soldater udsendt til UNOSOM i Somalia (1992-94): "Good Intentions Turned to Shame", *The Economist*, Vol. 334, July 5, 1997 p. 48-49.

(*proselytism*).⁵⁸ Den første kategori omfatter aktiviteter hvis mål enten er at "lappe" en konflikt ved at bringe de stridende parter til en forståelse, eller til at hjælpe parterne til at overholde en indgået aftale. Forebyggende operationer har til formål at undgå at eksisterende konflikter forværres, og indgribende operationer har som mål grundlæggende at forandre tingenes tilstand. Enkelte af de mangeårige FN-missioner har ændret mål og virkemidler over tid, så de har fungeret i alle tre roller. Det er for nyligt foreslået at udsondre en fjerde type af FN-operationer, "multidimensionale" eller "2.generations" fredsbyggende operationer, der blander militære og civile elementer med det mål at genopbygge stater.⁵⁹

Denne opdeling efter missionernes motiv og virkning belyser ikke missionernes virkemåde, hverken når de anvender megen eller ingen militær magt, og yderligere kan opdelingen ikke forklare, hvorfor missionerne ofte skifter virkemidler over tid. Men Alan James' "virknings-synsvinkel" er stadig den oftest anvendte i studiet af fredsbevarende aktioner.⁶⁰

4.3 Fredsstøtteoperationer

En anden måde at anskue de fredsbevarende aktioner på er at undersøge deres anvendelse af virkemidler. Især efter de voldsomme og problematiske FN-indsatser i Somalia og eks-Jugoslavien blev det klart for akademikere, politikere og militærfolk med interesse i emnet, at det fredsbevarende dogme ikke var i overensstemmelse med virkeligheden. NATO og WEU udviklede nye begreber, koncepter og operationstyper omhandlende tredjeparts anvendelse af militære styrker til "fredsstøtteopgaver". Terminologien er ny og stadig flydende såvel i akademiske som i militære kredse. For at skabe klarhed er en repræsentativ, men ikke udtømmende række af de nye begreber ordnet ud fra en række parametre, bla. neutralitet, parternes accept og anvendelsen af militær magt.

En skematisk ordning af fredsstøtteoperationer

	Freds- beva- relse	Humani- tær inter- vention	Freds- bygning	Freds- skabelse	Retfærdig krig
Parternes accept	høj	—————	—————	—————	ingen
Intervenator s neutralitet	høj	—————	—————	—————	ingen
Anvendelse af magt	minimal	—————	—————	—————	total

Opstillingen indsætter den klassiske FN-fredsbevarelse som den mildeste af en række muligheder for tredjeparts anvendelse af militære midler. Den mest ambitiøse og omkostningstunge indsættelse af militære midler, hvor tredjeparten vælger side og anvender massiv militær magt er jævnfør udledningen ovenfor benævnt "retfærdig krig". Indtil efter 1991 var det ikke praksis at skelne imellem disse fem typer af tredjeparts militære operationer, der såvel militært som akademisk under ét blev kaldt

⁵⁸ (James 1969:7-9)

⁵⁹ Denne type operationer er udført i Cambodia (UNAMIC/UNTAC 1991—93) og i El Salvador (ONUSAL 1991—95), og har som formål at opbygge en fungerende struktur i "fejlslagne", anarkiske stater. (Doyle, Johnstone & Orr 1997:7).

⁶⁰ Bla. (Dawson 1994), (Ruggie 1993), (Berdal 1993) og (Hækkerup, H. 1997:9).

"fredsbevarende". Når de i praksis bevægede sig tydeligt væk fra den fredelige, neutrale tilstedeværelse hen mod fredsskabelse, som de bla. gjorde i Congo og Somalia, er disse missioner enten blevet opfattet som "indgribende" fredsbevarelse, eller slet og ret som afsporede eller fejlslagte.⁶¹ Man kunne argumentere for at hele sættet af tredjeparts militære operationer udenlands, fra den mildeste fredsbevarelse til retfærdig krig, under ét burde kaldes militære interventioner, og ikke fredsstøtte. Der er dog grund til at foretrække sidstnævnte begreb der antyder, at tredjepart har til erklæret hensigt at overholde retfærdig krigstraditionen, og i praksis anstrenger sig herfor, hvilket er kendetegnende ved de vestligt sponsorerede og godkendte interventioner i 1990'erne.⁶²

Såvel retfærdig krigstraditionen som FN-pagten fastsætter grænser for hvem der har ret til at udføre de forskellige typer militære operationer, og i dag kan kun FN autorisere retfærdig krig. Modsat er der en lang tradition for at de mildeste former for fredsstøtte, fredsbevarelse og humanitær intervention, kan iværksættes bilateralt. I nedenstående skema er de forskellige organisationers beføjelser til at udføre de forskellige aktionstyper skitseret, sådan som praksis var i 1997.

	Freds- bevarelse	Humani- tær inter- vention	Freds- bygning	Freds- skabelse	Retfærdig krig
FN	+	+	+	+	+
OSCE	+	+	+	(+)	
NATO	+	+	+		
WEU	+	+			

Praksis ændrer sig fortsat. Der er en politisk strid om hvorvidt det er ønskeligt at udvide bla. EU/WEUs og OSCEs beføjelser så de får status som regionale sikkerhedsorganisationer jf. FNs Charters kap VIII. Men da denne strid primært udspiller sig på stats- og systemplanet, behandles den ikke yderligere.

⁶¹ F.eks. (Ruggie 1993), (Berdal 1993) og (Pugh 1997).

⁶² Denne konklusion grunder i undertegnede's undersøgelse af fem europæiske interventioner i hhv. Golfkrigen (1990—91), Nord-Irak (1991), Somalia (1992), eks-Jugoslavien (1992—) og Rwanda (1994). (Kromann 1997).

5 En clausewitziansk analyse af fredsstøtte

5.1 Kriges udbrud og afslutning — stilstand i krig

Uanset at (præ-)paradigmet er velegnet til formålet, har Clausewitz-inspirerede militærfolk og akademikere ikke publiceret analyser af fredsbevarende operationers virkemåde. Den nedenstående analyse af fredsstøtte, herunder fredsbevarelse, er et foreløbigt forsøg på at analysere disse fænomener ifølge det clausewitzianske paradigme. Fredsstøtte bevæger sig i grænseområdet mellem krig og fred, og indledningsvis må det undersøges hvorfor krige udbrud og stopper, og hvad der forårsager stilstand i krig. Med svarene herpå kan tredjeparts muligheder for at stoppe krige indkredses.

Kriges udbrud

Ifølge Clausewitz' teori tilstræber parterne at være rationelle, og enhver krig drejer sig om et politisk mål, et "stridens æble", noget som de to parter begge ønsker, og som den ene part kræver af den anden. Det kan være et begrænset mål såsom afståelsen af en provins, eller et totalt mål såsom udslettelsen af fjenden og hans land. Før en krig startes ser de to parter hinanden an for at vurdere deres chancer (*Om krig*:34-35). For begge parterne er målet med krigen en bedre fred, de ønsker at være i en bedre situation når krigen afsluttes. Før de starter krigen estimerer de den indsats, der skal ydes for at vinde krigen. Omkostningerne parterne forventer at blive påført som følge af krigen, skal være mindre end den gevinst sejren vil medføre. Hvis en stærk stat tror at en mindre modstander har midlerne og viljen til at forsvare sig effektivt, vil den forvente at lide store tab ved sit angreb, og følgelig må den forventede gevinst ved sejren være forholdsvis større for at krig er umagen værd, hvilket ofte har reddet små lande fra at blive besat af større lande. I estimeringen af omkostninger ved krig indgår det forhold, at forsvarskrig er mindre omkostningstungt end angrebskrig, hvorfor en militært underlegen forsvarer alligevel vil kunne kræve forholdsvis store ofre fra angriberen (*Ok*:416ff). Men omvendt, hvis en meget svag modstander står over for en overmægtig og beslutsom fjende, der truer med angreb, kan den svage vælge at opgive og afstå fra krig, og lade sig besætte, betale en sum eller afstå en provins. Men typisk, jo større offer angriberen forlanger, desto større motivation har forsvareren til at vælge at sætte sig til modværg. Angriberen kommer så at sige med fred, det er forsvareren der vælger krigen (*Ok*:442), og ingen krig kan opstå ud fra en gensidig hensigt om forsvar (*Ok*:225). Der er altid mindst én angriber i enhver krig, og essensen er, at krig kun kommer, når det kan betale sig for begge parter.

Idet teorien beskriver såvel beslutningen om at gå i krig som selve krigsførelsen som tilstræbt rationel, åbnes der mulighed for afskrækkelse. Når angrebet ikke er et resultat af blindt had, kan forsvareren ved at "væbne sig til tænderne" og demonstrere vilje til at forsvare sig (for en parts modstandskraft er et produkt af de rådige midlers størrelse og viljekraftens styrke jf. s. 33), få den potentielle angriber til at tro at hans tab vil være større end de mulige gevinster, og derfor afstå fra at angribe. Afskrækkelse er således et produkt af de rådige krigsmidler og den demonstrerede viljestyrke. Krige opstår når afskrækkelse fejler, så angriberen mener, at krig kan betale sig, og forsvareren samtidig vælger at forsvare sig.

Kriges afslutning

Når en krig er begyndt, kan den slutte ved at den ene part vinder en fuldstændig sejr ved at knuse modstanderens hær og besætte hans land og hovedstad. Kun folkeligt oprør eller udenlandsk intervention kan genstarte krigen til fordel for den besatte. De

fuldstændige sejre er historisk set sjældne, oftere stopper krigen ved en fredsslutning imellem parterne, når ingen af dem formår at gøre den anden værgeløs, og begge indser at sandsynligheden for senere at opnå sejr er for lille til at krigen fortsat betaler sig. Hvis motiverne til at stoppe krigen er lige stærke hos begge parter vil de under fredsforhandlingerne mødes midt mellem deres divergerende standpunkter (*Ok:54*). Men har den ene part stærkere grunde til at stoppe krigen vil fredsftalen være mest til fordel for den, der har mindst behov for fred. Med andre ord, de politiske fordele handles i fredsftalen mod sandsynligheden for en senere militær gevinst. Selve fredsslutningen stopper krigen fordi, skriver Clausewitz, "... alle, der har fredelige tilbøjeligheder, og dem er der i ethvert folk og under alle forhold altid mange af, tager afstand fra modstandskursen. ... [Man må], når freden er sluttet, altid betragte målet som nået og krigens forretning som afsluttet" (*Ok:52*).

Ud over total sejr og fredsslutning er der en tredje mulighed: Stilstand eller næsten stilstand i krigsførelsen. Dette forekommer ofte, og der har været indsat fredsbevarende styrker trods fraværet af en egentlig fredsftale.⁶³ Derfor er det væsentligt at forklare stilstand i krig.

Stilstand i krig

Så længe begge parter undlader at slutte fred, men forbliver rustede til kamp, er det fjendtlige motiv — det politiske formål — til stede, og parterne afventer blot et gunstigere tidspunkt for handling. Men Clausewitz påpeger, at har den ene interesse i at vente, f.eks. for at fremskaffe mere ammunition, så har den anden en tilsvarende interesse i straks at genoptage krigshandlingen (*Ok:40*). Når stilstand alligevel forekommer, skyldes det tre faktorer: For det første er der "den menneskelige naturs naturlige frygtsomhed og ubeslutsomhed", der i sig selv medfører stilstand indtil mere viden eller flere midler er fremskaffet. For det andet får "den menneskelige indsigt og dømmekrafts ufuldkommenhed" begge parter til at tro at "... han handler klogt ved at afvente et bedre øjeblik ..." . For det tredje kan forsvarets overlegenhed over for angrebet medføre, at begge parter ikke blot føler sig, men virkelig er for svage til at angribe. "Disse faktorer kan få en så overvejende indflydelse, at krigen bliver en halvhjertet affære. Ofte er krige ikke stort mere end væbnet neutralitet eller en truende holdning for at støtte forhandlinger eller et beskedent forsøg på at sikre sig en fordel " (*Ok:226-27*) — en fordel sådan forstået, at den truende positur kan omsættes i politiske fordele ved kommende fredsforhandlinger.

5.2 Tredjeparts formål med fredsstøtte

Det første en mulig tredjepart må gøre er at regeringen skal gøre sig målet med interventionen klart. Er interventionens mål at redde en stat fra erobring, eller er der et humanitært sigte såsom at redde civile ofre for krigen? Står der principper på spil, som er værdifulde for tredjeparten, eksempelvis grænsernes ukrænkelighed eller små staters ret til at leve i fred fra de store? Eller deltager man med det formål at skaffe sig en fordel af økonomisk art ved tilstedeværelse i krigsområdet når genopbygning og dermed handel kan finde sted efter en fredsslutning? Som regel vil der være flere grunde til at engagere sig som tredjepart, men det er ifølge den clausewitzianske teori ikke nok at konstatere, at der er tilstrækkeligt med gode grunde til at deltage, for de militære midler fordrer politisk styring, og det kræver at der er en erkendt og præcist formuleret hensigt med udsendelsen.

⁶³

Bla. ONUC i Congo 1961, UNIFIL i Libanon 1978 og UNPROFOR i eks-Jugoslavien 1992.

"Man begynder ingen krig ... uden at sige sig selv, hvad man vil opnå med den og i den — det første er formålet, det andet er målet. I og med denne hovedidé er alle aktiviteter kurs givet, midlernes omfang og energiindsatsen bestemt, og den øver sin indflydelse helt ned i de mindste led i handlingen" (*Ok:715*).

Først når de politiske formål med anvendelsen af de militære midler er gjort klart kan regeringen tage bestik af befolkningens vilje til at støtte indsatsen, og overveje hvilke tab af menneskeliv og hvilke udgifter den vil tåle for sagen.

Forholdet imellem regeringen og militæret

Ligeledes må regeringen tage bestik af den tredje side i *den særegne trefoldighed*; militærets evne og vilje til at løse opgaverne. De vestlige forsvars vilje til at påtage sig krigsopgaver synes at have undergået en forandring i løbet af de sidste årtier, en forandring som enkelte sociologer har forsøgt at kortlægge.⁶⁴ Ifølge én fortolkning af udviklingen er den klassiske oldtids heroiske, militære ideal fra sen-middelalderen blevet erstattet med et ideal om *militær professionalisme*, ifølge hvilket den militære organisation er en loyal leverandør af krigsførelse udført som et "professionelt håndværk" på Statens ordre. Clausewitz er i høj grad eksponent for dette professionelle ideal. Men i de seneste årtier har den generelle rationalisering og teknikalisering af de vestlige samfunds krigsførelse gjort stadig flere officerer og soldater på alle niveauer til teknikere, maskinoperatører og logistikere, og kun en lille brøkdel af en moderne, vestlig hær soldater og officerer kan realistisk forvente at deltage i kampen i en krig. Denne udvikling kan have medført, at den militære ethos er ændret fra professionalisme mod *faglighed*, hvor det militære personale lægger vægt på dets pligter og rettigheder som *medarbejdere* ved forsvaret.⁶⁵ Staten opfattes ikke længere som den personificerede herre, men som en opdragsgiver hvormed ens personelgruppes fagforening forhandler løn, arbejdstidsregler og karrierestrukturer.⁶⁶ Det professionelle ideal afløses af en norm om "effektiv" udførelse af den "administrative" styring af krigsførelsen, hvilket bla. ses ved officerernes brug af forretningsverdenens terminologi. De attraktive militære karrierer kommer til at dreje sig om administration snarere end mandskabsbehandling, og udarbejdelsen af planer øves snarere end føringen. Disse ændringer kan ikke alene medføre en afprofessionalisering af forsvaret, men en egentlig uvilje mod at udføre de opgaver staten pålægger det militære instrument. Det betyder at militæret af uvilje mod at påtage sig opgaverne kan overdrive farerne og omkostningerne ved mulig krig.⁶⁷ Militæret er ifølge den demokratiske norm statens og folkets instrument, og forsvarsmidlerne er afsat med det formål, at få noget for dem. Hvis ikke forsvaret har midler nok til at løse opgaverne, må det anmode den civile opdragsgiver om flere midler. På den anden side må politikerne ikke blankt afvise det militære instruments betænkeligheder. Det er en klar sammenhæng, at jo mere overvældende en militær tilstedeværelse og kapacitet en fredsbevarende styrke kan opvise, og jo stærkere den udsendende tredjeparts politiske vilje er, desto større er den afskrækkende virkning og desto færre tab vil styrkerne få, hvis det mod forhåbningerne skulle komme til omfattende, intensiv kamp (*Ok:198ff*).

Styring af udsendte militære midler

De militære chefer på generalsniveau har i demokratiske samfund dels den funktion at være bindeleddet mellem militæret og de politiske beslutningstagere, herunder at rådgive

⁶⁴ Bla. (Martin & McCrate 1984).

⁶⁵ (van Doorn, 1984:39-40).

⁶⁶ Undertegnedes erfaring i det danske forsvar i de seneste ti år er, at en sådan *fagliggørelse* pågår.

⁶⁷ Især den amerikanske hær har stillet betingelser for at ville medvirke i fredsstøtte, specielt ønskede man tidsbegrænsede mandater og fik det (12 måneder for IFOR og 18 måneder for SFOR). Disse tilfældige tidsfrister svækkede missionernes virkning (Holbrooke 1998:362).

politikerne, dels at implementere de politisk fastsatte målsætninger. Men politikernes opgave er ikke slut når udsendelsen er foretaget. Clausewitz foreskriver at regeringen skal tage del i hovedmomenterne af den militære aktivitet (*Ok:755*), og regeringen bør løbende vurdere, om den militære aktivitet bidrager til at opfylde de politiske formål.

Man kan argumentere for at militære bidrag til FN-operationer er et særtilfælde, for når bla. de danske styrker er afgivet til FN, er de fjernet fra den nationale sfære og overgivet til FNs politiske styring. FN har da også dels et *Department of Peace Keeping Operations* og et kontor for *Special Political Affairs*, der begge er underlagt FNs generalsekretær, der igen er underlagt Sikkerhedsrådet, og de militære operationer kunne derfor formodes at være styret på en politisk fornuftigt måde. Men hvis man tror at FN-organisationen af sig selv kan styre neutralt og fornuftigt, er man naiv. Som det vises i afsnit 8.1 er FN et mødested for mange forskellige interesser, og de dygtigste og mest aktive får deres politikker gennemført, også når det angår styringen af FNs militære foretagender. Dermed bortfalder de troppe-bidragende staters mulighed og forpligtelse til at styre deres udsendte styrker ikke. De udsendte nationale tropper styres blot ikke direkte, men indirekte igennem FN eller en anden "koalition" tropperne er undergivet. Som minimum bør en interesse i de udsendtes ve og vel motivere til at man tilstræber at påvirke deres aktiviteter hjemmefra.

5.3 Tredjeparts muligheder for at skabe fred

Clausewitz skelner mellem to slags krige, og konstaterer at krigen med begrænset formål tillader det politiske aspekt af krigen at træde frem, og at krige der sigter mod modstanderens fuldstændige nederlag nedsætter muligheden for politisk styring (*Ok:44, 48*). De mindst indgribende fredsstøtteoperationer er kun mulige hvor krigen fra starten, eller efter de to parter har udmattet sig selv militært, har et begrænset formål. Når en af parterne har en forventning om forestående og fuldstændig sejr over modstanderen, har han ingen interesse i at indblande FN. (Først når den stærke part har opnået sine politiske formål er han interesseret i fred, og kan da ønske at fredsbevarende styrker politisk og militært befæster hans erobringer). Den svagere part i en krig har derimod et stærkt ønske om indblanding udefra, for enhver indblanding medfører reelt en styrkelse af den svage part. Fredsbevarende missioner er blot krige af lav intensitet, hvor de politiske motiver har fået mulighed for at spille ind. I princippet er tredjeparts militære aktivitet da heller ikke anderledes end enhver anden krigsførende parts, omend tredjeparts militære styrker oftest er blevet underlagt særlige restriktioner i magtanvendelsen samt begrænsninger for hvilke tab og udgifter indsatsen må koste. I de færreste tilfælde vil en tredjepart ønske at blande sig i en krig under fuld udfoldelse. Kun hvor tredjeparten har ganske alvorlige interesser på spil, vil denne risikere at bære de alvorlige tab en fuld deltagelse i en krig kan medføre.

I tilgift til de militære midler kan tredjepart anvende økonomiske, diplomatiske og politiske instrumenter over for de to parter for at støtte de militære midlers virkning. I gunstigste fald kan de krigsførende parter adgang til krigsmidler (våben, penge og andre kritiske forsyninger) reduceres, hvilket dels øger muligheden for fredsslutning, dels stiller tredjeparts udsendte styrker relativt stærkere. Mulighederne for og effektiviteten af sanktioner er et emne for sig, der ikke vil blive behandlet yderligere i denne sammenhæng, hvor de militære midler er i fokus.

Neutral fredsstøtte

FNs fredsbevarende operationer er ifølge dogmets definition neutrale, sådan forstået at de er inviteret af begge de stridende parter, og ikke forventes at gavne den ene mere end

den anden. Analyserer man fredsbevarende missioner ifølge Clausewitz' krigsteori, kan de aldrig være neutrale; de gavner altid én side mere end den anden. Som regel gavnes den svageste side, for i de tilfælde hvor den stærke side gør det som flertallet i FNs Sikkerhedsråd mener er rigtigt, oprettes der ikke en fredsbevarende missioner. Som Clausewitz skriver:

"..vi har påvist, at i almindelighed kan en forsvarer regne med mere hjælp udefra end en angriber. Jo større betydning hans eksistens har for alle de øvrige, ... des sikrere kan han regne med denne hjælp" (*Ok:440*).

Når begge krigsførende parter formelt inviterer den fredsbevarende mission, skyldes det at der bliver lagt et til tider voldsomt politisk, økonomisk og af og til militært pres på den uvillige part for at få ham til at modtage den fredsbevarende mission.

Tredjeparts ubegrundede tro på at FNs fredsbevarende missioner er neutrale, kan være særdeles skadelig, især for tredjeparten selv. De krigsførende parter er på forhånd klar over, at fredsbevarelse ikke er neutral, ellers vil praksis demonstrere det for dem ganske hurtigt. I de tilfælde hvor tredjepartens politikere tror, at udsendelsen af bevæbnede, militære styrker til krigszoner ikke er en form for krigsførelse, undlader de at formulere mål for de udsendte styrker, og undlader at styre de udsendte midler politisk. Derved kan det ske, at det udsendte personel ikke altid forstår hvorfor det er udsendt, og heller ikke ved hvilke opgaver missionen skal løse og hvordan. Det giver de stridende parter et stort spillerum til at styre missionerne politisk. Den stærke part forsøger oftest at kue missionen til inaktivitet med militære og politiske midler. Den svage side forsøger at manipulere missionen til at være et politisk og militært redskab i dens hænder, men ender oftest med at foragte missionen for ikke at leve op til dens smukke målsætninger. Tilbage står de udsendte og er desillusionerede over at indsatsen ikke hjælper, og ulykkelige over at ingen af parterne kan lide dem, men blot forsøger at manipulere missionen. Det neutrale dække hvorunder "fredsbevarende missioner" udsendes, er dog et effektivt politisk middel, der har det dobbelte formål at gøre det nemmere for tredjepart at udsende tropper, og for den part der ikke har gavn af FN-missionen at modtage den. Det er blot uheldigt når skindet forveksles med virkeligheden.

Fredsstøttende missioners praktiske muligheder

Fredsbevarelse finder sted i krigenes første eller sidste faser, hvor de politiske formål dominerer, og ikke i voldsomme krigenes klimaks, hvor det politiske spil er minimalt. Den stilstand der findes især i krigenes slutfaser, er i teoriens systematik et resultat af en eller flere af de i afsnit 2.2 udledte moderatorer og forhold. Hver af disse moderatorer og forholds generelle betydning for fredsstøtte analyseres nedenfor, og resultatet er en "standardanalyse" over måder en tredjepart kan påvirke konfliktens parter på, afhængig af de politiske mål. I de specifikke operationer må tredjeparts indflydelsesmåder tilpasses de moralske faktorer og militære midler, der kendetegner såvel konfliktens oprindelige parter som tredjeparten. Formålet med denne standardanalyse er at vise, at tredjepart har en mangfoldighed af muligheder for at påvirke parterne, og at det er forkert at tro, at tredjeparts passive tilstedeværelse i sig selv gør en forskel. Analysen bygger på Clausewitz' opfattelse af krigen og inddrager tre af hans hovedredskaber: Den særegne treenighed, tyngdepunkt og moderatorer.

Trekantsanalyse og tyngdepunkt

Den særegne treenighed er et redskab til at skelne imellem de tre elementer, der indgår i hver af parterne. Når man ved observation af personer og begivenheder får udskilt regeringen (den styrende person eller gruppe) og de militære styrker fra befolkningen, kan man undersøge hver af dem, for at se hvilke midler og hvilken motivation de har.⁶⁸ Er befolkningen optændt af had til modstanderne, eller er den snarere underkuet af dens egne militære styrker? Er regeringen og de militære styrker splittede, eller handler de militære styrker under tæt kontrol af de styrende? Når tredjepart har skaffet sig viden om parterne, kan den omsætte sine egne politiske formål til egentlige militære mål, dvs. til målsætninger og handlinger der kan opfyldes af militære styrker. Clausewitz skriver:

"... det kommer an på at have de dominerende forhold i begge [krigsførende] stater for øje. De vil danne et vist *tyngdepunkt*, et centrum for kraft og bevægelse, som alt afhænger af, og mod dette tyngdepunkt hos modstanderen må alle kræfter rette et samlet stød. (...) I stater, der sønderrives af interne partimodsætninger, ligger tyngdepunktet for det meste i hovedstaden. I små stater, der støtter sig til mægtige riger, ligger det i disse forbundsfællers hær. I forbund ligger det i den fælles interesse. I folkerejsninger i hovedanførerens person og i den offentlige mening" (*Ok:737-38*).

Tredjepartens udsendte militære styrker må ved analyse fastslå hvor, hvad eller hvem parternes tyngdepunkt er. Tyngdepunktet må ikke forveksles med en achilleshæl, der blot kan være en tilfældig svaghed af taktisk eller logistisk karakter, der ikke vil knuse modstanderen hvis dens skadevirkning bliver udnyttet. Når tyngdepunktet er fundet, må hovedindsatsen rettes mod dette.

Indsættelse af tredjeparts militære midler

I afsnit 2.2 ovenfor identificeredes i alt otte konstante moderatorer og mulige moderatorer (benævnt a.-h.), der regulerer krigen voldsomhed. Syv af dem kan af tredjepart omsættes til måder, hvorpå han kan manipulere krigen gang hen imod det mål han ønsker:⁶⁹

1. *"Jo mere opdelt en krig bliver, og jo vanskeligere parterne har ved at indsætte deres våben, desto mindre intensiv bliver krigen"* (b.)

Tredjeparts militære midler kan bruges til fysisk at forhindre eller besværliggøre indsættelsen af de to parter våben. Der kan alt afhængig af tredjeparts midler oprettes egentlige militære barrierer (kontrolposter, vejblokader, lejre etc.), militært forsvarede flygtningelejre, *sikre zoner* eller *no fly areas*, der gør det vanskeligere for parterne at indsætte deres våben. (Det er yderst sjældent at de stridende parter faktisk kan *adskilles*, selv om denne term bruges ofte. De to parter militære styrker kan altid omgå tredjepartens, men det kan gøres vanskeligere, hvilket i sig selv har en dæmpende virkning).

Oprettelsen af flygtningelejre og sikre zoner styrker derudover den svage part, der får et "helle", hvor der er ro til at restituere tropper og befolkning samt rekruttere nyt mandskab. Derfor er disse lejre og zoner ikke "neutrale", men krydser den stærke parts interesser. Som regel vil den stærke part ikke tolerere lejrenes eksistens, men så vidt det er muligt jage flygtningene væk. Om det lykkes afhænger af styrken af den militære beskyttelse tredjepart er i stand til at give lejrene. Det er en udbredt, men fejlagtig

⁶⁸ Parterne vil dog forsøge at skjule deres sande struktur og mål for at gøre modstanderne usikre på hvor megen modstand de vil møde. Da mennesker gerne tager bestik af deres værste frygt medfører usikkerhed ofte handlingslammelse (*Ok:723ff*).

⁶⁹ Den første konstante moderator, at "*kendskabet til fjendens svagheder gør, man ikke yder sit bedste*" (a.), kan tredjepart formentlig ikke forstærke virkningen af.

opfattelse, at flygtningelejre er "neutrale", og at nødhjælpsorganisationer er garant herfor. Oftest handler nødhjælpsorganisationerne med den belejrende stærke part om retten til at bringe forsyninger frem til den svage parts lejre.⁷⁰ Normen synes at være, at så længe den stærke part kun tager en vis del af forsyningerne, vil nødhjælpsorganisationerne levere resten. Fordelingen mellem den stærke og svage part varierer alt efter deres relative styrke. Når den stærke part er villig til at acceptere at den svage part hjælpes, skyldes det at den mener selv at få mere gavn af forsyningerne, end den svage part får.⁷¹ Når nødhjælpsorganisationerne rutinemæssigt frabeder sig tredjeparts militære eskorte skyldes det, at beskyttelsen ødelægger mulighederne for at indgå en byttehandel med den stærke part, der da anvender vold for at undgå at modparten modtager hjælpen.

2. *"Afgørelsen er ikke endelig" og "Jo mindre stridens emne, desto mindre krigsindsats"* (c. og d.).

Tredjepart kan med ord og handling gøre det klart for den stærke part, at dennes fuldstændige sejr ikke vil være endelig, men er uacceptabel for tredjeparten, der i givet fald vil udløse en egentlig krig mod den stærke part. Derved vil den stærke parts mål blive reduceret fra modstanderens udslættelse til et spørgsmål om landområder, og stridens emne og krigsindsatsen reduceres.

3. *"Jo fjernere krigens mål er fra dens politiske formål, jo svagere krigsindsats"* (e.).

Den intervenerende tredjepart må i sin analyse af parternes krig skelne mellem kriges oprindelige, politiske *formål* og deres *mål*, der jo ikke i alle tilfælde er sammenfaldende (*Ok*:39). Jo nøjagtigere afdækning af krigens politiske formål, desto bedre er tredjepart i stand til at indsætte sine egne styrker med det formål at manipulere parterne hen imod den situation tredjepart ønsker (f.eks. en fred der giver den svage part mere end denne havde fået uden tredjeparts hjælp). I nogle tilfælde kan det være muligt for tredjepart at forhindre parterne i at opnå bestemte krigsmål (f.eks. udryddelse af den anden parts befolkning), hvorfor parterne må vælge andre krigsmål, der ligger det politiske mål fjernere, og dermed svækker deres krigsindsats.

4. *"Jo mindre had mellem folkene, desto mindre krigsindsats"* (f.).

Ifølge Clausewitz' trekant er "had" primært en egenskab hos folket, og ikke blandt soldaterne (*Ok*:50). I modsætning til hvad der almindeligvis antages, er der sjældent had mellem de stridende parters soldater før kamphandlingerne har foregået et stykke tid, og selv ikke altid da (*Ok*:116-17). Tendensen er, at jo mere krigen er præget af stilstand, desto oftere vil de to parters soldater opbygge en gensidig respekt og endog samarbejde. Ofte må den militære ledelse i denne type krige gribe til særlige foranstaltninger for at bryde samarbejdet og tvinge soldaterne til fjendskab.⁷² Tredjepart bør sjældent bruge

⁷⁰ Tidl. udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen beskriver en sådan byttehandel mellem en nødhjælpsorganisation og en somalisk militi i Mogadishu fra Folketingets talerstol. (Folketingets Forhandlinger, 1992—93., sp. 11406-07). Dette understøttes af (Jeffrey 1990), der skriver at 80% af hjælpen endte hos militserne. Noget tilsvarende kan have været tilfældet i Bosnien (Dowty & Loescher 1996:51).

⁷¹ Nødhjælpsorganisationerne er naturligvis også drevet af egeninteresse, men bestemt ikke kun det. De forsvarer deres byttehandler med, at den hjælp der når frem til den svage part redder liv. Det kan være ganske sandt, men det medregner ikke dilemmaet, at den indirekte støtte til den stærke parts fortsatte overgreb også koster liv (Dowty & Loescher 1996:50-51).

⁷² Axelrod demonstrerer ud fra spilteori støttet med historiske eksempler fra 1. Verdenskrig, at når der er stilstand i krigsførelsen, opstår der ad-hoc våbenhviler mellem soldaterne (Axelrod 1984:kap. 4). Undertegnede har observeret dusinvis af tilsvarende våbenhvilelignende, lokale aftaler involverende bla. varselsskud,

kræfter på at tvinge de stridende parter politiske ledere til at omgå hinanden i håb om at de slutter fred. De politiske ledere har allerede gennem deres samspil før og under krigen fået en klar fornemmelse af hvem der er ordholdne og hvem man ikke kan have tillid til. Det billede vil næppe ændres gennem yderligere kontakt.⁷³ En tredjepart bør derfor koncentrere sin indsats for at reducere befolkningernes nationalhad. Metoderne hertil kan være at dæmpe og modvirke parternes propaganda (vha. jamming af propagandasendere, etablering af alternative nyhedskanaler, etc.). Befolkningernes uvished og lidelser kan også reduceres ved at formidle udveksling af døde, sårede, krigsfanger og humanitære oplysninger, samt forsøge at sikre tilbageblevne mindretals rettigheder. Sådanne foranstaltninger er til nytte for og kan give en vis goodwill hos moderate hos begge parter, men de er ikke "neutrale". De blandt parterne der har det stærkeste ønske om at intensivere krigen, vil gøre hvad de kan for at obstruere de krigsdæmpende aktiviteter, og derved holde krigen i gang.

5. *"Stilstand i krig frembringes ved frygt og fejlskøn" (g.).*

Tredjepart kan i kraft af overlegen bevæbning, udrustning og disciplin kombineret med demonstreret vilje til at anvende vold indgyde den eller de truende parter frygt. Voldsanvendelsen skal ske hurtigt og effektivt, enten uprovokeret eller som svar på de provokationer den stærke part altid foretager for at måle tredjeparts styrke. Tendensen for de fredsbevarende missioner er, at de indledningsvis fremkalder respekt hos krigens parter, men at respekten nedslides. I visse situationer bør der foranstalles "straffeaktioner" mod en part der bliver uacceptabelt modig, og det vil i nogen tid højne respekten for den fredsbevarende styrke.⁷⁴ Tredjepartens numerisk lille styrke kan have den fordel, at dens sejr over en større styrke rammer modstanderens vilje særligt hårdt (*Ok:248*). Frygt fremkaldes ikke af forudsigelighed; tredjeparts magtanvendelse må ramme overraskende og voldsomt hvor parten troede sig sikker. Man skal være opmærksom på, at ikke kun tredjepart, men også parterne har behov for at demonstrere at de besidder en overlegen viljestyrke, og at de har omtrent ubegrænsede midler til rådighed. En måde enhver af parterne kan skaffe sig et ry for styrke på, er at demonstrere stor offervilje eller voldsomhed. Derfor sker det at en af parterne iværksætter særligt voldsomme og afskyvækkende angreb, også på tredjeparten. Denne type angreb fortolkes ofte fejlagtigt af især den vestlige opinion som "blind terror" eller "meningsløse", hvad de bestemt ikke er: De har det politiske formål at overbevise modstanderne om egne styrkers høje motivation og offervillighed, og derved afskrække modstanderen og tredjeparten.⁷⁵ Hvad angår fejlskøn har tredjeparten, der oftest er teknologisk overlegen, mulighed for at inducere forvirring hos parterne og derigennem opbygge frygt hos dem, om ikke for hinanden, så for tredjeparten.

6. *"Forsvaret er angrebet overlegent" (h.).*

⁷³ advarselsflag og fælles hundehold mellem de indiske og pakistanske tropper i Kashmir i 1992-94. Ofte kender parternes politikere hinanden godt fra andre sammenhænge. Bla. har flere af de nu stridende afghanske militsledere arbejdet sammen i årevis før og under Sovjets besættelse. Den indiske og den pakistanske hærs ledende kadre havde samme britiske træning og baggrund før den første Kashmir-krigs start i 1947, og såvel de militære som de civile ledere i krigene i ex-Jugoslavien kendte hinanden fra før Jugoslaviens opsplitning og fra den fælles baggrund i den Jugoslaviske Forbundshær.

⁷⁴ Bla. fra krigene i eks-Jugoslavien er der talrige anekdotiske eksempler på, at såvel danske som engelske UNPROFOR-styrker har anvendt af og til spektakulære straffeaktioner. Denne type aktioner er i direkte modstrid med "fredsbevarelses-dogmet", og rapporteres sjældent i pressen.

⁷⁵ Eksempelvis dræbte somaliske militser knap 30 pakistanske FN-soldater d. 5 Juni 1993, trods egne store tab, og slæbte ved en senere lejlighed ligene af flere amerikanske soldater gennem Mogadishus gader. Dette bidrog stærkt til at viljen til at opretholde UNOSOM I kollapsede i 1993-94. Med samme formål dræbte Rwandiske ekstremister 10 belgiske fredsbevarende soldater som optakt til folkemordet i 1994, hvilket i væsentlig grad medvirkede til at der ikke blev indsat yderligere FN-styrker til at forebygge folkemordet.

Den angribende part skal være væsentligt stærkere end forsvareren for at få held med sit forehavende, og stilstand i krig findes ofte hvor ingen part har tilstrækkelig overlegenhed til at risikere et angreb. Derfor kan en tredjepart bringe en krig til standsning eller forhindre genoptagelsen af en voldsom krig ved at bevæbne den svage part. Nogle våbensystemer er pga. lav mobilitet mere velegnede til forsvar end til angreb, og ved at bevæbne den svage part primært med sådanne "defensive" våben, kan denne gøres så stærk, at den stærke part ikke kan forvente at vinde ved fortsatte angreb, og uden den svage part får styrken til selv at angribe. Tredjepart kan også direkte udnytte forsvars overlegenhed over for angreb. Der er ikke overraskende en tradition for, at fredsbevarende styrker deployerer defensivt i nedgravede og velbeskyttede stillinger; det både forstærker den lille styrkes blokeringsvirkning og nedsætter risikoen for tab.

5.4 Særlige vanskeligheder for fredsbevarende missioner

I det øjeblik tredjepart betragter sig selv som et ægte militært instrument, og konflikten han er indblandet i som en krig uanset hvilken grad af vold eller stilstand den udviser, åbnes utallige muligheder for at influere situationen til gunst for de mål han har. Han kan splitte eller lamme modstanderens forbund; skaffe sig selv nye forbundsfæller; ophidse de politiske organer mod sin modstander; fratage modstanderen adgangen til ressourcer; erobre, blokere og ødelægge hans vigtige installationer og knudepunkter, besætte hans land, og frem for alt, ødelægge og opslide modstanderens vilje og hans militære midler. Men netop de to sidste militære handlinger, ødelæggelsen af modstanderens hær og besættelsen af hans land, kræver meget store ressourcer af tredjepart, og da denne netop er tredjepart til krige, der ikke er ham vigtige nok til at gå ind i som åben deltager, må han afstå fra de to sidste egentlige krigsmål.

Det der adskiller tredjepart fra konfliktens parter, er at hans hovedhensyn er at skåne egne styrker, og at han derfor er uvillig til kamp. Netop de tredjeparter der har udgjort grundstammen i FNs fredsbevarende missioner, bla. de skandinaviske lande, sætter menneskeliv højt. Der er desværre kun én måde at vinde en krig på, og det er at gennemføre kamp for at vinde slagene. Det ligger Clausewitz meget på sinde at vise, at kunstfærdig manøvrering af de militære styrker aldrig kan vinde en krig, for modstanderen vil i sidste ende kunne stille én til regnskab og kræve et slag.⁷⁶ Derfor må fredsbevarende styrker, hvis politiske mål bla. er at undgå større tab, deltage i krigen og samtidig undgå at blive inddraget i kamp. Det er en balanceakt af sværeste slags for de udsendte soldater at finde netop den vekslen imellem voldsanvendelse og eftergiveness, der maksimerer deres indflydelse på krigsførelsen set i forhold til de tab styrken må tåle. Én måde tredjepart kan minimere sine tab på er ved at medbringe effektivt materiel, men det er et politisk spørgsmål hvor store midler man vil afsætte hertil.⁷⁷

Der er risiko for at svage officerer i de udsendte styrker gør det at undgå tab til det primære mål, og konsekvent vælger den mindst risikable udvej. Den konsekvente eftergiveness ville være undskyldelig ud fra et menneskeligt synspunkt, hvis ikke den havde den modsatte virkning. Når parternes respekt for tredjeparten nedbrydes, kan den stærke part se sin interesse i at løbe tredjepart over ende og påføre ham store tab for at få ham til at fortrække helt.⁷⁸ Fredsbevarende styrker arbejder under vanskelige vilkår.

⁷⁶ Bla. *Om krig*, s. 62, 106, 241-42.

⁷⁷ Indsatsen i eks-Jugoslavien bragte forældelsen og nedslidning af de danske styrkers materiel frem i lyset. I løbet af to år måtte styrkerne i bestrebelsen på at undgå tab ved hasteindkøb tildeles bla. nye geværer, hjelme, fragmentationsveste, oppakningssystem og pansrede køretøjer med 20mm maskinkanoner.

⁷⁸ Fredsbevarende styrker er særligt sårbare herfor pga. tredjeparts svage motiv og tilsvarende ønske om at undgå tab, jf. erfaringerne fra UNOSOM I i 1993. Tilsvarende fik ekstremister reelt lukket UNAMIR under folkemordet i Rwanda i april 1994 og serbiske militser fik neutraliseret de hollandske FN-soldater i Srebrenica

De er oftest i undertal i området, og må deployeres som spredte småstyrker. De har ikke samme høje motivation som de krigsførende parter, for hvem store og altafgørende mål kan stå på spil. Dertil kommer at målene for tredjeparts indsats på grund af styrkernes militære underlegenhed, må være i stadig skiften. Men inspireret og sikker politisk og militær føring af de udsendte styrker kan dog frembringe strålende resultater trods numerisk underlegenhed:

"Jo mere dén, der er inddraget i en ulige kamp, mangler styrker af passende omfang, des mere må den truende fare øge deres indre spænding, deres energi. (...) Forenes klogt mådehold med hensyn til de mål, man har sat sig, med denne energi hos styrkerne, opstår der det samspil mellem strålende stød og forsigtig tilbageholdenhed, som vi må beundre i Frederik den Stores krige" (*Ok:312*).

En af de største vanskeligheder ved fredsbevarende aktioner er at de er sammensat af militære styrker fra flere lande, der hver især har delvis forskellige mål og tåler forskellige tab. Men forvaltet med omhu kan svagheden vendes til styrke, idet samtlige bidragydende landes autoritet kan anvendes politisk.⁷⁹ For at sikre at de blandede styrker ikke ødelægger den samlede styrkes effektivitet, er der behov for aktiv national, politisk opfølgning af de udsendte midlers opgaver og handlinger. Modsætningsvis må man forvente, at den stærke part anser det for tyngdepunktet at splitte den alliance vi er medlem af.

5.5 Delkonklusion

Der er i krigshistorien og i de fredsbevarende operationers historie talrige eksempler på, at der er gennemført præcise og anvendelige analyser, at tyngdepunktet er blevet identificeret korrekt, og at de militære midler er indsat præcist mod dette, også uden at clausewitziansk teori har været anvendt. Det er ikke et argument imod denne teori, men peger i retning af at den er i overensstemmelse med sund fornuft. Teorien kombinerer blot en særlig opfattelse af krig med en systematisk ramme og gode teoretiske værktøjer til analyse af krig. Det er endog særdeles muligt at træffe effektive militære dispositioner uden nogensinde at have hørt om Clausewitz, men det må antages at være nemmere at gøre det med en systematisk ramme som hjælpemiddel til at forstå begivenhederne. Og i særdeleshed er det en stor fordel, at være klar over at der findes forskellige krigsopfattelser, der fører til fuldstændigt forskellige konklusioner hvad angår anvendelsen af militære midler, for kun da kan man forstå argumentationen hos dem, der har en anden opfattelse end en selv.

Ifølge den clausewitzianske forståelse er en fredsbevarende styrke uanset størrelsen et politisk instrument, og fredsbevarelse er ikke et "militært håndværk" endsiges en helt speciel apolitisk og ikke-militær aktivitet, men en særlig form for lav-intensiv krigsførelse. Fredsbevarelse er i FN-regi blevet associeret med et dogme, der gør militær indgriben mere politisk attraktiv for såvel afsendere som modtagere, men desværre bortleder dogmet opmærksomheden fra at fredsbevarelse egentlig er en tredjeparts militære indblanding i en krig. Fredsstøtte kræver styring af politikere på det strategiske niveau for at få den ønskede effekt, der i hovedsagen er at fastholde eller skabe fred (eller som minimum fravær af krig). Det følger af denne forståelse, der med visse forbehold rationaliserer krig, at der er vide muligheder for en fredsbevarende styrke for

under massakren dér i juli 1995.

⁷⁹ Et af de klareste eksempler på anvendelsen af national autoritet til at styrke FN's ditto forekom under den tyrkiske invasion af Cypern i 1974. Truslen om at ikke blot FN, men Storbritannien, Canada, Finland og Sverige eksplicit ville indsætte *deres* styrker, med den forøgelse af den politiske vægt dette indebar, var effektiv. Begivenhedsforløbet er beskrevet i (Skern 1976:II 69).

bevidst og systematisk at påvirke parternes krigsførelse, men at prisen for stor indflydelse er en øget risiko for tab. En anden indsigt den clausewitzianske krigsopfattelse giver er, at krig kommer når parterne mener at det kan betale sig. Af denne opfattelse følger, at afskrækkelse er mulig. Man kan ved at "hæve prisen" for en eventuel angribers overtrædelse af en aftale, herunder en våbenhvile, undgå overtrædelsen, såvel på det lokale niveau som mellem de stridende parter.

6 Dansk forsvar og fredsstøtte

6.1 Danske internationale indsatser 1947—97

Udsendelsen af militære styrker til udlandet er ifølge 1953-Grundloven ikke blot et regeringsanliggende: Folketingets samtykke skal sikres. Folketingsbeslutningen fra 1964 om oprettelse af en dansk FN-beredskabsstyrke gav dog regeringen beføjelse til at udsende danske styrker efter anmodning fra FN. I praksis er det dog sket efter diskussion i det Udenrigspolitiske Nævn og med opfølgning ved aktstykke om finansieringen af udsendelsen af den konkrete styrke.⁸⁰

Anvendelsen af danske, militære midler i udlandet kan deles op i fire kategorier, hvoraf den hyppigst forekommende er rutinemæssig øvelsesvirksomhed i NATO-sammenhæng.⁸¹ De tre kategorier der er væsentlige i denne sammenhæng er (1) troppebidrag til FN-operationer mv.; (2) udsendelse af mindre personelgrupper til diverse FN-, EU- og CSCE-missioner, og (3) eksport af militær ekspertise.

(1) Udsendelsen af troppebidrag

Der har været foretaget otte større udsendelser af militært personel 1947—97:⁸²

	Udsendesperiode	Betegnelse	Sted/opgave	Max. antal uds.	Udsendte i alt
1	1947—1949 (1958)	Brigadesoldaterne	Den engelske zone i Tyskland	4.200	* 10.000
2	1956—1967	UNEF I	Sinai og Gaza efter Suez-krisen	565	10.600
3	1960—1964	ONUC	Congo	262	800
4	1964—1992	UNFICYP	Cypern	~ 1.000	22.623
5	1989	UNTAG	Namibia	130	258
6	1990—1991	Golfkrigen	Korvetten <i>Olfert Fischer</i>	100	304
7	1992—	UNPROFOR, IFOR + SFOR	Krigene i eks-Jugoslavien med FN og NATO	~ 1500	* 12.000
8	1997	Sikringsstyrken	Albanien (OSCE)	65	65

Det første bidrag, en brigade til støtte for den allierede besættelse af Tyskland, udsendtes efter en bilateral aftale med Storbritannien, men kan ses som et led i

⁸⁰ (Finansministeriet 1993:118).

⁸¹ I nogle tilfælde har disse udsendelser haft et kontroversielt politisk indhold, f.eks. udsendelserne af fly og flybesætninger mv. til Tyrkiet og Italien i 1990erne i forbindelse med den vestlige konflikt med Irak og indsatsen i eks-Jugoslavien. Det fører for vidt at inddrage disse tilfælde i denne analyse.

⁸² Der eksisterer ikke en autoritativ opgørelse over de danske udsendelser. Dette og nedenstående skema bygger på (Udenrigsministeriet 1968), (FN-Afdelingen 1986b), (Flemming & Bladbjerg 1982), (Garde 1993) samt diverse HOK- og FKO-publikationer fra 1997. Hvor kilderne er indbyrdes uoverensstemmende er tallet mærket med ~. Tal skønnet af undertegnede er mærket med *.

bestræbelsen på at opnå anerkendelse fra de Allierede og knytte Danmark til FN.⁸³ Alle udsendelserne fra 1950 til 1996 skete i FN-regi, men fra 1996 er størstedelen af de danske styrker i eks-Jugoslavien udsendt i NATO-regi. Styrken til Albanien i 1997 skete i OSCE-regi, men ligesom NATO-operationen skete den med FNs Sikkerhedsråds billigelse. Udsendelserne til eks-Jugoslavien i 1991—97 samt til Albanien i 1997 undersøges i afsnit 8.2 og 8.3 nedenfor.

(2) Deltagelse i observatørmissioner mv.

Den danske indsats på dette område er omfattende, og kendetegnet ved at man som et supplement til udsendelsen af styrker har ønsket en spredt deltagelse med mindre bidrag for at "vise flaget". Udsendelserne omfatter primært officerer til observatørtjeneste i følgende FN-, EU- og OSCE missioner:

	Udsendesperiode	Betegnelse	Sted	Max. antal Uds.	Udsendte i alt
1	1950 —	UNMOGIP	Indien og Pakistan, Kashmir	6	214
2	1951—53	<i>Jutlandia</i>	Hospitalsskib til Koreakrigen	105	* 300
3	1954 —	UNTSO	Israel og Mellemøsten	12	459
4	1958	UNOGIL	Libanon	12	~ 57
5	1963— 1964	UNYOM	Yemen	~ 3	11
6	1965— 1966	UNIPOM	Indien og Pakistan	-	* 10
7	1988— 1990	UNIIMOG	Iran-Irak-krigen	~ 12	40
8	1988—89	UNGOMAP	Afghanistan og Pakistan	-	8
9	1989—92	OSGAP	Afghanistan	1	3
10	1991	Lægehold	Golfkrigen s.m. UK tropper	-	29
11	1991—95	EU-monitorer	Krigene i eks-Jugoslavien	22	* 100
12	1991 —	UNIKOM	Kuwait efter Golfkrigen	~ 41	475
13	1991 —	Vagtstyrken	Nord-Irak e. Golfkrigen	21	* 150
14	1992 —	UNPROFOR	Krigene i eks-Jugoslavien	~ 48	~ 48
15	1993 —	UNOMIG	Georgien	5	* 20
16	1994 —	UNMOT	Tajikistan	~ 4	* 8

Med enkelte undtagelser har disse udsendelser ikke udløst debat i Folketinget eller offentligheden, men er blot blevet vedtaget i Udenrigspolitisk Nævn. I de knap 50 år nogle af disse missioner har fungeret, er rotationen af officerer blevet så rutinemæssig, at ingen ud over de direkte berørte inddrages. Hver af disse udsendelsesbeslutninger har haft sine særlige udenrigspolitiske implikationer: UNMOGIP i 1950 var den første udsendelse; Vagtstyrken til Nord-Irak i 1991 var den første med et humanitært sigte; EU-monitorerne til eks-Jugoslavien i 1991 var de første afgivet uden for FNs regi, etc. Materialet er så omfattende, at det ikke kan ydes retfærdighed i denne sammenhæng, og kun en enkelt observatørmission, UNMOGIP i Kashmir, analyseres i afsnit 8.1.

⁸³

(Garde 1993:52).

(3) Eksport af militær ekspertise

Danmarks militære samarbejde med Polen fra 1993 og med de tre baltiske lande Estland, Letland og Litauen samt Rusland fra 1994 består i hovedsagen af eksport af vestlig, militær ekspertise.⁸⁴ Samarbejdets officielle mål er udvikle og styrke landenes gensidige relationer på det militære felt og inden for NATO-samarbejdsprogrammet "Partnership for Peace", samt det parlamentariske samarbejde inden for det Nordatlantiske Råd.⁸⁵ I praksis består samarbejdet af hundredevis af individuelle aktiviteter primært i Baltikum, men i stigende grad involverende Polen.⁸⁶ Sigtet er at støtte de tre baltiske landes opbygning af et eksistensforsvar, samt det polske forsvars effektivisering og integration i landets demokratiske, politiske system. Det erklærede slutmål for den danske politik er at få ikke blot Polen, men også de tre baltiske lande optaget i NATO. Oprustningen af de tre baltiske lande har givet anledning til debatter i Folketinget, der vel med fordel kunne analyseres ud fra skellene mellem den kataklysmiske og den politiske krigsopfattelse.⁸⁷

De danske udsendelser kan opdeles i tre perioder: I 1947—63 indhøstede erfaringer og dannedes et mønster for brugen af styrker i udlandet og i FN-regi. I 1964 konsolideredes erfaringerne organisatorisk og politisk, og indtil 1992 var der politisk enighed om udsendelserne til FN.⁸⁸ Siden 1992 har det fredsbevarende paradigme været omdiskuteret, og militærstøtten udenfor FN-sammenhæng er kommet til.

6.2 Forsvaret og de udsendte 1950—94

Administrationen af de danske deltagelser i FN-operationerne varetoges af Hærkommandoen fra 1950 til 1964. Der er i materialesøgningen ikke fremkommet nogen større sager, sagssakter eller publikationer fra denne periode, hvorfor administrationen og styringen af de udsendte må antages at være foregået uproblematisk og *ad hoc*. De første udsendelser af FN-observatører til Indien—Pakistan i 1950 og til Mellemøsten i 1954 blev betragtet som egentlige *afgivelser*, dvs. at man fra Hærkommandoens side opfattede observatørernes anvendelse som helt og holdent uden for dansk indflydelsessfære. Af praktiske årsager udpegede man (formentlig allerede fra 1950) en Ældste Danske Officer (ÆDO), og lod ham være ansvarlig for kontakten med Hærkommandoen hjemme.⁸⁹ Om kontakten mellem det danske forsvar og de danske FN-styrker i UNEF i Gaza i 1957 kan det konstateres, at ÆDO rapporterede hjem til Hærkommandoen ugentligt og i kort dagbogsform, men primært om administrative emner, og ikke som en spørsmål—svar dialog.⁹⁰

⁸⁴ Samarbejdet med Rusland suspenderedes i 1995 som en konsekvens af Ruslands militære angreb på udbryderrepublikken Tjetjenien.

⁸⁵ (Hækkerup, H. 1995:14ff).

⁸⁶ Den militære del af øststøtten er vokset fra ca. 40 mio. kr. i 1995 til knap 90 mio. kr. i 1998.

⁸⁷ F.eks. forespørgselsdebatten i Folketinget d. 13.1 1998, hvor SF og Enhedslistens spørgsmål om de kommende NATO-udvidelsers virkning for sikkerheden i Baltikum udløste flere hårde replikskifter.

⁸⁸ To af FN-aktionerne, Koreakrigen 1950—53 og Golfkrigen 1990—91, var atypiske ved ikke formelt at prætere at de var fredsbevarende, men "retfærdig krig" med Sikkerhedsrådets autoritet og under USAs ledelse. I begge tilfælde var der politisk uenighed om den danske deltagelse, men da aktionerne ikke var fredsbevarende behandles de ikke yderligere i denne undersøgelse.

⁸⁹ Med "ældste" officer forstås militært den, der er højest i rang og anciennitet.

⁹⁰ (Timmermann 1994).

I 1964 oprettedes Forsvarets FN-Afdeling til at stå for uddannelse, udsendelse og administration af de danske FN-styrker og observatører. FN-Afdelingens oprettelse havde snæver sammenhæng med de skandinaviske landes beslutning om at stille en militær styrke til rådighed for FN, sådan som udenrigsminister Per Hækkerup havde foreslået i 1963.⁹¹ Samarbejdet kom i praksis aldrig til at dreje sig om afholdelse af kurser for særlige personelgrupper; den føringsmæssige sammenhæng mellem de i alt 5.500 mand, der kunne have sat dem i stand til at kæmpe som en enhed, blev aldrig til noget.⁹²

FN-tjeneste var ikke attraktiv for forsvarets officerer; den erfaring de udsendte måtte vende hjem med regnedes for intet i deres videre karriere.⁹³ Adskillige hjemvendende officerer har oplevet at udlandstjenesten ikke indgik i bedømmelsen af dem; bla. refererer en hjemvendende observatør en overordnet for at sige "FN-tjeneste er jo ren ferie".⁹⁴ Bla. derfor kunne stillingerne ved FN-Afdelingen ikke tiltrække de fremmeste eller ivrigste officerer.⁹⁵

Fra en storhedstid med stærk politisk opmærksomhed midt i 1960erne sygnede FN-Afdelingen hen i løbet af 1970erne. Periodens eneste danske FN-kontingent på Cypren mistede sin professionalisme efterhånden som situationen dér fastlåstes, og tjenesten blev rutinemæssig. De udsendte soldater nød det gode vejr og de relativt udmærkede lønninger, og selv om bevogtningsopgaverne nok blev taget alvorligt, bar fritiden og holdningen i nogen grad præg af "feriekoloni". Nogle soldater og befalingsmænd akklimatiserede så godt på Cypren, at de lod sig udsende op til en snes gange, ofte med et overdrevent alkoholforbrug til følge.⁹⁶ Heller ikke dette styrkede FN-tjenestens prestige i det øvrige forsvar. Hvad angik observatørtjenesten var det indtil o. 1992-93 næsten udelukkende reserveofficerer der blev udsendt. I 1980erne var det en lille flok på måske 50 reserveofficerer, der delte en stor del af udsendelserne mellem sig, og vandrede fra mission til mission.

FN-Afdelingens struktur og styring 1964—94

De udsendtes rapportering hjem til FN-Afdelingen omhandlede primært administrative emner, og selv om situationsrapporter rutinemæssigt blev sendt hjem var de oftest uden kontroversielt og politisk indhold. Kun i de tilfælde hvor der syntes at være en fare for personellet, er ÆDO formentlig blevet afkrævet mere detaljerede rapporter. Det er mit indtryk, at ÆDO-rapporterne fra 1992—94 ikke har været videregivet fra FN-Afdelingen til hverken Udenrigsministeriet, Forsvarskommandoen eller andre relevante organer, primært fordi deres indhold har været uden politisk relevans.⁹⁷ I modsætning hertil er det i observatørkredse en kendt sag, at en del lande har brugt deres officerers tilstedeværelse i verdens konfliktområder til at indsamle informationer til brug for politisk og militær analyse i hjemlandet. Danmark undlod formentlig af idealistiske grunde at udnytte denne mulighed, indtil situationen i eks-Jugoslavien tvang det danske forsvar til at beskæftige sig alvorligt med de politiske og militære færemomenter i

⁹¹ (Hækkerup, P. 1964:675).

⁹² De fællesnordiske kurser for bla. observatører og militærpolitifolk til FN-tjeneste afholdes dog fortsat.

⁹³ En ad hoc undersøgelse af de 15 ledende danske generaler med rang højere end brigadegeneral per april 1998, viser at kun tre har erfaring fra FN-tjeneste (jf. www.fko.dk/publ samt Kraks Blå Bog 1998). Tilsvarende har hverken den nuværende eller de fire forudgående forsvarshefter været udsendt til FN-tjeneste.

⁹⁴ (Gustafsson 1988: 194).

⁹⁵ Undertegnede har førstehåndskendskab til FN-Afdelingens arbejde i perioden 1989—94, hvor jeg var på FN-kurser hhv. underlagt FN-Afdelingen. Indtrykket af afdelingens niveau rækker fra uantageligt i 1989 til acceptabelt i 1994.

⁹⁶ 11 soldater omkom i trafikulykker på Cypren, en del af dem i beruset tilstand.

⁹⁷ Undertegnede var udsendt som FN-observatør 1992—94, og fik i den sammenhæng indblik i en del af FN-Afdelingens arbejde.

området. Denne antagelse understøttes af kommando- og informationsstrukturen i årene 1964-94.⁹⁸

⁹⁸ Jf. (NORDSAMFN 1986:Annex 1) samt (UN 1990:409-18).

Fra Vordingborg er der direkte kontakter til både Udenrigsministeriet i København og til den militære del af den permanente danske repræsentation ved FN i New York.⁹⁹ Den administrative styring af de udsendte varetages fortsat gennem den Ældste Danske Repræsentant (ÆDR, tidl. ÆDO), der nu rapporterer til Situations-sektionen ved Hærens Operative Kommando, der er bemannet døgnet rundt. Kommandovejen mellem Forsvarsministeriet og Vordingborg går nu over Hærens Operative Kommando og videre via Forsvarskommandoen til Forsvarschefen, og kun sjældent er ministeriet indblandet i anliggender, der har med den operative ledelse af de udsendte danske at gøre. I dag er tjeneste i udlandet reelt en betingelse for at en hærofficer kan kvalificere sig til advancement, og flertallet af de danske hærofficerer har i dag FN-erfaring. Den udenlandske tjeneste er nu helt integreret i det øvrige danske forsvar.

Fokus ved HOK er på personelpleje, især relationerne til de pårørende, til udsendt personel samt til pressen. Der er nu blevet udarbejdet en standardinstruks vedrørende format og omfang af ÆDOs hjemrapportering, der nu både består af en administrativ og en situationsmæssig del, hvor sidstnævnte omfatter en generel orientering og vurdering af sikkerheden for personellet.¹⁰⁰ Man skelner i HOK skarpt mellem personel udsendt til FN og personel udsendt i NATO-regi. FN-personel betragtes ligesom før 1994 som "udsendt med hud og hår", og er aldeles underlagt FN's styring.¹⁰¹ Dog er der siden o. 1992 opstået en praksis, hvor danske politikere og militære chefer forholdsvis ofte besøger de udsendte danske styrker og observatører, hvilket sikrer en vis politisk kontrol mod misbrug.¹⁰²

Hovedparten af de danske styrker (flere end 800 mand) er for tiden udsendt til SFOR i Bosnien, og de styres langt tættere, især fordi de er under dansk kommando. Kontingent- og evt. bataljonscheferne er dels underlagt NATO-strukturen, dels underlagt Forsvarskommandoen, og dermed Forsvarschefen. I praksis får de udsendte danske chefer en instruks med, der fastsætter deres (vide) beføjelser, og kun når disse beføjelser skal overskrides kontaktes de øverste chefer hjemme. Styrkerne i Bosnien sender daglige situationsmeldinger hjem, og i begge ender har man gode muligheder for at søge information og vejledning, ikke mindst fordi kommunikationsmidlerne er gode. Der er således snarere tale om kontrol end om egentlig operativ styring hjemmefra, men en egentlig politisk styring er der heller ikke tale om for de til NATO udlånte styrker. Dog bliver visse beslutninger vedrørende fortolkningen af de fredsstøttende missioners mandat foretaget på fælleseuropæiske forsvarsministermøder, og herigennem har danske politikere mulighed for løbende at få en vis indflydelse på missionernes målsætninger.¹⁰³

6.4 Sammenfatning

Hvor strukturen før 1994 i sig selv forhindrede sammenblanding af danske politiske og militære hensyn, og dermed stillede Danmark uden for indflydelse på de udsendte danske styrkers aktivitet, er den nye struktur bedre egnet til at forene de to aspekter af

⁹⁹ Baseret på (Danske Livregiment 1998) og interviews med CH/A DLR major J.J. Jensen 14.7 1998 og major H. Fabricius, SITCEN/HOK 15.7 1998, samt (UN 1990:409-18).

¹⁰⁰ HOK-reglement HRN 910-005: "Bestemmelser for Styrker udsendt til international tjeneste", 1996.

¹⁰¹ Jf. SITCEN/HOK. I 1998 drejer det sig om 150 mand udsendt til UNPREDEP i Makedonien samt ca. 40 FN-observatører mv.

¹⁰² De udsendte styrker til UNPROFOR samt efterfølgermissionerne IFOR og SFOR har i kritiske perioder haft besøg af bla. forsvars- og udenrigsministeren samt af diverse generaler næsten månedligt. Det er uklart i hvilket omfang formålet med disse besøg har været at bidrage til den større missions løsning, eller at styrke moralen hos de udsendte danske styrker.

¹⁰³ Bla. diskuterede de europæiske forsvarsministre om IFOR skulle hjælpe med tilfangetagelsen af eftersøgte krigsforbrydere i Bosnien i efteråret 1996.

militære styrkers aktivitet. Men der har aldrig været, og er fortsat ikke etableret en egentlig kommandovej eller blot informationskæde, der sikrer at politisk information hjemsendes fra de udsendte styrker og behandles i hjemme. Dermed mangler Danmark grundlaget for at støtte de fredsbevarende missioner politisk og sikre at de danske midler bruges aktivt i overensstemmelse med de danske målsætninger. Styrkerne udsendt i NATO-regi er under nogen kontrol, men når det angår FN forlader man sig på, at FNs sekretariat udleverer objektive rapporter fra FN-missionerne til de bidragende lande, hvilket, som det vises i afsnit 8.1 ikke altid er tilfældet.

7 Den danske opfattelse af fredsstøtte

7.1 Akademikere

I betragtning af Danmarks engagement i over 25 fredsbevarende operationer siden 1950 er der forbavsende lidt dansk forskning på dette område.¹⁰⁴ Der er ikke udarbejdet en samlende fremstilling af den militære facet af dansk udenrigspolitik siden N.J. Haagerups værk fra 1956, og indtil o. 1992 har den akademiske interesse for det emne været yderst beskedent. Efter den europæiske intervention i eks-Jugoslavien har der været en stigende akademisk interesse for aspekter af de danske anvendelser af militære midler udenlands.¹⁰⁵ Herunder gennemgås de ni akademiske publikationer, der beskæftiger sig med fredsbevarelse, med henblik på at se hvordan de motiverer dansk deltagelse i de fredsbevarende operationer, hvordan de formoder at fredsbevarelse virker og hvilken krigsopfattelse de er udtryk for.¹⁰⁶

1. N.J. Haagerup, *FN og Danmarks sikkerhed, 1956*.

I dette værk opridses dansk sikkerhedspolitik indtil 1953: Efter 2. Verdenskrig var det tydeligt for politikere og befolkning, at den danske neutralitetspolitik og den ensidige afrustning der havde kendetegnet mellemkrigstiden, var slået fejl (s. 17-18).¹⁰⁷ Efter krigen dominerede forventningerne til FN den danske forsvarsdebat, man håbede i brede kredse at FN kunne afværge konflikter og skabe et nyt sikkerhedssystem, der effektivt kunne beskytte Danmarks uafhængighed, hvorfor Danmark lovede aktiv deltagelse i en kommende FN-hær (s. 21-23). De høje forventninger kuldkaستes af den gradvise forværring af forholdet mellem Øst og Vest, og o. 1948 var det klart, at FN alene ikke kunne garantere landets sikkerhed (s. 55-57). Efter et mislykket forsøg på at skabe et nordisk forsvarssamarbejde valgte Danmark at indtræde i NATO i foråret 1949, men dermed ophørte den danske støtte til FN ikke. Man forventede at FN som samarbejdsforum kunne bidrage til afspænding mellem Øst og Vest, og derfor blev støtten til FN en vigtig del af dansk udenrigspolitik (s. 83-86). Haagerup konkluderer om FNs rolle:

"Sikkerhedspolitisk kunne og kan FN (...) ikke spille den afgørende rolle i verden, som er opdelt i to, når det samtidig erkendes, at FNs vigtigste opgave er at holde sammen på de to dele. (...) FNs værdi lå ikke i nogen sikkerhedsgaranti for medlemsstaterne. Det var erkendelsen heraf, som lå til grund for den traditionelle alliancepolitikens tilbagevenden. FNs værdi må ses på baggrund af de muligheder, organisationen byder (...) for internationale kontakter (...)" (s. 134).

¹⁰⁴ Følgende danske akademiske publikationer behandler FNs fredsbevarende operationer indgående: (Haagerup 1956); (Friis 1963 og 1970); (Espersen 1965); (Karup Pedersen 1965); (Goldschmidt 1976); (Jacobsen & Lund 1990); (Clemmesen 1993); (Garde 1993) og (Schmidt 1994).

¹⁰⁵ Bl.a. (Rye Olsen 1991), (Kelstrup 1992), (Heurlin 1994) og (Petersen, N. 1994).

¹⁰⁶ Der er formentlig ikke andre end de ni behandlede danske akademiske arbejder, der beskæftiger sig med fredsbevarelse, omend et antal berører emnet perifert. Se dog bibliografiens slutnote 2.

¹⁰⁷ Sidehenvisningerne i dette og de nedenstående afsnit refererer til de behandlede publikationer.

Haagerups analyse af de danske holdninger til FN og til fællesnordisk hhv. atlantisk forsvarssamarbejde, såvel som af baggrunden for den danske støtte til Korea-aktionen, er domineret af formålsrettede forklaringer: Når Danmark handler er det i Haagerups fortolkning et udtryk for overvejede egeninteresse, ikke følelser eller strukturel uundgåelighed. Også hans opfattelse af krigsførelse er i høj grad politisk; f.eks. forklaringen af hvorfor kommunist-Kina interвенerede i Koreakrigen og kritikken af den amerikansk-ledede FN-styrkes krigsførelse.: "Det kan blot fastslås, at den militære og politiske aktivitet ikke blev koordineret på forsvarlig måde" (s. 105).

I kraft af at Haagerup ikke fordømmer krig over én kam, men anser krig for at kunne have både gode og dårlige virkninger, og idet han hovedsageligt anvender formålsrettede forklaringer på aktørernes handlinger, står Haagerup for en politisk krigsopfattelse, både hvad angår krigen årsager (nemlig politiske og sociale forhold), og deres forløb, der kan og bør styres politisk.¹⁰⁸

2. Finn Friis, *De Forenede Nationer, 1963 og FN — Status efter 25 år, 1970*.¹⁰⁹

Finn Friis' to bøger om FN anvender en følelsesladet og moralsk argumentation, samt emotive forklaringer. I 1963-bogen fremlægger han sin krigsopfattelse:

"Gennem årtusinder har menneskeheden set resultaterne af [krig]: Millioner af dræbte og lem-læstede, voldsomme materielle ødelæggelser, et moralsk sammenbrud, der ofte kan spores i lang tid." (s. 18) og "... krigens ødelæggelse kan styre udviklingen årtier eller århundreder tilbage — ja føre store dele af menneskeheden tilbage til et huleboerliv" (1963:20)

Friis forventer at vold mellem staterne med tiden vil kunne afskaffes ved en over-national regulering, på samme måde som vold internt i staterne er blevet afskaffet gennem politimæssig og juridisk regulering (s. 17-18). Om krigen årsager skriver han:

"De overleverede forestillinger om suveræne nationalstater er efter nutidens udvikling blevet forældet. Paradokset kan kun fjernes gennem en effektiv, verdensomfattende fredsorganisation. Krig må forbydes... Men for at det kan ske må staterne have andre midler til at bilægge deres stridigheder, og [FN] må åbne mulighed for ad fredelig vej at gennemføre de ændringer, som udviklingen kræver" (1963:20)

Krige forårsages dels af folks utidssvarende opfattelse af staternes ret til voldsanvendelse, dels af at de af udviklingen skabte krav om forandringer ikke imødekommes. På denne måde kombinerer Friis en gruppeorienteret kataklysmisk forklaring på krig (folkenes opfattelse af staternes ret til voldsanvendelse) med en politisk-økonomisk forklaring (de af udviklingen skabte, men uopfyldte krav om forandringer). I sin bog fra 1970 leverer han det krigsudløsende bindeled, en psykologisk forklaring på krigen opståen: "Mennesker kan føle, at en situation er så utålelig, at den *må* ændres med magt" (1970:65). Endvidere frygter Friis, at "...ethvert sammenstød — selv mellem små og ubetydelige stater — kan indeholde kimen til en tredje verdenskrig" (1970:65). Dette tangerer opfattelsen af, at krig kan brede sig ukontrollerbart (måske som en sygdom, metaforen kan sigte til "smittekim"), hvilket er en yderligere afstandtagen til den politiske krigsopfattelse, ifølge hvilken krig kun spredes hvis staterne har interesser heri. Om FN's fredsbevarende aktioner skriver Friis:

¹⁰⁸ Idet Haagerup afsluttede sin analyse i 1953, før den første egentlige fredsbevarende FN-aktion, UNEF I Gaza i 1956, berører han ikke disse aktioners virkemåde. Haagerup behandler dog den danske reaktion på FN's opfordring til at bidrage til FN-aktionen i Koreakrigen i 1950—53 indgående. (Haagerup 1956:97ff).

¹⁰⁹ Finn Friis (1897—1978), cand.polit. 1920, medlem af Folkeforbundets sekretariat 1923-40. Udenrigsministeriets konsulent i FN-spørgsmål 1946-57. Medlem af flere danske FN-delegationer, diverse FN-udvalg og af den danske FN-forenings hovedbestyrelse.

"Det kan naturligvis ske, at når en konflikt bliver nedfrosset, falder sindene virkelig til ro, og forholdene ændrer sig, så at parterne indser, at stridens genstand i hvert fald ikke var værd at kæmpe for" (1970:72)

Dette er en kataklysmisk, socialpsykologisk forklaring på krig. Det er de ophidsede sind og den fejlagtige opfattelse af stridens genstands værdi, der udløser krigen, og kun i nogle tilfælde kan de fredsbevarende styrker "nedfryse" krigen så folk igen bliver rationelle. Af moralsk pligt og fordi også Danmark er truet af en ny verdenskrig, bør vi støtte FN, herunder de fredsbevarende operationer. Det er dog især vigtigt, at FN i fremtiden må søge at forebygge og løse de grundlæggende konflikter, og Danmark må bla. arbejde for at styrke den internationale domstol (1970:171).

Finn Friis' har en kataklysmisk krigsopfattelse: Resultaterne af krig er altid negative, selve krigsførelsen er irrationel og krigen kan brede sig ukontrollabelt. Hans forklaringer er overvejende emotive, og de nævnte krigsårsager er psykologiske og sociale forhold, omend frustrationen udløses af økonomisk-politiske forhold.

3. Ole Karup Pedersen, *FN-tropper*, 1965.

Bogens målsætning er at belyse om man ved udsendelse af militært personel kan medvirke til at formindske mulighederne for anvendelsen af vold mellem staterne (s. 7), og at belyse de udsendende staters dilemma mellem overgivelse af kontrol over deres styrke til FN over for deres interesse i at styrkerne kun bruges til formål der gavner staterne (s. 8). Argumentationen er hovedsageligt politisk, og de suveræne staters interesser er analysens omdrejningspunkt. Analysen er baseret på en udenrigspolitisk synsvinkel med rod i den realistiske skole, og er skarp og tør. Om anvendelsen af væbnede styrker hedder det:

"[styrkerne] kan i en bestemt situation være et anvendeligt middel til at finde en fremgangsmåde, som parterne i en konflikt føler de kan anvende "med ansigtet i behold". I så fald har muligheden virket efter sin hensigt ... fordi den har ... skabt større muligheder for rent politiske forhandlinger" (s. 26).

Og om de udsendte styrker i Congo hedder det bla.:

"... de faktiske begivenheder i Congo understreger den meget vigtige kendsgerning, at et magtapparat — det være sig af hjemlig eller fremmed oprindelse — der anbringes i et politisk labilt område, simpelt hen ikke kan undgå at blive opfattet som part i de aktuelle politiske stridigheder" (s. 60)

Fuldstændigt hjerteløst udstiller Ole Karup Pedersen naiviteten i den varme danske støtte til FN's fredsbevarende missioner, der fremgår af udenrigsminister Per Hækkerups artikel i *Foreign Affairs* i juli 1964:¹¹⁰

"[Per Hækkerup] fremhævede små staters vitale interesse i, at FN kunne blive et effektivt instrument for opretholdelsen af international lov, orden og fred, men understregede samtidig, at Danmark i ethvert tilfælde måtte overveje spørgsmålet om troppers anvendelse under hensyntagen til danske interesser og Danmarks allierede. Dette standpunkt er i nøjagtigste overensstemmelse med alle andre staters. Afgørende er imidlertid, hvad udenrigsministeren og de øvrige deltagere ikke berører, hvilken opfattelse af "lov, orden og fred" man fra dansk side er parat til at stille tropperne til rådighed for. Dette problem har ikke været drøftet". (s. 86)

Ole Karup Pedersen konkluderer:

¹¹⁰ (Hækkerup, P. 1964:677).

"... [bla. de danske] forslag og initiativer bedømmes formentlig bedst som en bestræbelse for at stille det nødvendige magtapparat til FN's rådighed, således at staterne gennem dette i en given situation kan påvirke udviklingen i den retning, de finder bedst. Især med hensyn til opfattelsen af begreber som international ret, fred og sikkerhed (...) må det betragtes som værende en fordel for de initiativtagende stater [herunder Danmark], at de i forvejen har opbygget magtapparater, der i givet fald kan søges bragt i anvendelse gennem FN" (s. 87)

Ole Karup Pedersen drøfter ikke de specifikke krigsudløsende forhold. Men han har et skarpt blik for de generelle politiske implikationer ved de udsendte militære midler, såvel for de udsendende og modtagende stater som for FN og i særdeleshed generalsekretæren. Især analysen og vurderingen af Congo-missionen (s. 54-74) er et klart udtryk for en politisk krigsopfattelse.

4. Ole Espersen, *FN styrker i retlig belysning*, 1965.¹¹¹

Ole Espersens *FN-styrker i retlig belysning* er en undersøgelse af FN-styrker ud fra folkeretlige synspunkter. I værket behandles fire af FN's fredsbevarende aktioner, og bla. undersøges de modtagende og de bidragydende staters formelle muligheder for at øve indflydelse på styrkens anvendelse. Espersen forstår "indflydelse" ud fra en snæver retlig tilgang, f.eks. de bidragende og de modtagende landes retlige muligheder for at hjemkalde hhv. udvise FN-styrkerne, og beskæftiger sig ikke med landenes utallige reelle muligheder for at øve indflydelse på FN-aktionerne. Analysen demonstrerer ikke forståelse af det politisk-militære spil i de fredsbevarende missioner, og beskæftiger sig hverken med fredsbevarelsens virkemåde, Danmarks interesse i at støtte FN eller med krigen årsager, hvorfor den ikke behandles yderligere hér.

5. Verner Goldschmidt, "Analyse af ... fredsbevarelse", 1976.¹¹²

Dr. jur. Verner Goldschmidts korte sociologiske analyse af den danske Cypernindsats 1967—69 blev foretaget i samarbejde med en dansk officer, der havde været udsendt til UNFICYP. Analysen indeholder elementer fra såvel den militærteknologiske kataklysmiske opfattelse (bla. at det er væsentligt at holde politik ude af diskussionen når små konflikter skal løses)(s. 153), som kataklysmiske sociologiske fortolkninger. Hovedforklaringen på FN-styrkens evne til at opretholde freden forklares således:

"Det er vigtigt, at FN-styrken ikke fungerer på traditionel militær vis med anvendelse af vold eller trussel af anvendelse af vold. Uformelt opfatter FN-styrkens officerer organisationen som en politimæssig enhed ... Ændringen fra militære til ikke-voldelige politimæssige funktioner må betragtes som en del af normaliseringsprocessen". (s. 154)

Studiet lægger dog vægt på at den overordnede politiske vilje til fred må være tilstede for at fredsbevarelse virker, og på at Cypern-erfaringerne ikke nødvendigvis er generaliserbare. Studiet er i kraft af dets anvendelse af emotive forklaringsmodeller kataklysmisk.

6. Jesper Jacobsen og Henrik H. Lund, *FNs fredsbevarende operationer*, 1990.

Dette er den eneste egentlige akademiske forsøg på at analysere fredsbevarende missioner. De to forfattere analyserer FN's indsats på Cypern vha. tre teoretiske referencerammer: En regimeteoretisk med fokus på fredsbevarelsesregimet, en "feed back synsvinkel" der undersøger Cypern-operationens indvirkning på FN, og endelig en synsvinkel hvor tredjeparts rolle udforskes. Analysen kommer frem til flere gode indsigter vedrørende anvendelsen af de tre referencerammer på Cypern-casen. Jacobsen

¹¹¹ Ole Espersen (f. 1934), dr.jur. 1971, medl. af Folketinget (Socialdem.) 1973-94, justitsminister 1981-82. Medl. af FN's menneskerettighedskomite 1976-79.

¹¹² (Goldschmidt 1976).

og Lund skriver bla. om fredsbevarende styrkers virkemåde:

"FN-styrkerne skal forhindre, at kampene genoptages, og styrkerne skal medvirke til, at der sker en tilbagevenden til normale tilstande. (...) Tanken er, at når konflikten bliver nedfrosset, falder sindene til ro, og der skabes en atmosfære, som gør det muligt at arbejde aktivt for fred. Forholdene ændrer sig, så parterne indser, at stridens genstand ikke er værd at kæmpe for" (s. 29).

Forfatterne har glemt at kreditere Finn Friis (1970:72) for denne beskrivelse, men i kraft af deres tætte referat af Friis' opfattelse af årsagerne til krig, kan der drages den samme konklusion om de to forfatters krigsopfattelse som værende kataklysmisk, og deres opfattelse af krigs årsager som hørende til den gruppeorienterede, sociologiske/psykologiske kategori. Jacobsen og Lund mener i god overensstemmelse med fredsbevarelses-dogmet, at fredsbevarende styrker virker bedst, når de er ikke-voldelige, neutrale og apolitiske:

"FNs fredsbevarende aktioner har ikke til formål at kæmpe mod en medlemsstats væbnede styrker. (...) De fredsbevarende aktioners våben er tilstedeværelse, afspænding og ikke-vold. [Styrken] skal holde sig hævet over konflikten. Den må aldrig blive en del af konflikten. Det er princippet om ikke-vold på det militære plan. (...) I det øjeblik den dræber, bliver den en del af den konflikt, den skal kontrollere, og dermed en del af problemet. Dermed forsvinder dens eneste autoritet, dét at være hævet over konflikten" (s. 30).

I forlængelse af denne beskrivelse, og under overskriften *normalitet*, fortsætter Jacobsen og Lund:

"FN-styrken er i en yderst vanskelig situation i Libanon. De rivaliserende militser respekterer ikke menneskeliv. (...) Forhold som ... gidseltagning og bortførelse af blandt andre en FN-observatør i Libanon falder uden for ethvert normalitetsbegreb. En FN-styrke har svært ved at løse sin opgave under så sindssyge forhold" (p. 30-31).

Kernen i denne beskrivelse af krigen i Libanon i 1980erne er, at FN-styrker kan bidrage til fredsskabelse idet deres ikke-voldelige tilstedeværelse skaber "normalitet". Normalitet kan dog ikke skabes under "sindssyge forhold" (som i Libanon i 1980erne). Implicit i beskrivelsen af fredsbevarende aktioners virkemåde ligger forfatterens forståelse af krig og fredsbevarelse: Krig er en form for "sindssyge", men krigs-sindssygen kan vendes til "normalitet" og helbredes i kraft af FN-troppernes tilstedeværelse, der "får sindene til at falde til ro", "nedfryser konflikten" og dermed skaber en "atmosfære" hvor der kan arbejdes for fred.

Beskrivelsen af krig som en sindssygdom, og fredsbevarelse som en medicin der dæmper gemytterne undtagen i de sværeste tilfælde, er ikke fyldestgørende. Det er uforklaret hvorfor og hvornår sygdommen opstår, hvordan medicinen virker dæmpende og hvorfor den ikke virker i alle tilfælde. Idet Jacobsen og Lund ikke udvikler deres antagelser om krig, må de begrænse sig til at studere en for FN vellykket case, nemlig Cypern hvor FN-styrkerne i hvert fald for en tid, har kureret sygdommen. De konkluderer at fredsbevarende styrker ikke kan "helbrede" en konflikt, men snarere fastfryser den hvis ikke fredsbevarelsen kombineres med en politisk indsats.

Deres anvendelse af regime-, feed-back- og tredjepartsteori fører derfor i hovedsagen til en undersøgelse af overfladefænomener i forbindelse med fredsbevarelse, men ikke til en forklaring på fredsbevarelsens virkemåde. Studiet er et eksempel på fredsforskning ud fra en kataklysmisk krigsopfattelse.

7. M. H. Clemmesen, "Efterkoldkrigstidens danske forsvarspolitik", 1993.¹¹³

I en artikel i Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1992 konstaterer Michael H. Clemmesen på baggrund af Sovjetunionens sammenbrud og Ruslands økonomisk-politiske krise, at "i forudseelig fremtid eksisterer der således ikke nogen trussel om militær invasion af Danmark. Det er en historisk set unik situation, der på kort sigt giver landet en betydelig udenrigspolitisk handlefrihed" (s. 44).

Clemmesen opregner fem grunde til at Danmark og andre småstater bør have, og vil få en central rolle i de kommende fredsbevarende operationer: For det første er småstater mere acceptable for konfliktens parter. For det andet har de egnede styrker. For det tredje er småstaterne ikke, som stormagterne, hæmmet af traumatiske erfaringer fra tidligere militære interventioner, og "er vel bl.a. derfor mere naive og forhåbningsfulde end dem". For det fjerde er det i småstaternes egeninteresse at påtage sig en uforholdsmæssig stor indsats, idet det gøres lettere for politikerne at retfærdiggøre opretholdelsen af militære styrker i fredstid, og for det femte bør småstater ikke overlade alle militære opgaver til stormagter, for det mindsker småstaternes indflydelse på deres egen sikkerhed (s. 49). Clemmesens form for udenrigspolitisk analyse, der inddrager militære forhold og midler samt disses sammenspil med udenrigs- og indenrigspolitik, ses forholdsvis sjældent herhjemme.

Efter en analyse af de danske militære midlers art, mængde og organisation samt styrker og svagheder foreslår Clemmesen en mulig struktur for den "Internationale Enhed", som iflg. Forsvarsaftalen af 1992 skal løse de fredsbevarende opgaver:

"... brigaden bør organiseres som en infanteribrigade med tre eller fire infanteribataljoner. (...) Ud over bataljonerne er der behov for et stærk militærpolitielement, et ingeniørkompagni, der bl.a. er udrustet til at rydde vejspærringer under [kampvogns-]beskyttelse, samt en forholdsvis stor opklaringsbataljon med let pansrede køretøjer til eskorte- og patruljetjeneste, (...). For at kunne »afskrække« lokalt bør alle enheder (delinger, kompagnier, bataljoner) være udstyret med en forholdsvis meget stor ildkraft." (s. 52)

Om opgaverne, danske enheder skal kunne løse under fredsbevarelse mv., skriver han:

"Ud over et bredt spektrum af kampopgaver skal [enhederne] også kunne løse de mange grænsegendarmeri- og almindelige gendarmeriopgaver, der er det centrale element i fredsbevarende og -håndhævende operationer, støtte til humanitær indsats samt markerende deployering langs en international grænse" (s. 46)¹¹⁴

For Clemmesen kan fredsbevarende/-byggende operationer indeholde alle trin fra grænsebevogtning og ordenshåndhævelse blandt civilbefolkningen, over eskorte- og patruljetjeneste til mindre kampopgaver og militær-ingeniørers rydning af vejspærringer under kampvognsbeskyttelse. For ham er afskrækkelse helt central for styrkens evne til at løse opgaverne, hvad enten det sker lokalt i form af "en forholdsvis meget stor ildkraft" eller ved "markerende deployering" langs grænser.

Om årsagerne til krig skriver Clemmesen, at befolkningsforøgelse (uden tilsvarende økonomisk vækst) leder til stigende social nød, hvilket fører til politisk radikalisering, der igen kan medføre "racemodsætninger, politisk vold og eventuelt terrorisme", men

¹¹³ Michael H. Clemmesen (f. 1944), brigadegeneral, FN-observatør i Kashmir 1974-75, hovedfag i historie 1981. Medl. af det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalgs formandskab 1981-83 og af Forsvarskommissionen af 1988.

¹¹⁴ Anvendelsen af begrebet "gendarmeri-opgaver" er en præcisering af det almindeligvis benyttede "politio-pgaver". I gendarmeriopgaver indgår ordensopretholdelse, men ikke den politimæssige efterforskning af kriminalitet mv., som militære styrker ikke har forudsætningerne for at udføre.

ikke nødvendigvis til krig (s. 47). Derudover:

"Der findes i Europas periferi ... et antal af nationale konflikter om territorium, der indeholder et potentiel til at eskalere til krig og eventuelt til etnisk fordrivelse. Risikoen er i sidste instans muligheden for spredning til en større europæisk konflikt — en risiko, der ikke er blevet mindre af den politiske udvikling i Rusland." (s. 48-49)

Det er ressourcemangel og "nationale konflikter om territorium", der *kan* (ikke som i etologiske og økologiske forklaringer *vil*) udløse krig. Clemmesen opererer ikke med den "automatiske" ukontrollable spredning af krig, der indgår i især kataklysmiske krigsopfattelser. Fraværet af determinisme i hans forklaringer, de formålsrettede forklaringer af parternes handlinger og vægten på de politiske momenter som *mulige* krigsårsager viser, at Michael H. Clemmesen har en politisk krigsopfattelse.¹¹⁵

8. Hans Jørgen Garde, "Dansk forsvars internationale engagement", 1993.¹¹⁶

Garde trækker i sin artikel en linie gennem samtlige danske militære udsendelser fra 1937 til forsvarrets eksplicitte internationalisering i 1990'erne.¹¹⁷ Han forsøger som den første at skabe et overblik over de mange udsendelser i FN-regi, men berører ikke fredsbevarelsens virkemåde eller kriges årsager. I artiklen analyseres samspillet mellem politikere og forsvar i den proces, der startede med udsendelsen af korvetten *Olfert Fischer* til den Persiske Havbugt i september 1990 og førte til vedtagelsen af *Lov nr. 909 af 8.12 1993 om forsvarrets formål, opgaver og organisation mv.* Garde, der i 1993 var kontreadmiral og kunne forvente at overtage posten som forsvarschef, fremkommer ikke med kontroversielle konklusioner. Når Garde indpasser fredsbevarelse i "et bredt spektrum af internationale opgaver, varierende fra ... humanitære operationer til egentlige kampoogaver" (s. 64), er det i overensstemmelse med den politiske krigsopfattelse.

9. Kristian Schmidt, *Collective European Resort to Armed Force*, 1994.¹¹⁸

Schmidts komparative studium af Storbritannien, Italien og Danmark omhandler debatten om hvorvidt, mod hvem og hvordan magt skulle anvendes i Golfkrigen og eks-Jugoslavien. Afhandlingen undersøger politikernes, pressens og akademikerens holdninger til magtanvendelse i de to krige, men inddrager kun perifert de tre landes militære styrker. Afhandlingen belyser bla. hvorvidt spørgsmålet om magtanvendelse gav anledning til konflikt mellem regering og opposition, samt hvilke institutionelle præferencer vedr. alliancebygning og samarbejde de tre lande havde (s. 9). Schmidt forklarer variationen i vilje til magtanvendelse inden for samme land og inden for det enkelte politiske parti med graden af *domestication*, forstået som den udstrækning hvori udenrigspolitik er blevet et partipolitisk emne, snarere end et nationalt. Det konkluderes at udenrigspolitikken, herunder spørgsmålet om magtanvendelse, er blevet mere politiseret inden for hvert enkelt land efter den kolde krigs ophør, og at politiseringen har haft forskellig indvirkning på de tre landes vilje til at bruge militære midler i udenrigspolitikken (s. 32).

Schmidt demonstrer at de tre landes vilje til magtanvendelse varierer betydeligt fra sag til sag, og kan forventes at variere også i fremtiden (s. 73ff). Han formoder at varia-

¹¹⁵ Hvilket ikke er overraskende, idet han bla. har skrevet Clausewitz-biografien i *Om krig* s. 841-76.

¹¹⁶ Hans Jørgen Garde (1939-96), chef f. Forsvarsstaben fra 1989, admiral og forsvarschef 1996. Medl. af IISS, United States Naval Institute, Sikkerheds- og Nedrustningspolitisk Udvalg 1985-86 samt Forsvarskommissionen af 1988. Ved Gardes alt for tidlige død i et tragisk flystyrt i 1996 mistede Danmark sin bedste officer i nyere tid.

¹¹⁷ I 1937—39 overvågede en international kontrolstyrke med danske observatører og dansk chef den spansk-franske grænse for at begrænse mulighederne for udenlandsk intervention i den spanske borgerkrig.

¹¹⁸ Kristian Schmidt er sektionschef i Udenrigsministeriet i København.

tionen kan forklares ved at nogle sikkerhedspolitiske problemstillinger har karakter af hårde *interests*, hvor andre blot er udtryk for blødere følelsesmæssige/imagemæssige *responsibilities*. Når variationen i viljen til magtanvendelse skal forklares, lader han graden af *domestication* være den faktor der fremmer hhv. nedsætter det enkelte lands villighed til at bruge magtmidler udenlands. Dermed ignorerer han den oplagte forklaring, at forskellige lande samt partierne indenfor hvert land ikke alene bedømmer vægten af interesserne, men også nytten af militær magtanvendelse forskelligt.

Schmidts analyse er et bidrag til den akademiske tradition for analyser af militærpolitiske problemstillinger, hvor militær indsigt ikke påskønnes.¹¹⁹ Konklusionerne forekommer, trods stor metodisk omhyggelighed, at være svagt begrundede. Set ud fra det clausewitzianske paradigme er analysen et eksempel på, hvor upræcis og luftig en analyse af krig og militærpolitiske problemstillinger kan være, når den savner militær indsigt og et teoretisk grundlag. Schmidt overvejer ikke hvilke mekanismer der udløser krigene, indvirker på dem eller styrer dem, for ham er krig en *black box*. Kun de udsendende landes overvejelser undersøges; i det øjeblik de militære midler bliver afpasset det udsendende lands gennemsnitlige politiske vilje er analysen afsluttet og opgaven løst. Den manglende viden om og interesse for militære emner, for effekten af de militære udsendelser og for den politiske styring af de udsendte, samt opfattelsen af krig som en *black box* indikerer en kataklysmisk tilgang til analysen.

7.2 Politikere

I dette afsnit gennemgås udenrigsministrene Poul Hartling, Per Hækkerup, Uffe Ellemann-Jensen, Niels Helveg Petersen, samt forsvarsminister Hans Hækkerups opfattelser af krig, deres motivation for at udsende danske styrker samt deres opfattelse af hvordan fredsbevarelse virker.¹²⁰

1. Per Hækkerup, udenrigsminister 1962—66.¹²¹

Per Hækkerup formulerer rationalet for udsendelsen af danske FN-tropper således:

"Skal [de mindre nationers] sikkerhed og interesser fremmes i samme omfang som stormagternes, må magtpolitikken erstattes af en international retsorden. Alle sine svagheder til trods er FN idag det bedste grundlag, vi har for arbejdet mod dette fjerne mål, og det må derfor være de mindre landes pligt ihærdigt at virke for, at FN's organisation og autoritet styrkes og udbygges. For Danmarks vedkommende er denne målsætning bedst kommet til udtryk ved vor deltagelse i FN's fredsbevarende aktioner, der gang på gang har været i stand til at forhindre, at lokale konfliktsituationer har fået et større og uoverskueligt omfang. (...) Vi ser i [de fredsbevarende styrker og det nordiske FN-samarbejde] kimen til den effektive ordensmagt, som vi håber [FN] en dag bliver i stand til at etablere".¹²²

¹¹⁹ Sammenlign f.eks. Schmidts afsnit 3.2 og 3.3 (s. 59-61), hvori han forundres og forarges over de britisk/amerikanske angreb på flygtende irakiske tropper, med Ahlströms langt sikrere behandling af samme episode (Ahlström 1992:62-64).

¹²⁰ Udenrigsministrene før 1962 behandles ikke pga. analysens fokus på perioden efter 1964, og ministrene 1966—68 og 1971—82 behandles ikke, da der ikke forekom nye danske udsendelser i disse perioder.

¹²¹ Per Hækkerup (1915-79), medl. af Folketinget (Socialdem.) fra 1950. Formand for den danske FN-delegation 1961-66, udenrigsminister 1962-66, medl. af Udenrigspolitisk Nævn indtil 1971.

¹²² Citeret fra forordet i (Espersen 1965:7).

Hér er Danmarks rationale for udsendelsen af militære midler formuleret klart; målsætningen på system-planen er at styrke FN og derigennem den internationale retsorden, og endemålet er en FN-hær. Per Hækkerup håbede at det nordiske FN-samarbejde (NORDSAMFN), oprettet i 1964, ville blive kimen til en FN-hær. Da forslaget om oprettelse af NORDSAMFNs danske komponent 2. behandledes i folketinget d. 30.4 1964 understregede Per Hækkerup, at denne FN-styrke skulle løse opgaver efter FN-pagtens kapitel VI om fredelig løsning af konflikter, og ikke efter kapitel VII om tvangsforanstaltninger. Han fremhævede endvidere, at styrkens lette udrustning forhindrede den i at påtage sig egentlige militære aktioner, våbnene var kun med til selvforsvar.¹²³ Det at han er overbevist om at fredsbevarelse er en ikke-militær aktivitet, og hans formodning om at styrkerne i kraft af deres blotte tilstedeværelse kan "begrænse og mildne lokale konflikter", indikerer en kataklysmisk krigsopfattelse.

2. Poul Hartling, udenrigsminister 1968-71.¹²⁴

Poul Hartling indsætter den danske deltagelse i FN-styrker i samme udenrigspolitiske ramme som sin forgænger Hækkerup:

"For Danmark har det været en naturlig konsekvens af ønsket om at se retstanken gennemført på det internationale plan at slutte op om FN's fredsbevarende operationer. Dette gælder ikke blot for den værdi, de fredsbevarende operationer har i det enkelte konflikttilfælde, men tillige og ikke mindst for det bidrag, de yder til FN's egen indre dynamik. Herigennem udbygges et internationalt maskineri, som end ikke var forudset, da pagten blev oprettet"¹²⁵

Lige så vigtigt som målsætningen om at fremme retstanken, og måske endnu vigtigere end det humanitære ønske om at mildne konflikter, er Hartlings ønske om at gøre FN til et respekteret "maskineri", der kan overkomme stormagternes skepsis, for stormagterne var "... kort efter krigens afslutning blevet ofre for indbyrdes splid" (s. 43-44). Den militære FN-indsats kan dog ikke ske på tværs af stormagternes interesser, hvorfor deres samtykke må indhentes (s. 45). Det gælder for Hartling om at stoppe konflikterne mens de er små, for de kan brede sig uhæmmet, for "... snart sagt en hvilken som helst konflikt et sted i verden må siges at være af betydning for alle lande i vore dage. (...) En konflikt kan eskalere (...) og meget hurtigt blive global" (s. 45). Konflikterne drejer sig om goder, der kan fordeles politisk, omend misforståelser (såsom stormagternes "splid") kan snige sig ind, hvilket er udtryk for en kataklysmisk, politisk opfattelse af krig. Om fredsbevarelsens virkemåde hedder det:

"Styrkerne har ikke til opgave at gribe ind over for en fredsbrøder, men derimod at overvåge en ... våbenstilstand, at medvirke til at opretholde ro og orden eller til at løse andre politimæssige opgaver" (s. 44)

¹²³ Hér efter (Udenrigsministeriet 1968:218).

¹²⁴ Poul Hartling (f. 1914), medl. af Folketinget (Venstre) fra 1957, udenrigsminister 1968-71, statsminister 1973-75, medl. af Udenrigspol. Nævn til 1978, FN's højkommisær f. flygtninge 1978-85.

¹²⁵ Dette og nedenstående citater er fra Poul Hartlings indlæg "Dansk deltagelse i FN's fredsbevarende operationer..." i (Skern 1976:44ff).

Aggressorer omtales som "fredsbrydere" og i Hartlings indlæg kaldes alle de krige hvor FN har grebet ind, selv Koreakrigen, for "konflikter". Indlægget er så diplomatisk hvad angår kriges årsager og anvendelsen af de udsendte danske militære midler, at ingen kan føle sig stødt. Det beskrives klart hvilke motiver Danmark har til at støtte FN militært, men kriges årsager og virkemåde berøres ikke. Hartling tager indirekte afstand fra den tanke, at Danmark skulle forsøge at styre de udsendte FN-styrker når de er afgivet til FN, det ville svække det FN-"maskineri", det er så værdifuldt at få opbygget. For Danmark ligger den politiske interesse før udsendelserne: Hvis stormagterne accepterer missionen, og vi selv ikke har brug for midlerne, vil vi udsende dem uden at forsøge at styre dem.

3. Uffe Ellemann-Jensen, udenrigsminister 1982—93.¹²⁶

I den første halvdel af Ellemann-Jensens ministerperiode blev der ikke oprettet nye FN-missioner, men i takt med Sovjets accelererende sammenbrud oprettedes missioner i bla. Afghanistan fra 1988 og i Namibia i 1989, hvortil Danmark bidrog med observatører hhv. en styrke. Fra 1991 hvor de tre baltiske lande frigjorde sig fra Sovjet, var han en varm fortaler for deres uafhængighed, og han har siden været en af de varmeste fortalere for det militære samarbejde med disse lande. Ellemann-Jensens erklærede hovedinteresse er Danmarks aktive medlemskab af EU, og medlemskabet af FN og den militære indsats her omtaler han ikke. I årene 1992—93, der var kritiske såvel for krigen i eks-Jugoslavien som for Danmarks medlemskab af EU, koncentrerede Ellemann-Jensen sig om EU. I januar 1993 hvor Danmark havde formandskabet for EU, rejste han i denne egenskab til Beograd med det formål at få den serbiske præsident Milošević' hjælp til at stoppe krigen i Bosnien. Før afrejsen skrev han:

"[jeg drager til Jugoslavien med en] ... fast overbevisning om, at den tragiske udvikling i området kun kan standses og vendes, hvis alle indser, at interessemodsatninger, gammelt had og mistro ikke må føre til udfoldelse af de værst tænkelige sider i den menneskelige natur" (Pol. 6.1-93)

Ud over interessemodsatninger, en politisk krigsforklaring, var det "gammelt had og mistro", en socialpsykologisk forklaring, der var årsag til krigen. Som en foreløbig konklusion på EUs mislykkede indsats i eks-Jugoslavien skrev han i 1996:

"Udviklingen i Bosnien har vist, at hvis der ikke er vilje til om nødvendigt at foretage en direkte militær indsats for at forsvare respekten om spillereglerne, så vokser regningen. Derfor skal der eksistere et beredskab og en strategi som muliggør, hurtig og effektiv anvendelse af "hårde midler" hvis det er nødvendigt". (WA 1.7-96)

Ellemann-Jensens villighed til hurtigt og effektivt at anvende militære midler i Bosnien for at sikre overholdelse af "spillereglerne", snarere end for f.eks. at mindske had eller lidelser, peger i retning af en politisk krigsopfattelse, ligesom fraværet af referencer til bløde betegnelser for militær intervention såsom "fredsbevarelse" gør det. (Der er ikke fundet materiale, der belyser hans opfattelse af fredsbevarende operationers virkemåde).

4. Niels Helveg Petersen, udenrigsminister fra 1993.¹²⁷

I januar 1993 arvede den Niels Helveg Petersen det danske EU-formandskab, herunder problemerne med krigen i eks-Jugoslavien og forhandlingerne om rammerne for landets fortsatte medlemskab af EU. Han skrev kort efter han var blevet minister en programerklæring for den fremtidige danske fredsbevarende indsats:

¹²⁶ Uffe Ellemann-Jensen (f. 1941), journalist, premierløjtnant af reserven 1962. Medl. af Folketinget (Venstre) fra 1977, udenrigsminister 1982-93. Medl. af Udenrigspol. Nævn fra 1993.

¹²⁷ Niels Helveg Pedersen (f. 1939), medl. af Folketinget (Rad.V.) fra 1966. Udenrigsminister fra 1993. Formand for det Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Regeringsudvalg fra 1994.

"... ulandene [kæmper] fortsat med overvældende problemer i form af fattigdom, befolkningsekspllosion, knugende gældsbyrder, handelsbarrierer og en truende økologisk katastrofe. Problemer som både er kilde og årsag til konflikter og ustabilitet". (WA 26.3-93)

Disse forklaringer på krigen opståen er fra både den økonomiske og den økologiske gruppe blandt den kataklysmiske krigsopfattelses teorier. Om mulighederne for at skabe fred skriver Helveg:

"Erfaringerne fortæller os, at der er et voksende behov for at supplere og integrere de fredsbevarende aktiviteter med andre projekter af humanitær, udviklingsmæssig og demokrati- og menneskerettighedsfremmende karakter. Kun herved kan vi fremme grundlæggende betingelser for varig fred og stabilitet. (...) Det kan meget vel betyde, at vi fremfor at sende soldater ... bør støtte en fredsbevarende operation med valgobservatører eller andre eksperter". (WA 26.3-93)

Helveg støtter som sine forgængere den dobbelte tilgang til Danmarks sikkerhed, dels "... har [Danmark] som lille nation en stærk interesse i at skabe en international retsorden [gennem FN]", dels bør vi støtte udviklingen af den tredje verden, da "det er nødvendigt at se vor egen sikkerhed i et langt bredere perspektiv" (WA 26.3-93).

Foråret 1993 var det andet krigsår i eks-Jugoslavien, og over 100.000 var blevet dræbt. Helveg erkendte, at den almindelige FN-fredsbevarelse som Danmark deltog i ikke fungerede:

"For så vidt angår de almindelige fredsbevarende operationer vil en beskeden udvidelse af troppernes beføjelser til at bruge magt i selvforsvar måske kunne komme på tale. F.eks. sådan at denne ret også kommer til at omfatte situationer, hvor tropperne hindres i at udføre deres mandat" (WA 26.3-93)

Udenrigsministeren har ry for at være forsigtig, og "måske en beskeden udvidelse af beføjelserne" for de udsendte, sådan de kan bruge magt til at "udføre deres mandat", skal ses i dette lys. Helveg har større tiltro til at tillidsskabende foranstaltninger skaber fred:

"... EF's 400 mand store observatørmission i Ex-Jugoslavien ... understøtter FN's arbejde med at overvåge våbenhviler og skabe den tillid mellem konfliktens parter på lokalt niveau, der er så afgørende for en varig fred i området" (WA 26.3 1993)

Men på trods af observatørernes store arbejde med at overvåge de mange våbenhviler der blev indgået, forværredes situationen i eks-Jugoslavien, og også oprørte danskere krævede en håndfast europæisk indgriben over for serberne, der af mange sås som den aggressive side. I efteråret 1994 blev Helveg udsat for megen og til tider voldsom offentlig kritik, og i et interview i december forsvarede han sig:

"Det er ikke min skyld, det er ikke Danmarks skyld, det er ikke Vestens skyld, hvad der sker dernede. De har selv et ansvar for det. (...) Vi skal spørge os selv, hvad vi får for al vores gode vilje, men til syvende og sidst er det altså svært at holde fred mellem folk, der har besluttet sig for at slå hinanden ihjel" (Pol. 26.12-94)

Helvegs krigsopfattelse tillader ham ikke at operere med mere end én aktør, befolkningen, og én variabel, dens had. Hos ham er den clausewitzianske trekant kollapsede kun at have en side, nemlig Folket, hvis "had" er afgørende for om der er krig eller ej. Da man intet kan gøre hvis befolkningerne holder fast i deres tåbelige had, er Helveg ikke i stand til at gøre noget, uanset hvad kritikerne siger. Han er "uden skyld". I

interviewet blev han spurgt om "alle i Bosnien er lige skyldige", og forklarede:

"Hvis man ser på den sidste udvikling i Biha_ [hvor en bosnisk, muslimsk krigsherre havde allieret sig med serberne] ... er det altså et internt muslimsk opgør. I kampen mellem muslimer og serbere er der altså iblandet et internt muslimsk opgør. Derfor er det svært at opfatte sagen som enten sort eller hvid" (Pol. 26.12-94)

Helvegs modstand mod at tage stilling var stor, for at placere hovedparten af skylden ville kunne føre til anvendelse af militære midler, hvilket han under ingen omstændigheder ville:

"... med hele min baggrund og mit syn på verden, så tager jeg det som en selvfølge, at alle er klar over, at jeg aldrig kan støtte en løsning af en konflikt med militære midler. Det er en del af hele min livsholdning. Der er ikke for mig noget, der er mere afskyeligt end at se en civilbefolkning blive udsat for luftbombardementer og tanks i gaderne". (Berl. 16.1 1995)

En person med en politisk krigsopfattelse der foreslog Helveg Petersen, at stoppe krigen med magt ville være på galt spor. For Helveg er al krig afskyelig og indebærer kun lidelse, og derfor er en "krig for at stoppe en krig", f.eks. en NATO-intervention i Bosnien, en absurditet for Helveg. Helveg troede næppe, at en NATO-intervention ville benytte de samme grusomme metoder som serberne, men Helveg og hans ligesindede mener formentlig at soldater er mennesker i uniform, og at de og deres familier er lige så ulykkelige når de dræbes, som når civile dræbes.

På et topmøde i London i juli 1995 aftalte de vestlige udenrigsministre dog om nødvendigt at sætte en begrænset flystøtte ind for at redde den FN-beskyttede enklave Gora_de fra at blive nedkæmpet af de belejrende serbiske militser. En holdningsfælle til Helveg, journalist Christine Cordsen fra Politiken, spørger:

"Nogle mener, at .. bombardementer af serberne kunne skabe den krigstræthed, der ville fremprovokere fredsvilje? Helveg: Ja, derfor står jeg også bag mødets resultat. (...) Serberne har jo sagt , at de vil opfatte et [FN-luft-]forsvar af Gorazde som en krigserklæring, og gør de det, får det selvfølgelig konsekvenser for FN. Også derfor er beslutningen udformet som en mulighed for at undgå bombninger, men ansvaret ligger hos serberne". (Pol 23.7-95)

For journalisten og Helveg er det "krigstræthed der fremprovokerer fredsvilje"; en kataklysmisk, emotiv forklaringsmodel. Helvegs giver i artikler og interviews udtryk for, at han er dybt ulykkelig og frustreret over krigens ofre, og at han ikke aner hvad han skal gøre for at afhjælpe problemet:

"Fundamentalt er det så svært at forstå og helt umuligt at acceptere det ufattelige had, disse befolkningsgrupper nærer mod hinanden, og det er slet ikke til at få øje på de moderate kræfter, der i den slags situationer plejer at opstå". (Pol. 23.7-95)

Fire års krig og over 200.000 døde har bekræftet Helvegs næsten pacifistiske, kataklysmiske krigsopfattelse. Hans analyse af krigen virker som kalejdoskopisk indtryk af voldens ulykkelige ofre: Serbere, FN, kroater, NATO, bosniere og muslimske krigsherrer er ikke til at skelne fra hinanden.

6. Hans Hækkerup, forsvarsminister fra 1993.¹²⁸

Forsvarsminister Hans Hækkerup behandles i denne sammenhæng fordi han fik større indflydelse på dansk udenrigspolitik end andre forsvarsministre i den undersøgte

¹²⁸

Hans Hækkerup (f. 1945), søn af fhv. udenrigsminister Per Hækkerup. Sprogofficer (russisk) 1966-72, medl. af Folketinget (Soc.Dem.) fra 1979. Fmd. f. Forsvarsudvalget 1990-93, forsvarsminister fra 1993.

periode, især hvad angik anvendelsen af de danske styrker udenlands. Dette skyldes dels hans dygtighed, dels at Forsvarsministeriet er blevet styrket i forhold til Udenrigsministeriet. Som nyindsat minister i januar 1993 fik Hans Hækkerup overdraget det politiske ansvar for den danske FN-styrke, der var udsendt til UNPROFOR i Kroatien. I februar 1993 skriver Hækkerup om krigen årsager:

"[Med Sovjets sammenbrud fulgte] økonomiske problemer, arbejdsløsheden voksede, og de sociale problemer tog til. Og hertil kom så de etniske konflikter. Vi vidste jo godt, at mange af de nationale modsætninger havde være nedfrosset under den kolde krig, men at de ville bryde ud med sådan en kraft, havde vi ikke forudset". (Berl. 28.2-93)

Det er hovedsageligt etniske konflikter, der kan eskalere til krig. For Hækkerup er der to sammenhængende rationaler for den danske indsats i FN- og andre militære aktioner. Det første er en national interesse: "FN er vores mulighed for, som lille land, at møde ansvaret og dermed få indflydelse" (Berl. 24.10-95), og "[FN] kan spille den rolle, den oprindeligt var tiltænkt [som garant for verdensfreden]" (WA 2.12-93). Men ud over den danske statsplans-interesse i en international retsorden, er der for Hækkerup et andet vigtigt rationale, den moralske pligt til at hjælpe mennesker i nød: "I disse år flyttes grænserne i folkeretten [til fordel for intervention], og det mener jeg er rigtigt. Specielt i grove tilfælde som folkemord og etniske udrensninger..." (WA 2.12-93) og "[Den danske indsats] markerer, at vi ikke bare lader stå til, når undertrykkelsen ryster verden" (Berl. 24.10-95). Om forsvarrets ændrede rolle efter den Kolde Krigs ophør siger Hækkerup:

"Forsvaret har ikke længere til formål at afsvække en trussel mod nationens territorium, men er blevet et samarbejdsinstrument. I dag er det en "eksportvare", som vi søger at formidle til vore tidligere modstandere i Øst, for derved at skabe et grundlag for, at konflikter og modsætninger ikke igen opstår eller udvikler sig til krise eller krig".¹²⁹

Tidligt i 1993, hvor serbernes vilje til etniske udrensninger i eks-Jugoslavien endnu var dårligt kendt, sagde Hækkerup om de vestlige muligheder for at stoppe krigen: "... der findes kun politiske løsninger på konflikterne. Man kan ikke løse problemerne med militære midler. Men forsvaret kan hjælpe til, medens de politiske løsninger findes" (Berl. 28.2-93). I december 1993 satte han sin lid til, at EUs økonomiske og politiske virkemidler skulle hjælpe (WA 2.12-93). Han opfattede da fredsbevarelse som opgaven for de danske soldater udsendt til UNPROFOR, men var villig til at indsætte danske soldater i "fredsoprettende" operationer — og egentlig krig:

"Som det er i dag deltager Danmark kun i det rent fredsbevarende. Men træffer FN nye beslutninger, bevæger vi os op ad stigen. Betingelsen er dog, at de danske soldater er udrustet og uddannet til den pågældende opgave" (WA 2.12-93).

Efter krigen i eks-Jugoslavien var afsluttet blev de danske styrker i efteråret 1995 overført fra FN-missionen UNPROFOR til NATO-styrken IFOR [*Implementation Force*]. Hækkerup skrev om IFOR:

"Fredsstyrken har et klart og afgrænset mandat: Våbenhvilen skal overholdes. (...) Fredsstyrkens militære handlekraft er en vigtig brik i kampen for freden. Men ikke den eneste. Parternes vilje til at leve op til fredsftalen er helt afgørende for, om operationen lykkes". (Berl. 20.1-96)

Her er ikke længere tale om fredsbevarende styrker, men en "fredsstyrke" hvis militære handlekraft er vigtig for at opretholde en våbenhvile. Om hele Jugoslavien-fadæsen, der

¹²⁹

Militært Tidsskrift, s. 57-62, 126. årg. Marts 1997.

ud over en kvart million døde havde alvorlige politiske omkostninger for især EU, og var nær ved at koste også NATOs troværdighed,¹³⁰ sammenfattede Hækkerup i juli 1996:

"Den fredsbevarende styrke gik ind i eks-Jugoslavien med så få våben som muligt i den tro, at parterne ville respektere vore blå baretter og blå øjne. FN-operationen blev gradvist udmanøvreret, chikaneret, og ydmyget, specielt af serberne. Den situation vil vi ikke komme i denne gang. Nu har vi taget konsekvensen og går ind med mange flere våben og formentlig også flere soldater, end vi har brug for, for at være fuldstændig sikre på at blive respekteret. (...) Generelt er FN-modellen den rigtige i langt de fleste konflikter. Men det var den ikke i eks-Jugoslavien. Vi vil nok fremover være tilbøjelige til at tage lidt flere våben med, end vi tror, at vi får brug for. Vi har lært nogle lektier". (Berl. 1.7-96)

Tilsyneladende ændrede Hækkerup sin opfattelse af militær magtanvendelse fra 1993 til 1996. I 1993 mente han at politiske og økonomiske midler alene kunne løse konflikten i Jugoslavien fordi "intet land kan eksistere i Europa uden et godt forhold til EF" (WA 2.12-93). I 1996 var han kommet til den erkendelse, at militære midler — i visse tilfælde — kan være en "vigtig brik i kampen for freden". Som han skriver i 1996, serbernes aggression lærte ham en lektie, nu er det slut med at være blåøjet, næste gang er det et indtog med rigeligt med våben og mandskab for at sikre respekten. Hækkerups anbefaling af våbenmagt som en vigtig brik, og hans erkendelse af nødvendigheden af militær overlegenhed for at gennemtrumfe en sag, indikerer en politisk krigsopfattelse. Men de refererede artikler og interview giver ikke indtryk af, at Hækkerup har en systematisk, clausewitziansk opfattelse af militære midlers anvendelse. Intetsteds betoner han vigtigheden af politisk styring af de fredsbevarende missioner, intetsteds forsøger han en analyse af de forskellige parters interesser og alliancer i krigen på Balkan, og han er aldrig eksplicit i sin beskrivelse af de fredsbevarende styrkers mulighed for at influere situationen, det bliver blot til omtale af uspecificerede "militære muligheder". Der er den mulighed, at Hækkerup ikke taler rent ud, men undgår skarpe analyser og at anbefale ditto konsekvenser for ikke at støde kataklysmiske regeringsfæller som Niels Helveg Petersen. Det kunne fortolkes som om begivenhedernes pres, og måske især den førstehåndsoplevelse Hækkerup har fået gennem sine mange besøg hos styrkerne i eks-Jugoslavien, har fjernet ham fra den kataklysmiske krigsopfattelse, og bibragt ham væsentlige elementer af den politiske krigsopfattelse som dyrt betalte lektier.¹³¹

Sammenfatning

Udenrigsministrene Per Hækkerup og Poul Hartling står for næsten identiske, kataklysmiske krigsopfattelser. Uffe Ellemann-Jensen interesserede sig kun lidt for FN og fredsbevarende styrker før krigen i eks-Jugoslavien, men fremviser derefter en i hovedsagen politisk opfattelse, ligesom forsvarsminister Hans Hækkerup gennem de samme erfaringer førtes fra en kataklysmisk mod en politisk opfattelse. Niels Helveg Petersen står for en kataklysmisk, næsten pacifistisk krigsopfattelse. Ministrene (bortset fra Ellemann der ikke giver udtryk herfor) synes at være enige om statsplansmotiverne til den danske militære støtte til FN: At øge Danmarks sikkerhed ved at støtte en international retsorden, og at forhindre og mildne konflikter for at undgå at de breder sig.

¹³⁰ Den engelske Field Marshal Lord Vincent sagde i København d. 31.10 1996 om indsatsen i eks-Jugoslavien: "... in May [1995] we got very close, in my view, to damaging irretrievably NATO's credibility ... and, ultimately, even its survival as an effective organisation". Militært Tidsskrift, s. 66, 126. årg. Marts 1997.

¹³¹ Fra 1995 har en arbejdsgruppe i FN på dansk initiativ, sandsynligvis Hans Hækkerups, samlet 14 lande med militær FN-erfaring om oprettelsen af en multinational brigade på 5500 mand, der skal kunne indsættes af FN på blot 15-30 dage. Om "UN Stand-by High Readiness Brigade" (SHIRBRIG), se major Michael Lollesgaard, "SHIRBRIG ...", s. 261-268 i Militært Tidsskrift, 126. årg., august 1997.

7.3 Embedsværket

Otte publikationer fra årene 1950 til 1995 er relevante for undersøgelsen af embedsværkets forhold til de udsendte danske styrker:

1. Forsvarskommissionen af 1946, 1950.

Forsvarskommissionens betænkning er fra 1951, hvor det var klart, at der ikke ville blive oprettet en egentlig FN-hær. Selve betænkningen indeholdt intet om en dansk FN-styrke, men en særudtalelse fra Det Radikale Venstre anbefalede, at hærens størrelse afpassedes efter "de opgaver, den har rimelig mulighed for at løse, herunder ... en særlig FN-styrke".¹³²

2. Udenrigsministeriet, "Gråbogen", 1968.

Kapitel 13 omhandler "Dansk deltagelse i FN's fredsbevarende operationer", og indeholder en kronologisk gennemgang af FN's og de danske initiativer angående fredsbevarelse fra 1948 til 1964. Gennemgangen sammenfatter loyalt de ledende danske politikeres synspunkter, og tilføjer ikke egentligt nyt.

3. Forsvarskommissionen af 1969, 1972.¹³³

I beretningens kapitel II, s. 13, formulerer forsvarschefen forsvarets målsætning uden at nævne de udenlandske opgaver. I Forsvarskommandoens uddybning af målsætningen nævnes de udenlandske opgaver dog som den sjette af syv målsætninger og omtales med ordene: "Endvidere skal kontingenter til FN's fredsbevarende aktioner kunne opstilles, og forsvaret skal kunne løse pålagte, civilt prægede opgaver" (s. 14). Den internationale indsats talte på tidspunktet en snes observatører og flere hundrede soldater på Cypren, og da de ikke nævnes andetsteds i beretningen, kan det konstateres, at forsvarskommissionens og forsvarets interesse for udlandsopgaverne var beskednen.

4. Seidenfaden-rapporten, *Problemer omkring dansk sikkerhedspolitik*, 1970.¹³⁴

Rapporten beskriver FN-styrkernes virkemåde på samme måde som "Gråbogen" fra 1968, og meget i stil med Finn Friis' sprogbrug:

"[FN-styrkernes] opgave har ikke været at gribe ind over for en fredsbrøder, men at overvåge en våbenstilstand, medvirke til at opretholde ro og orden, eller løse andre politimæssige opgaver. Deres funktion er derfor principielt mere beslægtet med den funktion, der udøves af observatører, kontrollanter o.l., end med den funktion der er tiltænkt militære styrker i henhold til pagtens art. 42 [om tvangsmidler, dvs. krig]." (bd. I, s. 203).

Der lægges vægt på at fredsbevarelse ikke er en militær, men snarere en politimæssig aktivitet, og at modtagerlandene har ønsket FN-styrkernes indblanding. Om de danske motiver til deltagelse skrives:

"Efter dansk opfattelse ... har FN's fredsbevarende virksomhed indtil nu været forenelig med pagten og samtidig repræsenteret nogle af FN's mest konstruktive bestræbelser på det politiske område. Det er derfor vigtigt ... ikke at svække den fremdrift, der er opnået, og Danmark agter fuldtud at støtte bestræbelser i denne retning." (bd. I, s. 239)

Spørgsmålene om hvorfor krige opstår og hvordan fredsbevarende missioner fungerer, behandles ikke. Der udtrykkes blot det standpunkt, at fredsbevarelse ikke er krig.

¹³² (Haagerup 1956:114).

¹³³ (Forsvarskommissionen 1969).

¹³⁴ (Regeringsudvalget 1970).

5. Forsvarsudvalgets betænkning, 1982.¹³⁵

I betænkningen, der er et politisk direktiv til forsvaret, nævnes de internationale indsatser ikke i gennemgangen af forsvarets formål og opgaver, men blot i en bisætning hvoraf det fremgår, at forsvaret skal kompenseres for "forureningsbekæmpelse og lignende ikke-militære opgaver samt for fredsbevarende operationer". På tidspunktet var et dusin observatører og flere hundrede soldater udsendt, men forligspartierne der stod bag betænkningen syntes ikke at udvise større interesse for de fredsbevarende aktioner.

6. Dyvig-Rapporten, 1985.¹³⁶

Rapporten omhandler Danmarks sikkerhedspolitiske situation i 1980'erne, og beskæftiger sig hovedsageligt med Øst-Vest-konflikten og dennes baggrund og virkninger, især atomrustningskapløbet. Det danske militære forsvars muligheder og opgaver er reduceret til et spørgsmål om at kvalificere til NATO-medlemskabet, og dermed til modtagelse af militære forstærkninger fra vore allierede (s. 90). Rapporten indeholder intet om de danske militære midler og muligheder, intet om krig eller krigsårsager, og ikke ét ord om FN's fredsbevarelse og Danmarks deltagelse heri. I denne type sikkerhedspolitisk analyse, der helt udelader militære forhold og samspillet mellem militære og politiske muligheder, reduceres det militære forsvar til et symbol. Dyvig-udvalgets arbejde ses som et (mislykket) forsøg på at afmontere den sikkerhedspolitiske uenighed i Folketinget, der resulterede i "fodnotepolitikken" 1982-88.

7. Forsvarskommissionen af 1988, 1990.¹³⁷

Kommissionens nedsættelse og arbejde medvirkede til at bringe dansk sikkerheds- og forsvarspolitik væk fra fodnotepolitikken konfrontationskurs. Rapporten beskæftiger sig med de mulige konsekvenser af den daværende uklare sikkerhedspolitiske situation, med forsvarets struktur og med størrelsen af det danske NATO-bidrag. I beretningens kapitel 5 om forsvarets formål og opgaver foreslår kommissionen en ny formåls- og opgaveformulering. Herunder nævnes ud over fredsbevarelse nyskabelsen "tillids- og sikkerhedsskabende foranstaltninger", hvilket åbner mulighed for, at forsvaret kan deltage i indgribende, fredsstøttende operationer.

8. Udvalget vedr. Danmarks internationale indsats, 1993.¹³⁸

Betænkningen fokuserer på de økonomiske sider af statens udenlandske indsatser, herunder de militære. I kapitel 7 defineres begreberne vedr. den udenlandske, militære indsats: "Forskellen på fredsbevarende og fredsskabende ligger i graden af magtanvendelse, hvor fredsbevarende ikke går ud over selvforsvar" (s. 118). Definitionen bryder dels med tidligere praksis ved at anse militær magtanvendelse for at være kernen også i fredsbevarende operationer, hvilket peger i retning af en politisk krigsopfattelse, dels ved at nævne fredsskabelse.

9. Forsvarsaftalen af 1992 og lov om forsvarets formål 1993.¹³⁹

Den to-årige forsvarsaftale dækkende 1993-94 blev indgået mellem Folketingets partier undtagen SF og FRP, og er som forgængeren fra 1982 ikke et embedsmandsskrift, men et politisk direktiv til forsvaret. Aftalen var et brud med de tidligere forsvarsaftaler og

¹³⁵ (Forsvarsudvalget 1982).

¹³⁶ Rapporten er skrevet af det i 1984 nedsatte udenrigsministerielle udvalg af særligt sagkyndige, der havde udenrigsministeriets departementschef Peter Dyvig som formand. (Dyvig 1985).

¹³⁷ (Forsvarskommissionen 1990).

¹³⁸ (Finansministeriet 1993).

¹³⁹ (1) "Aftale om forsvarets ordning 1993-1994 ... nov. 1992", er gengivet i (Petersen & Thune 1992:220FF). (2) *Lov nr. 909 af 8.12 1993 om forsvarets formål, opgaver og organisation mv.* er den første danske lov af sin art.

kommissionsberetninger, idet de internationale operationer var i fokus. I aftalens punkt 1 står bla.:

"Det er aftaleparternes opfattelse, at det internationale samfund i videst mulige omfang og med fredelige midler bør bidrage til at løse eksisterende konflikter og hindre, at nye konflikter bryder ud. Danmark bør fortsat aktivt deltage i sådanne bestræbelser, som i det væsentlige forudses gennemført i FN-, CSCE- og NATO-regi" (s. 220)

Anvendelsen af udtrykket "fredelige midler" i en instruks til forsvaret om deltagelse i konfliktløsning i bla. NATO-regi, er måske en *cadeau* til de radikale forligspartnere. Idet partierne forventede "en mere udbredt anvendelse af fredsbevarende, fredsskabende og humanitære operationer" aftalte de at skabe en "international enhed", der kunne tjene det dobbelte formål at deltage i fredsstøtte og være til rådighed for NATOs hurtige reaktionsstyrker. Selv om de internationale indsatser står øverst på listen, er forsvarets nationale opgaver ikke glemt i aftalen, der lægger op til udarbejdelsen af loven om forsvarets formål og opgaver fra 1993. I denne lov har de internationale indsatser stor synlighed, men forsvarets hovedopgave er fortsat at forsvare Danmark i samarbejde med NATO-allierede.¹⁴⁰ Forsvarsaftalen var instrumentel i kursskiftet i dansk forsvar, der fra næsten udelukkende at være leverandør af koldkrigstidens nationale forsvar, blev et fremtrædende udenrigspolitisk instrument.

Sammenfatning

Forsvarskommissionsberetningerne er bemærkelsesværdige ved kun yderst perifert at berøre de danske militære styrker, der er stationeret i udlandet. Såvel 1969- som 1988-kommissionerne kunne have inddraget, at hundredevis af danske soldater gjorde tjeneste i en håndfuld FN-operationer, men de beskæftiger sig udelukkende med territorialforsvaret af Danmark og landets muligheder for at kvalificere sig til at modtage NATO-forstærkninger. FN og fredsbevarelse var indtil o. 1993 alene Udenrigsministeriets sag, ikke forsvarets. Forsvarsaftalen af 1992 og forsvarsloven fra 1993 viser i samspil med de andre behandlede publikationer, at skiftet i dansk forsvarspolitik var politisk initieret.

7.4 Forsvaret

FN-Afdelingen og andre grene af forsvaret udgav i årene 1976 til 1995 en række publikationer, der beskæftiger sig med de udsendte danske styrker:

1. L.M.K. Skern (red.), *Danmark i FNs fredsstyrker, 1976.*

Den daværende chef for Forsvarets FN-afdeling oberstløjtnant L.M.K. Skern redigerede kort før sin pensionering et storværk om FNs fredsbevarende operationer med dansk deltagelse. Han bidrog selv med fem essays og en beskrivelse af Congo-missionen, hvori han selv deltog. Poul Hartling skrev om Danmark motivation til at bidrage til FN-aktionerne (jf. ovf.), og Finn Friis bidrog med en bearbejdet svensk analyse, der i tone og argumentation minder om Friis' egne bøger om FN. Om kriges årsager og virkemåde og de fredsbevarende missioners opgave, skriver Skern:

"Enhver fredsbevarende FN-operation er forvoldt af et politisk problem og må derfor løses politisk — og af politikere. Der er derfor to aspekter af eller komponenter i enhver fredsbevarende operation; en politisk komponent, der har til formål at løse konflikten, og en militær komponent, hvis opgave det er at genoprette og opretholde ro, orden og lovlige tilstande i operationsområdet, og derved skabe et sådant klima, at den politiske komponent kan gå igang med sin opgave" (s. 56).

¹⁴⁰

(Garde 1993:64).

Skern giver udtryk for hvad Julian Lider benævner det *militærteknologiske* syn på krig. Krig opfattes som fuldstændig forskelligt fra politik; hvor krigen starter slutter politikken. Om kriges årsager skriver Skern:

"... der er voldsomme følelser med i spillet. Had har givet sig udslag i vold, som igen har forstærket følelserne af had. Hvor grupper af mennesker nærer had til andre grupper, vil en gensidig frygt være en af følgevirkningerne, og dermed et ønske om beskyttelse overfor den anden gruppe. Dette beskyttelsesbehov kan i mange tilfælde give anledning til akcellererende voldsanvendelse. Det er derfor et ønske hos begge parter, at den neutrale FN-styrke kan opfattes som beskytter overfor den anden forhadte — og frygtede — part". (s. 174)

Skern har en kataklysmisk ikke en eskatologisk krigsopfattelse, idet han ikke mener at konflikter kan løses vha. krig, men kun gennem politisk virksomhed, og han henter sin forklaring på kriges opståen i socialpsykologiske faktorer. Han forklarer fredsbevarelsens virkemåde ved to forhold. For det første undlader konflikten parter at overtræde våbenhviler, fordi "det vil altid svække positionen for en part at blive udsat for FN's offentlighed og kritik" (s. 174). For det andet dæmper FN-styrkerne befolkningernes krigsskabende had:

"Før FN-styrkerne anerkendes som beskyttere, underkastes de en vurdering af parterne med det formål at konstatere, om de er af en sådan kvalitet, at de kan forventes at løse opgaven. (...) [Er resultatet positivt] vil parterne være tilbøjelige til igen at passe deres bedrifter af den ene eller anden art, forholdene vil nærme sig en normaltilstand, og temperamenterne afkøles tilsvarende. Derved skabes den følelsesmæssige baggrund, som er en betingelse for, at den politiske komponent kan gøre fremskridt for sit vedkommende" (s. 174)

Ud fra denne emotive forståelse af kriges årsager og fredsbevarelses virkemåde foreskrev Skern hvordan FN-styrkerne burde uddannes: Idet parterne vurderer om FN-styrkerne magter at beskytte dem ud fra dels deres militære effektivitet, dels deres påklædning, fremtoning og opførsel, må de danske FN-styrker fremtræde dygtige og veldisciplinerede (s. 175). For Skern er FN-aktionerne dog doktrinmæssigt adskilt fra den ordinære militære virksomhed:

"Doktrinerne for FN-militære aktioner er imidlertid forskellige fra ortodokst militære doktriner. FN-styrker har ingen fjender, der er ingen der skal nedkæmpes, ingen sejre, der skal vindes". (s. 175)

Skern repræsenterer en militærteknologisk, kataklysmisk krigsopfattelse, og anser FN-tjenesten for fundamentalt anderledes end almindelig militær tjeneste.

2. FN-Afdelingens publikationer 1982—92

FN-Afdelingen udgav i 1980'erne en del formidlende publikationer omhandlende de danske FN-styrker.¹⁴¹ Major E.S. Flemming samt chef for FN-Afdelingen 1978-82 oberstløjtnant G. Bladbjergs *FN-styrker* fra 1982 er den mest interessante, fordi den tilnærmer sig en analyse af hvorfor og hvordan udsendelserne foretages. Fredsbevarende missioner defineres således:¹⁴²

¹⁴¹ Bla. E.S. Flemming og G. Bladbjerg, *FN-styrker*, 1982. (Flemming & Bladbjerg 1982).

FN-Afdelingen, *Mellemøst-konflikten*, 1976. (FN-Afdelingen 1976).

FN-Afdelingen, *Cypern*, 1986. (FN-Afdelingen 1986a).

FN-Afdelingen, *Danmark i FN's Fredsbevarende Styrker*, 1986. (FN-Afdelingen 1986b).

NORDSAMFN, *Nordic UN Stand-by Forces (3rd Ed.)*, 1985. (NORDSAMFN 1985).

¹⁴² Definitionen er oversat af forfatterne fra "International Peace Academy"—ingen nærmere kildeangivelse. Denne definition er den officielt vedtagne i NORDSAMFN (NORDSAMFN 1986:5), og har været grundlag for oversættelsen i (FN-Afdelingen 1986b:2).

"Forebyggelsen, begrænsningen og afdæmpningen samt afslutningen på fjendtligheder mellem stater eller internt i stater, gennem en tredjeparts fredelige intervention til genoprettelse og bevarelse af freden, organiseret og ledet under anvendelse af multinationale styrker, politi og civile" (s. 9)

Definition er delvis cirkulær, men giver mening hvis man skærer gentagelserne væk og opdeler den i tre: *Opgaven*: "forebyggelse og begrænsning af konflikter"; *midlet*: "tredjeparts intervention", og *hvordan*: "internationalt organiseret og ledet". Definitionen undgår ved at gentage formålet som var det et middel, at skulle besvare det politisk kontroversielle spørgsmål *hvordan* en "fredelig" intervention genopretter freden. Forfatterne selv forklarer styrkernes virkemåde således:

"... styrken [skal] ikke bekæmpe en fjende, men — under iagttagelse af en neutral holdning til begge parter — udøve en del af de discipliner (fag), der indgår i en militær uddannelse ..., og herigennem skabe betingelserne for, at begge parter i konflikten kan sætte sig til forhandlingsbordet. (...) Om styrken fungerer rigtigt, afhænger mere af dens troværdighed i den lokale befolknings øjne end af en professionel militær vurdering". (s. 53)

For de to er det, som for oberstløjtnant L.M.K. Skern, en blanding af "udøvelse af militære discipliner" og styrkens "troværdighed i lokalbefolkningens øjne", der bevirker at konflikterne dæmpes. Men hvilke militære discipliner, og i hvilket omfang de skal udøves, glider man let hen over, for i disse FN-soldaters kataklysmiske selvforståelse har FN-operationer intet tilfælles med krig.

3. Hærens doktrin for fredsstøtteoperationer, 1994.¹⁴³

I juni 1994 udgav Forsvarskommandoen den første danske doktrin vedrørende udførelsen af fredsstøtte. Med doktrin forstås de standardfremgangsmåder, der erfaringsvis giver gode resultater, men som ikke nødvendigvis skal følges. Doktrinen skelner mellem fire typer fredsstøttende operationer, men noterer at faktiske operationer ofte vil have blandede karakteristika (pkt.1104-08).

"I konfliktforebyggende, fredsbevarende og humanitære operationer søges formålet [mandatet] generelt opnået med fredelige midler under mindst mulig anvendelse af militær magt. En afgørende forudsætning herfor er overtalelse, forhandling og mægling på alle niveauer. (...) I modsætning hertil indebærer militære fredsskabende operationer i almindelighed indsættelse i kamp for at opnå formålet. Dette sker i hovedsagen under anvendelse af de normale retningslinjer, under hensyntagen til de særlige begrænsninger, der måtte være fastlagt." (pkt. 1112).

I de tilfælde hvor den fredsstøttende operation ikke respekteres (f.eks. når den nægtes bevægelsesfrihed), anbefaler doktrinen først at udvise imødekommende og fast optræden, dernæst at sikre tilstedeværelse af observatører for at demonstrere evne og vilje til opgavens løsning (pkt. 1114). Hvis mandatet, og især reglerne for magtanvendelse tillader det, kan der fremskaffes reserver for at "forstærke indsatsen ... eller skabe den nødvendige magtdemonstration" for at løse opgaven (1116). Hvis opgaven må opgives i første omgang, skal styrken hurtigst muligt "genoptage løsningen af denne og derved genetablere status quo" (1115).

Punkt 1118 opremser en række principper, der skal have særlig vægt i de bløde fredsstøtteoperationer, bla. *upartiskhed*, *troværdighed*, *gennemskuelighed* og *diskretion*. For at undgå problemer "skal [styrkens ledelse] tilstræbe positive, personlige relationer med parternes ledere og førere" (1118 b). Alle disse gode hensigter kan ingen være uenig i, det interessante er at se, hvad styrken skal gøre når konfliktens parter for alvor

¹⁴³

Dette afsnit bygger på Feltreglement I, HRN 010-001, kap. 11., JUN 1994.

obstruerer: Hvis styrkens bevægelsesfrihed indskrænkes imod mandatet, "kan situationen i indsættelsesområdet, herunder hensynet til at undgå unødigt spænding, imidlertid betinge, at visse yderligere begrænsninger må accepteres" (1118 d). Afvejningen mellem styrkernes våbenbrug må ske, så "de indsatte styrker ikke udgør eller bliver opfattet som en direkte trussel overfor parterne" (1118 c). Det er vigtigt at undgå misforståelser; parterne skal vide hvad de kan forvente sig af styrken (1118 f). Men på den anden side, "ofte kan truslen om brug af nødvendig magt medvirke til at opnå formålet" (1118 e). Alle disse forbehold, der åbner muligheden for situationsbestemt eftergivenhed, og som lægger vægt på "gode relationer" med parterne som middel til at opnå fordele og indflydelse, og på at styrken ikke må overraske, men skal være gennemskuelig, ligger i forlængelse af en kataklysmisk inspireret tankegang. På den anden side lægger doktrinen vægt på, at der kan afskrækkes med "midler med stor signalgivende effekt" (1120-33), bla. kampvogne, panserværnsraketter og artilleri. Ligeledes foreskrives det at styrkens opgaveløsning skal følge mandatet, opgaverne og situationen opmærksomt og fortløbende, hvilket peger i retning af at doktrinen bygger på en politisk krigsopfattelse.

Som det eneste analyserede materiale har denne doktrin både klare kataklysmiske og politiske elementer. Det er blevet oplyst, at doktrinen er udarbejdet af én person. Tendensen i og udformningen af doktrinen synes at vise, at vedkommende har en i hovedsagen politisk krigsopfattelse, men måske for ikke at udvirke et radikalt brud med tidligere praksis har vedkommende inkorporeret væsentlige dele af de tidligere kataklysmiske opfattelser i form af kvalificeringer og forbehold. Doktrinen er i den foreliggende form så lang og upræcis, at den egentlig ikke er en rettesnor, der hjælper de udsendte danske styrker til at træffe den rette balance mellem eftergivenhed og magtanvendelse, men et katalog over muligheder.

4. Forsvarsministerens Rådgivnings- og Analysegruppe, 1995¹⁴⁴

Rapporten analyserer forsvarets fremtidige opgaver, struktur og materiel på baggrund af bla. Folketingsbeslutning om etablering af en dansk international brigade (1993) samt Lov om forsvarets formål, opgaver og organisation mv. (1994). I rapportens analyse af målsætninger og løsning af opgaver skrives om deltagelsen i operationer på mandat af FN eller OSCE:

"Det er essentielt, at Danmark gennem bemanding af nøglefunktioner i stabe og ved en forstærket bemanding af styrkernes hovedkvarter kan få central indflydelse på operationernes tilrettelæggelse og gennemførelse ikke mindst af hensyn til behovet for at have indseende med de danske enheders anvendelse i overensstemmelse med de betingelser under hvilke, enhederne er stillet til rådighed for FN" (s. 50).

Styrkerne skal ikke længere overlades til andres kontrol. Deres anvendelse skal overvåges, og Danmark skal også skaffe sig maksimal indflydelse på hvordan opgaverne løses. Også den tidligere, forbeholdne holdning til enhedernes selvforsvarsevne, formuleret i 1964 og gentaget i 1968 og 1976, "Enhederne skal udrustes således, at de har *en rimelig chance* for at forsvare sig selv", er nu anderledes kontant:¹⁴⁵

"Enhederne skal altid kunne gennemføre et effektivt selvforsvar og ... kunne indsætte de magtmidler, der er nødvendige for løsning af opgaven" (s. 51).

Magtmidler er våben, og for Rådgivnings- og Analysegruppen er krigsførelse en

¹⁴⁴ (Forsvarsministerens Rådgivnings- og Analysegruppe 1995).

¹⁴⁵ Sagt af udenrigsminister Per Hækkerup i Folketinget d. 30. april 1964. Citatet gentages i (Udenrigsministeriet 1968:218) samt af Poul Hartling i (Skern 1976:47), min kursivering.

tænkelig opgave for de udsendte danske styrker; der tænkes ikke kun på fredsbevarelse, men også på fredsskabelse.

Sammenfatning

Såvel oberstløjtnant L.M.K. Skern som hans efterfølger G. Bladbjerg arbejdede ud fra den militærteknologiske variant af den kataklysmiske krigsopfattelse. Pga. deres opfattelse af FN-tjenestens forskellighed fra "ortodoks" militær virksomhed isoleredes FN-Afdelingen fra det øvrige forsvar. Med hærens fredsbevarende doktrin fra 1994 ses to brud med fortiden, dels er udlandsopgaverne blevet en anerkendt del af hærens virke, dels konkurrerer den kataklysmiske opfattelse med den politiske. Af RAGs rapport fra 1995 ses, at i hvert fald i dele af forsvaret hersker den politiske opfattelse.

7.5 Delkonklusion

I den danske akademiske litteratur om fredsbevarelse er de kataklysmisk inspirerede værker i overtal, omend Haagerup (1956), Krarup Petersen (1965), Clemmesen (1992) og (Garde 1993) demonstrerer, at også politiske analyser kan foretages. Ligeledes er den kataklysmiske forståelse af krig og fredsbevarelse dominerende blandt politikerne, kun Uffe Ellemann-Jensen og Hans Hækkerup synes at have en politisk krigsopfattelse. At Hans Hækkerup i den undersøgte periode synes at tilegne sig en stadig mere politisk krigsopfattelse, og at Hærens 1994-doktrin oscillerer imellem den kataklysmiske og den politiske opfattelse, peger på en svaghed i den teoretiske ramme, der *a priori* antager, at den enkelte ikke kan rumme mere end én krigsopfattelse. Dette rejser spørgsmålet hvordan den enkeltes og organisationers opfattelse ændres over tid, men så længe hovedparten af det undersøgte materiale er rimeligt entydigt, er krigsopfattelserne anvendelige som redskab.

De store danske forhåbninger til FN skuffedes sidst i 1940erne, men udsendelsen af de danske styrker til Gaza og til Congo, og FNs stadig mere aktive fredsbevarende rolle gav de varme FN-tilhængere nyt håb i 1960erne. Folk som Finn Friis, hvis krigsopfattelse formodentlig formedes i skyggen af 1. Verdenskrig og i hans mangeårige virke for Folkeforbundet i Geneve, så i de fredsbevarende styrker en måde at dæmpe konflikter på uden krig, og lige så vigtigt, en måde hvorpå Danmark kunne styrke FN. Friis, der var Udenrigsministeriets "grand old man" på FN-området, samt udenrigsministrene Per Hækkerup og senere Poul Hartling havde stort set identiske opfattelser af krig, af formålet med udsendelse af danske soldater og af de fredsbevarende missioners virkemåde. De brugte næsten identiske vendinger i deres beskrivelse af krig og fredsbevarelse, og de overlod implementeringen af den danske deltagelse til FN-Afdelingen og til oberstløjtnant L.M.K. Skern, hvis kataklysmiske, militærteknologiske krigsopfattelse var kompatibel med deres.

De store forhåbninger til FN skuffedes igen, et 33-magtsudvalg med dansk deltagelse, nedsat af FN i 1964, skulle udrede de praktiske problemer, men strandede på stormagternes uenighed få år senere. I takt med at fredsbevarelse i 1970erne og indtil sidst i 1980erne blev mindre relevant, glemtes de fredsbevarende operationer og den danske deltagelse heri i det danske politiske og akademiske liv. Der er dermed et opmærksomheds- og publikationsmæssigt "hul" fra o. 1976 og indtil o. 1990, og i dette hul gemte den kataklysmisk orienterede FN-Afdeling sig i stadig større afstand fra det øvrige forsvar, og med stadig mindre relevans.

I årene fra o. 1988 medførte Sovjets accelererende sammenbrud ("tøbruddet", som det kaldes i emotiv sprogbrug) at flere konflikter kunne "lappes" med FNs hjælp, og

Danmark deltog med soldater og observatører i bla. Afghanistan, Namibia og Iran-Irak. Disse udsendelser var forholdsvis enkle, og først med konflikten i eks-Jugoslavien overanstrengtes såvel FN-Afdelingen som det kataklysmiske fredsbevarelses-dogme. Fra omkring 1992 involverede politikerne forsvaret i de internationale opgaver, og nyorienteringen medførte en ny struktur og en delvis ny doktrin, der i højere grad afspejlede en politisk krigsopfattelse.

Af undersøgelsen af embedsværkets publikationer om fredsbevarelse ses, at dette ikke har haft en selvstændig rolle i forhold til politikerne, men har formentlig fulgt det syn Finn Friis og Udenrigsministeriet havde på sagerne. Først fra midten af 1990erne fremkom embedsmandspublikationer, der bar præg af en politisk krigsopfattelse.

8 Tre fredsstøtteoperationer

8.1 UNMOGIP i Kashmir

Forhistorie

Under Britisk Indiens deling i 1948 opstod strid om Kashmir, der på grund af sit muslimske befolkningsflertal skulle have været tildelt Pakistan. Efter en kort krig endte Kashmir med at være delt mellem de to lande, og Indien refererede spørgsmålet til FN, der udsendte en mæglingkommission, der i 1950 blev til observatørmissionen UNMOGIP. Knap 40 observatører, heraf seks danske, overvåger den 800 km lange våbenstilstandslinie, hvor indiske og pakistanske tropper står over for hinanden. Det kom til krig mellem de to lande om Kashmir igen i 1965, og delvis i 1971. Siden 1984 har der været kampe hver sommer i den nordligste Siachen-region, og siden 1989, hvor Kashmirdalens overvejende muslimske befolkning foranstaltede et oprør mod det indiske overherredømme, har situationen ved våbenstilstandslinien været anspændt.¹⁴⁶ I gode perioder, når de to landes politiske vilje har været tilstede, har UNMOGIP kunnet medvirke til at stabilisere situationen langs våbenstilstandslinien.¹⁴⁷ Den følgende analyse fokuserer på perioden 1992—94.

Indiens forhold til missionen

Siden krigen i 1971 har Indien, der er den stærke part i striden, ønsket UNMOGIP lukket, for missionen er det fysiske bevis på, at Kashmir er et omstridt område, og ikke en del af Indien. Sikkerhedsrådet modsætter sig en lukning af missionen, og Indiens ensidige lukning ville få alvorlige negative politiske konsekvenser for landet, der i lange perioder har haft stor nytte af FN.¹⁴⁸ Indien fortsætter derfor den logistiske støtte til UNMOGIP, men forhindrer operativ aktivitet langs våbenstilstandslinien. UNMOGIP er således efter 1971 ikke længere et direkte operativt problem for den indiske hær, hvis troppebevægelser mv. før 1971-krigen blev overvåget, og påtalt når de var i modstrid med våbenhvileaftalerne. Men observatørerne har fortsat omtrent uhindret adgang til våbenstilstandslinien fra Pakistansk side, og kan derfra rapportere om indiske våbenhvilekrænkelser. Dette er et operationelt og politisk problem for Indien, der bl.a. lader sin hær rydde landsbyer på den pakistanske side af våbenstilstandslinien ved at skyde og dræbe civile for at besværliggøre infiltration til støtte for oprøret i Kashmirdalen.

Indien har gennem de sidste tyve år forsøgt at begrænse UNMOGIPs operative virke på i alt otte måder: For det første har Indien forsøgt at få missionen lukket, bla. gennem FN's Generalforsamling.¹⁴⁹ For det andet har Indien måske udvirket, at tre lande trak deres observatører ud af missionen.¹⁵⁰ For det tredje har Indien lukket en feltstation og

¹⁴⁶ Kilder til UNMOGIP-afsnittet: (Lamb 1991) og (Dawson 1994). Derudover egne erfaringer som observatør i missionen 1992—94, det ene år som UNMOGIPs efterretningsofficer (Military Information Officer/OPS-4) med opgaver inden for politisk og militær analyse, samt ansvar for den daglige rapportering til FN's hovedkvarter i New York.

¹⁴⁷ (Lamb 1991:179), (Dawson 1994: 301).

¹⁴⁸ (Dawson 1994:312).

¹⁴⁹ I årene fra o. 1965 til 1985 stod Indien særlig stærkt i Generalforsamlingen, idet landet var leder af magtfulde fraktioner af 3.verdenslande (*Group of 77* og *Non-Aligned Movement*). Samtidig beskyttede Sovjet Indien i Sikkerhedsrådet (Lamb 1991:178).

¹⁵⁰ Årsagerne til at New Zealand (1977), Canada (1979) og Australien (1985), der som Indien er *Commonwealth*-lande, trak deres observatører bort i 1980'erne, er ikke klare. Det kan naturligvis være økonomiske eller andre motiver, eller blot skuffelse med UNMOGIPs virke snarere end indisk pres, der har fået dem til at træffe denne beslutning.

tre grænseovergange for observatørerne for at besværliggøre deres arbejde.¹⁵¹ For det fjerde forsøger den indiske hær at undgå enhver kontakt med UNMOGIP, ud over den logistiske støtte.¹⁵² For det femte beskylder indiske soldater af og til de FN-observatører, der arbejder på den pakistanske side af linien, men inderne er dog omhyggelige med ikke at ramme.¹⁵³ For det sjette arbejder Indiske FN-diplomater og FN-medarbejdere i FNs Hovedkvarter i det skjulte på at underminere UNMOGIPs autoritet ved at ændre FNs publikationer vedrørende konflikten (kort og beskrivelser mv.) i Indiens favør, og ved at undergrave den politiske støtte til UNMOGIPs militære chef.¹⁵⁴ For det ottende har Indien udvirket, at UNMOGIPs månedlige operationelle rapporter ikke udleveres i kopi til de troppe-bidragende landes permanente repræsentationer i New York, hvilket ellers er kutyme for de andre FN-missioner.

Pakistans forhold til UNMOGIP

I modsætning til Indien ønsker Pakistan som den svage part i konflikten FNs indblanding. UNMOGIPs tilstedeværelse og arbejde viser, at der er et uløst problem, og modsiger den indiske påstand om at den indo-pakistanske Simla-aftale bragte konflikten til ophør i 1972. Efter bedste evne udnytter Pakistan derfor UNMOGIPs undersøgelser af våbenhvilekrænkelserne til at holde verdenssamfundet interesseret og konflikten gående. I praksis har også den pakistanske hær noget at skjule, idet dens fortsatte støtte til oprørerne i Kashmir har bragt Pakistan på kollisionskurs med bla. USA. Derfor forsøger pakistanerne at manipulere med UNMOGIPs operative virke, så kun indiske våbenhvileovertrædelser opdages. Pakistan har i FNs Generalforsamling foreslået, at udvide UNMOGIPs mandat til også at omfatte forholdene i indisk Kashmir, hvilket fik Indien til at true med ensidigt at lukke missionen.¹⁵⁵ For at øge sin prestige i FN og sin indflydelse på FNs fredsbevarende operationer udstationerede Pakistan et stort antal tropper til FNs fredsbevarende operationer, hvilket i 1992—94 udviklede sig til et "troppe-kapløb", hvor de to lande havde flere FN-tropper udstationeret end noget andet land. Kapløbet endte med pakistansk sejr; med 9147 soldater i syv missioner trumfede man Indien, der havde 5209 soldater i seks missioner. Tredjepladsen gik til Frankrig med lige over 5000 mand.¹⁵⁶

FNs interesse i UNMOGIP

Sikkerhedsrådets beslutning om ikke at lukke UNMOGIP viser, at stormagterne af diverse grunde ikke ønsker dette. Idet Sikkerhedsrådet i perioden 1972—94 undlod at afkræve Generalsekretæren en officiel redegørelse for missionens virke, overlod de samtidig styringen af missionen til ham, så hans handlefrihed i sagen øgedes og Indiens obstruktion ikke blev en direkte udfordring af Sikkerhedsrådet.¹⁵⁷ I 1992—94, mens jeg var i missionen, fremgik det af de politiske signaler fra New York, at FNs ønske med UNMOGIP var, at *status quo* skulle fastholdes. FN måtte dog stiltiende opgive kampen med Indien om at få genåbnet den lukkede feltstation og grænseovergangene. Man må formode at FN og i særdeleshed Sikkerhedsrådet, der reelt sætter rammerne for FN-

¹⁵¹ Fra 1990 til 1992 har Indien ensidigt lukket en feltstation (i Kargil) og tre FN-grænseovergange (i Chakothi, Punch og Gangam).

¹⁵² Således tilbagesender den indiske hær UNMOGIPs månedlige rapporter over våbenhvilekrænkelser, og har forbudt sine officerer at have kontakt med observatørerne. (Dawson 1994:309ff).

¹⁵³ Disse skud-episoder forekommer fem-ti gange per år, og er oftest bevidste provokationer (omend enkelte ægte fejltagelser forekommer).

¹⁵⁴ Sammenlignes kort 3329.6 i (UN 1985) med kort 3329.6 Rev. 1 i samme bogs 2. udg. (UN 1990) ses, at "Field Station Kargil" er "forsvundet". De indiske forsøg på at undergrave FNs militære chefs autoritet kan ikke dokumenteres yderligere, idet de primært fremgik af klassificerede instruktioner og telegrammer fra FN-hovedkvarteret i New York til UNMOGIP.

¹⁵⁵ Jf. indisk presse 28. september 1993.

¹⁵⁶ Officielle FN-tal fra 31.12 1994.

¹⁵⁷ (Dawson 1994:313).

aktionerne, ønsker at opnå fire ting ved at fortsætte UNMOGIP: For det første vil man ikke give efter for pres fra en troppe-modtagende nation. For det andet giver UNMOGIPs rapportering til New York et indblik i, hvad der foregår i en vanskeligt tilgængelig del af verden.¹⁵⁸ For det tredje giver UNMOGIPs tilstedeværelse Sikkerhedsrådets medlemmer en vis ret til at intervenere i en evt. kommende konflikt mellem Indien og Pakistan, og for det fjerde kan man håbe på, at missionen kan blive et instrument i den endelige bilæggelse af konflikten.

I det daglige arbejde for en observatør i UNMOGIP var det hverken den pakistanske manipulation eller den indiske chikane, der var den største hindring for missionens effektivitet, men derimod de FN-medarbejdere i *Field Service*, der egentlig burde støtte FN-missionen. I UNMOGIP havde de bygget et bureaukrati med over 120 medarbejdere og deres familier op omkring administrationen af de 38 observatører og radiokommunikationen til New York. Ethvert forsøg på at skaffe midler til observatørerne blev systematisk afvist, idet Field Services ledelse var underlagt deres egne chefer i New York, og ikke UNMOGIPs militære og politiske chef.¹⁵⁹ Næsten alle missionens ressourcer gik derfor til bureaukratiet, eksempelvis var kun fem ud af missionens 63 PC'er i brug hos det militære personel i efteråret 1993, men da 15 nye PC'er ankom, lykkedes det den militære side at sikre sig de seks. Denne fordeling var symptomatisk for fordelingen af alle ressourcer, fra airconditionering over biler til lokaler, kontorinventar og midler til driften.¹⁶⁰ Den "Ældste Danske Officer" i UNMOGIP henvendte sig til både FN-Afdelingen og den permanente danske repræsentation i New York for at få støtte til UNMOGIPs militære side mod Field Service, men uden held. Field Service' grundlæggende problem er, at størstedelen af de FN-ansatte er rekrutteret efter regional kvotering, og ikke altid efter kvalifikationer.¹⁶¹

Kashmir i den internationale politiske sammenhæng 1993—94

Den følgende episode af den indo-pakistanske konflikt illustrerer de muligheder og problemer en FN-mission kan have. I foråret 1993 udsendte US State Department *Mellon Rapporten* om sikkerhedsproblematikken i Sydasien, hvori det konkluderedes, at den sandsynlige nukleare konflikt var i en fremtidig krig mellem Indien og Pakistan. USA udarbejdede en politik der skulle forbedre det indo-pakistanske forhold og derigennem skabe stabilitet i Sydasien. Man konkluderede at Kashmirproblemet var den største enkeltårsag til konflikten, at USSR's beskyttelse af Indien var ophørt, og at Indien var blevet et lovende marked efter liberaliseringen af landets økonomi fra sidst i 1980'erne, men at en indo-pakistansk (atom-)krig kunne ødelægge de to landes økonomi. USA pressede først Pakistan til ikke at støtte oprørerne i Kashmirdalen, primært ved at true Pakistan med tilbageholdelse af amerikansk hjælp. Derefter genoplivede USA Kashmirkonflikten internationalt ved at udtale, at "Kashmirs endelige status ikke var afgjort", og anbefalede at andre lande forsøgte at fremme en løsning på problemerne, da Indien og Pakistan ikke selv havde formået at løse konflikten. Amerikanerne pressede derefter inderne til at forhandle med de moderate oprørsgrupper og til at mindske de indiske overgreb på civilbefolkningen i Kashmir. I New York nævnte såvel Generalsekretær Boutros Ghali som Præsident Bill Clinton Kashmirkonflikten ved FNs Generalforsamlings åbning i efteråret 1993, og Indien inviterede i oktober Pakistan til forhandlinger.

¹⁵⁸ Indien har udelukket samtlige andre internationale organisationer fra Kashmirdalen, og på begge sider af våbenstilstandslinien er der adgangsbegrænsninger for ikke-militært personel.

¹⁵⁹ Dette problem er generelt for alle FNs fredsbevarende missioner (Berdal 1993:57ff).

¹⁶⁰ Den tidl. danske kontingentchef i UNPROFOR oberst J. Jensen beskriver tilsvarende problemer (Jensen 1996:25).

¹⁶¹ Et generelt problem for FN (Righter 1995:177ff, 283ff, 339-345).

Men USA fejlede; i april 1994 blev det klart, at Indiens splittede Kongresparti-regering stod fast på én ting, nemlig ikke at give sig i Kashmirkonflikten. Den udtalte at hvis valget stod mellem indrømmelser mht. Kashmir eller et meget dårligt forhold til USA, ville Indien vælge det sidste. Da dette blev klart, ophørte USA sit pres på Indien, man ville ikke miste de gode muligheder for amerikanske investeringer i Indien pga. Kashmir. Fra det øjeblik USA stoppede sit pres på Indien, forsvandt FNs "beskyttelse" af UNMOGIPs aktive linie, og inderne optrappede truslerne om at skyde observatører, der nærmede sig våbenstilstandslinien.¹⁶² Intet europæisk land støttede USAs bestræbelser på at tvinge parterne til forhandling; tværtimod gjorde Frankrig og England deres bedste for at vinde økonomisk på Indiens og USAs dårligere relationer.

Sammenfatning

Eksemplet UNMOGIP viser hvor kontroversiel en lille FN-mission med knap 40 observatører kan være. Indien har i over tyve år ønsket UNMOGIP nedlagt, men så længe Sikkerhedsrådet ikke vil dét, må Indien affinde sig med missionens tilstedeværelse. Men Indien har i kraft af sin vægt i FN adskillige muligheder for at nedsætte missionens militære effektivitet, og dermed dens politiske skadevirkning for landet. Såvel Indien som Pakistan forstår mulighederne for at influere missionernes arbejde, ikke bare på værtslandenes territorium, men gennem FN-systemet, hvilket bla. ses af deres konkurrence om at være den største troppe-bidragyder.

I modsætning hertil har Danmark kun en beskedent forståelse for de militære missioners politiske natur. Næppe nogen dansk politiker blev nogen sinde klar over, at USA forsøgte at formidle en løsning i Kashmir, bla. ved at støtte FN og UNMOGIPs indsats, og at denne indsats primært fejlede pga. manglende støtte fra Storbritannien og Frankrig. Man kan kun skønne om hvilke muligheder Danmark havde haft for politisk at styrke FN og retstanken ved at fremme en politisk løsning af Kashmirkonflikten. Blandt mulighederne i den undersøgte periode er: (1) Man kunne aktivt have beskyttet UNMOGIP mod indisk pres i FN-systemet; (2) have protesteret officielt til Indien hver gang danske observatører blev beskudt af indiske tropper; (3) gennem EU have forsøgt at få Storbritannien og Frankrig til at samarbejde med USA om at presse Indien til forhandlingsbordet med Pakistan; (4) som troppebidragende land have krævet at se UNMOGIPs rapporter, og (5) på den baggrund have forsøgt at presse Indien til at stoppe de indiske drab på civile pakistanter langs våbenstilstandslinien; og (6) arbejdet gennem FN for at forbedre Field Service' indsats i UNMOGIP. Men da de involverede danske myndigheder på politikernes bud havde og har sluppet kontrollen med de til FN udsendte danske observatører, kan en aktiv dansk medvirken ikke forekomme. Hver enkelt FN-mission har til enhver tid sine problemer og muligheder, men det kræver viden og vilje at udnytte dem, hvilket ofte kun konfliktens parter har.

¹⁶²

Bla. truede inderne i slet skjulte vendinger med at skyde observatører langs våbenstilstandslinien, en trussel der blev ignoreret af UNMOGIP, og heller ikke blev udført i praksis.

8.2 UNPROFOR i eks-Jugoslavien

I Forbundsrepublikken Jugoslavien delte seks delstater magten, og besatte på skift præsidentembedet, indtil den serbiske præsident Milošević i 1989 besluttede at koncentrere magten i sine egne hænder. Han havde da i flere år arbejdet på at forøge den serbiske befolkningsgruppes indflydelse, bla. ved at foranstalte et kup i Makedonien i 1988 og afskaffe to mindre provinser selvstyre året efter, og ved at gøre den Jugoslaviske Forbundshær (JNA) til et serbisk instrument. De mindre ikke-serbiske delstater, især Slovenien og Kroatien, indså efterhånden, at de ikke kunne forblive i Jugoslavien, og efter to års stadig værre politisk krise brød krigen ud sommeren 1991. Den Jugoslaviske Forbundshærs halvhjertede angreb på Slovenien mislykkedes efter få uger og Slovenien var frit, men krigen mod Kroatien varede fire måneder. Kroatien, der havde arvet en del af Forbundshærens mandskab og personel, forsøgte indledningsvis at undgå krigen og håbede på, at international fordømmelse af Serbiens aggression ville stoppe krigen.¹⁶³ EFs Ministerråd var bekymret over udviklingen, og udpegede den tidligere engelske udenrigsminister og generalsekretær for NATO Lord Carrington til mægler. Hans indtryk fra sit første møde med parterne d. 7.9 1991 var:

"When I first talked to the presidents Tudjman [of Croatia] and Milosevi_ it was quite clear to me that both of them had a solution which was mutually satisfactory ... They were going to carve Bosnia up. The Serb [areas] would go to Serbia, the Croat [areas] to Croatia. And they weren't worried too much, either of them, about what was going to happen to the Muslims. And they didn't really mind about Slovenia".¹⁶⁴

De senere begivenheder formede sig i store træk sådan, og Lord Carringtons observationer må siges at være præcise. Carrington beskriver Tudjman og Milošević som køligt beregnende politikere, der agerede ud fra hverken had eller frygt, men velovervejede politiske interesser.

Krigen i Kroatien 1991—92

Da det i september-oktober 1991 blev klart for parterne, at der ikke ville komme nogen indblanding udefra, intensiverede Serbien sine etniske udrensninger af kroater. Kroatiens præsident Tudjman, der sommeren over havde forhindret sine egne styrker i for alvor at føre krig i håb om en politisk løsning, gav efter, og begyndte en målrettet oprustning med henblik på at tilbageerobre det tabte og vinde andre militære fordele for Kroatien. Milošević forkastede en af Carrington udarbejdet fredsplan i oktober, og FN indbandedes. En af Milošević nærmeste politiske støtter vurderede FNs indblanding således:

"At that point [Nov. 1991] the war in Croatia was under control in the sense that all the Serb territories were under our control... Slobodan [Milošević] and I after many conversations decided now was the time to get UN troops into Croatia to protect Serbs there. We saw the danger — when Croatia would be recognized, which we realized would happen, the JNA would be regarded as a foreign army invading another country. So we had better to get the UN troops in early to protect the Serbs".¹⁶⁵

Og sådan blev det. Fra februar 1992 var også de danske FN-tropper med til at konsolidere de serbiske erobringer af en tredjedel af Kroatien. Det Europæiske Fællesskab var i 1991—92 bla. optaget af de forhandlinger, der førte til Maastricht-traktatens forslag om et kommende udenrigspolitisk samarbejde, og formåede ikke at forhindre at krigen i

¹⁶³ (Silber & Little 1997:169-70).

¹⁶⁴ Interview med Lord Carrington (Silber & Little 1997:190-91).

¹⁶⁵ Interview med den tidl. serbiske repræsentant i det Jugoslaviske Føderale Præsidentskab Borisav Jovic (Silber & Little 1997:196).

Kroatien brød ud. I hovedtræk støttede England og Frankrig Serbiens ønsker om ikke at splitte Jugoslavien, og Tyskland og bla. Danmark støttede Kroatiens og Sloveniens ønsker om løsrivelse. Tyskland m.fl. anerkendte Slovenien og Kroatien som selvstændige lande i januar 1992, hvilket gav Bosnien-Herzegovina valget mellem at underkaste sig Serbien eller erklære sin selvstændighed. England og Frankrig er tilbøjelige til at mene at krigsudbruddet i Jugoslavien og i særdeleshed i Bosnien, skyldtes Tyskland, og omvendt.

De ovenstående citater fra Lord Carrington samt fra Milošević gode kollega Jović låner ikke megen støtte til den kataklysmiske antagelse om, at krig blot er et udtryk for befolkningernes had. Også forestillingen om at fredsbevarende styrker per definition er neutrale og virker ved at kølnе de oprørte sind og fratage befolkningerne deres frygt, bliver udstillet som en illusion i lyset af Beograd-serbernes kyniske overvejelser.

Krigen i Bosnien

Milošević og Tudjman havde under deres mæglingsmøder i efteråret 1991 i al fredsommelighed aftalt at dele Bosnien mellem sig, alt imens deres tropper sloges mod hinanden i Kroatien.¹⁶⁶ I marts 1992 var det klart, at Bosnien ville erklære sin selvstændighed, og de serbiske militser der var blevet dannet i Bosnien, enten direkte med enheder fra Forbundshæren eller med udrustning og våben derfra, begyndte den etniske udrensning af Bosnien. Bosnien-Herzegovinas præsident Alija Izetbegović havde naivt troet, at Forbundshæren (JNA) var garanten for Jugoslavisk enhed, og opdagede først, at den reelt var Serbiens hær, da han kortvarigt blev kidnappet af dens tropper i maj 1992.¹⁶⁷ Derefter valgte han krigen som udvej, men da havde især serberne et stort militært forspring. Til Bosniens ulykke virkede Kroatien som Serbiens skjulte hjælpere, der for at sikre at Kroatien fik en del af Bosnien, samt for at hjælpe deres egen oprustning gennemførte en våbenblokade mod Bosnien. Dette nye krigsudbrud medførte blot yderligere rådvildhed hos EF-landene, og den danske folkeafstemning der i juni 1992 forkastede Maastricht-traktaten lammede yderligere den politiske proces i EF et års tid. Man enedes dog om at udsende et korps af "monitorer", modelleret over FN-observatører til Bosnien, og fik parterne til i 1992 at acceptere at modtage dem. Også danske officerer deltog heri. Monitorerne var iklædt hvide kedeldragter og en blå EU-kasket for ikke at blive beskudt, men blev ikke respekteret. Især de serbiske militser ønskede ingen vidner til de etniske udrensninger og respekterede ikke monitorernes bevægelsesfrihed. Monitorer fra flere lande blev i 1992 sat til at forberede en evt. NATO-indsættelse og udførte angrebs-rekognoscering under stor personlig fare. Samtidig arbejdede de med at beskytte civilbefolkningen, men ofte, som i Vukovar og Sarajevo, kunne de blot hjælpe til med at slæbe ligene væk fra gaderne.

Fra 1992 belejrede de serbiske militser de bosniske enklaver, hvor de fordrevne muslimske og kroatiskе bosniere havde søgt tilflugt. Med sult som våben forsøgte serberne at få enklaverne til at overgive sig, men de kroatiskе og bosniske ledere ønskede at enklaverne holdt stand, for at opretholde kravet på serbernes erobringer. Internationale hjælpeorganisationer forsøgte at levere fødevarer til enklaverne, men serberne konfiskerede hovedparten. UNPROFOR forsøgte på FNs ordre at beskytte nødhjælpen, men serberne angreb konvojerne, og også danske nødhjælpschauffører blev dræbt.

UNPROFOR var militært for svag til at opfylde sit oprindelige mandat, og Sikkerhedsrådet gjorde ondt værre ved at tildele UNPROFOR yderligere opgaver uden

¹⁶⁶ (Silber & Little 1997:131-32, 306ff).

¹⁶⁷ (Silber & Little 1997:231-32).

yderligere midler. Et af missionens værste problemer var at kun få lande, bla. Danmark, ydede større troppebidrag, og at en del af de bidragende lande sendte utrænede soldater uden udrustning. Bla. ankom et nigeriansk kontingent til UNPROFOR uden våben og udrustning ud over det sommertøj de ankom i.¹⁶⁸

De danske styrker i Kroatien

Den første danske UNPROFOR-styrke havde en vis succes da den ankom til den serbisk-erobrede del af Kroatien i foråret 1992. "Hold 1" kunne beslaglægge serbernes tunge våben (primært artilleri), men serbernes respekt for de efterfølgende hold forsvandt, og serberne krævede med held deres våben udleveret igen (ikke nødvendigvis pga. danskernes indsats; tabet af autoritet skete i hele indsættelsesområdet). Som vist i analysen af den danske hær-doktrin for fredsbevarelse fra 1994 i afsnit 7.4 anbefalede hæren sine chefer to modstridende handlingsmønstre, et politisk og et kataklysmisk. Samtidig var der ikke nogen politisk styring hjemmefra, og de udsendte militære chefer roteredes hvert halve år, hvorfor det er nærliggende at tro, at kontinuiteten i holdningen til serberne gik tabt hen ad vejen. Derved kunne serberne gradvis tiltage sig rettigheder over for de danske styrker. Respekten for de danske styrker højnedes heller ikke af, at en enkelt dansk chef fortolkede den fredsbevarende doktrins råd om at "tilstræbe positive, personlige relationer med parternes ledere" så vidt, at han arrangerede fælles skydekurrencer med serbiske militser (dog mod skydeskiver), og en anden inviterede serberne til at inspicere de danske våben.¹⁶⁹ Da respekten forsvandt benyttede serberne lejligheden til at afpresse danskerne for især brændstof, men røvede af og til materiel, køretøjer og våben fra de danske styrker.¹⁷⁰ Under Kroatiens angreb i august 1995 turde såvel serbiske militser som kroatisk styrke kidnappe de danske soldater og anvende dem som "skjolde" mod modpartens beskydning.¹⁷¹

Hovedkvarterkompagniet i Kisljak

Det danske hovedkvarterkompagni i den kroatisk enklave Kisljak nær Sarajevo i Bosnien havde især i 1993 den utaknemmelige opgave, at holde et militært FN-hovedkvarter fungerende midt i en krigszone. Især var konvoj-kørslen fra Kisljak til Sarajevo vanskelig, idet FN-konvojerne blev plyndret og beskudt. De danske soldater udviklede en rutine med at køre deres pansrede mandskabsvogne for fuld fart og med de tunge maskingeværer skydende i den generelle retning hvorfra serberne beskød dem.¹⁷² I begyndelsen rapporterede de danske soldater forskriftsmæssigt når de havde måttet åbnet ild i selvforsvar, men efter en tid blev ildåbning en hverdagsbegivenhed, og cheferne på kompagniniveau og over ønskede ikke at høre herom. Derefter blev den forbrugte ammunition blot genforsynet ad de administrative kanaler.¹⁷³ Nogle af de danske FN-soldater i Sarajevo indsattes i jagten på snigskytter, der blev dræbt hvis de blev fundet. På et tidspunkt var Kisljak-hovedkvarteret i så alvorlige vanskeligheder med de lokale kroater, at et lyst hoved et sted i det danske forsvar udvirkede at et antal soldater fra den danske specialenhed Jægerkorpset kom til Kisljak.¹⁷⁴ Det er dog uklart

¹⁶⁸ Et antal lande, bla. Nepal og Fiji, har i mange år bidraget med tropper ud fra økonomiske motiver, idet FN's kompensation for de udsendte overstiger troppernes løn. Dermed er tropperne en lukrativ eksportvare, snarere end en støtte til FN, og i visse tilfælde er deres motivation og indsats derefter.

¹⁶⁹ Begge modtog så vidt vides formelle straffe for deres fejlbedømmelser.

¹⁷⁰ (Jensen 1996:50, 59).

¹⁷¹ (Jensen 1996:61-68)

¹⁷² Samtale med en af de konvoj-førende befalingsmænd.

¹⁷³ Af en undersøgelse af den psykologiske belastning af fredsbevarende soldater i UNPROFOR febr-aug 1993 fremgår det, at hver fjerde soldat har skudt, og 65% af soldaterne fandt "missionen meget/noget håbløs". På den anden side fandt 70% af soldaterne, at deltagelsen i missionen ikke var belastende, og generelt var der ikke tvivl om missionens mange positive aspekter (Bache & Hommelgaard 1994).

¹⁷⁴ Efter sigende uden forsvarsminister Hans Hækkerups vidende, hvorfor han afviste det som et rygte da en journalist forholdt ham det.

hvad de foretog sig, og hvor længe de var der. Disse beretninger viser blot, at situationen for de udsendte danskere i perioder var meget vanskelig, men at forsvaret efter bedste evne forsøgte at tilpasse sig situationen og stort set undgik tab, og at der hos de danske politikere ikke var vilje til offentligt at erkende i hvor alvorlig knibe UNPROFOR var (hvis de overhovedet var klar over det; som tidligere vist var der ikke styrings- og informationsmæssig forbindelse mellem politikerne og de til FN afgivne danske styrker).

UNPROFOR og brændstofembargoen

Brændstofembargoen mod de krigsførende parter ramte, trods store huller, de serbiske militser i Bosnien, der fik vanskeligere ved at fremføre bla. artilleri-ammunition til beskydningen af Sarajevo og til at holde deres kampvogne kørende. Men FN-tropperne i Kisljak og Sarajevo måtte købe drikkevand af serberne for dieselolie, og de danske FN-styrker i Kroatien måtte forlade sig på serbiske vognmænd, der delvis blev betalt med dieselolie, for at sikre at styrken havde tilstrækkelig transportkapacitet til at løse civilt prægede opgaver. En del af den dieselolie der tilgik serberne fra FN-styrkerne, blev dog givet til humanitære formål. En enkelt af mine danske kollegaer anslår, at for de samlede FN-styrker endte op imod 80% af brændstoffet i 1993—94 hos serberne, en del heraf pga. korrupsion i FN-systemet og hos nogle landes styrker.¹⁷⁵ En anden omtaler en begivenhed hvor en hel tankvogn med diesel ved en fejl endte hos serberne, der kort efter var i stand til at angribe Biha_-enklaven med bla. kampvogne. Det må understreges, at de ovenstående rygter ikke kan bekræftes. Men de understreger, at FN-systemet ikke uden de bidragende staters opmærksomme hjælp kan styre de udsendte styrker, og at de udsendte danske styrkers salg eller foræring af brændstof til serberne er en militær beslutning, der har politiske implikationer, og som de burde have haft politisk støtte til at træffe.

Andre danske deployeringer

Udsendelsen af en dansk kampvognseskadron med ti meget ildkraftige Leopard-kampvogne er en historie for sig, såvel i dansk og europæisk politik som i FN. I Tuzla medvirkede kampvognene til at holde byen mod serbisk pres. Da serberne endeligt udfordrede eskadronen d. 28. april 1995 ved i et baghold at forsøge at ødelægge et par kampvogne og dræbe de danske besætninger, undgik eskadronen ved dygtighed og held ikke blot danske tab, men påførte serberne måske op til 200 døde og sårede (de fleste da et serbisk ammunitionslager blev ramt).¹⁷⁶ Den træfning fratog serberne yderligere lyst til at udfordre eskadronen, og Tuzla forblev bosnisk. En undersøgelse af de to andre større danske deployeringer i eks-Jugoslavien, flådeblokaden i Adriaterhavet og den præventive styrke i Makedonien, vil givet kunne belyse den danske indsats yderligere, men det vil føre for vidt i denne sammenhæng. Det må håbes at en egentlig "krigshistorie", der systematisk gennemgår den samlede danske indsats i eks-Jugoslavien, skrives en dag.

Thorvald Stoltenberg som EU-mægler

EU fortsatte de politiske og økonomiske foranstaltninger for at stoppe krigen. Først og fremmest implementerede man våben- og brændstofembargoen mod krigsdeltagerne, der var blevet vedtaget i FN 26.9 1991. Embargoen gavnede især Serbien, der ikke alene havde de største lagre af våben og brændstof, men også lettest adgang til forsyninger smuglet fra venligtsindede naboer som Rumænien, Bulgarien og Grækenland. Tilsvarende blev Bosnien, som den fattigste part og uden havadgang, ramt hårdest af

¹⁷⁵ (Berdal 1993:47) behandler den kriminelle side af brændstof-problemstillingen, hvor FN-tropper solgte diesel til de krigsførende parter trods embargoen.

¹⁷⁶ Tallet er ikke verificerbart.

embargoen. Mæglerne Cyrus Vance og Lord Owens fredsplan fejlede, og den tidligere norske udenrigsminister Thorvald Stoltenberg tog over som FN-mægler efter Cyrus Vance i 1993. Et referat af et foredrag Stoltenberg holdt i København belyser hans tilgang til fredsforhandlingerne:

"In Mr. Stoltenberg's first meeting with the parties he promised to do his best for peace, and the parties applauded. Afterwards he promised to be neutral, and the parties were all disappointed because they had all expected him to support them individually. The parties did not understand that Mr. Stoltenberg, as a mediator, was meant to be impartial"¹⁷⁷

Parterne blev glade da Stoltenberg lovede at støtte freden, for som den clausewitzianske krigsteori vil have det, er alle kriges mål en bedre fred. Serbernes fred indeholdt et Bosnien kun befolket af serbere. Kroaternes fred var uden serbere og helst også uden bosniere, og bosnierne ønskede *status quo ante*. Da Stoltenberg havde erklæret sig uforbeholdent neutral, havde han spillet sig sit vigtigste kort af hænde, nemlig hans mulighed for at støtte en eller flere af parterne mod de andre. Når parterne fortsat ville mødes med ham, skyldes det formentlig deres håb om at undgå, henholdsvis udvirke indblanding udefra. Stoltenberg mente, at alle parter dybest set måtte være interesseret i at få krigen afsluttet hurtigst muligt, men måtte konstatere:

"In general there was always one of the parties who preferred to win the war on the battlefield in order to gain bigger benefit than through negotiation. Mr. Stoltenberg's message to the warring parties was that he could not make peace, but only assist it. The parties had to make peace"¹⁷⁸

Opmuntret af opfordringen til at skabe fred intensiverede de serbiske militser deres etniske udrensninger i 1993—94, men fortsatte forhandlingerne med Stoltenberg. Så længe der var håb om en forhandlet løsning kunne de europæiske lande politisk forsvare, at de ikke greb ind militært. De svage parter Bosnien og Kroatien var fanget i et politisk dilemma: Fredsforhandlingerne leverede en undskyldning for ikke at gribe ind, men hvis de forlod fredsforhandlingerne kunne de europæiske lande heller ikke gribe ind, for så ønskede de jo åbenbart ikke fred. For serberne var forhandlingerne med EU-mæglerne derimod ideelle. De blev opfattet og behandlet som ligeværdige, politiske parter og kunne samtidig arbejde for at undgå en NATO- eller WEU-intervention, der ville styrke bosnierne og kroaterne, og derfor underskrev de gladeligt over 20 våbenhviler og forhandlede et antal planer uden at have den fjerneste vilje til at overholde dem. Mæglingsprocessen havde også positive personlige konsekvenser for de serbiske militsførere Radovan Karadžić og Ratko Mladić, der fik lejlighed til at fremføre deres sag i udlandet, diskutere på lige fod med højtstående europæiske politikere og nyde ugelange ophold i Schweiz og i Norge. En af de fredsplaner der fremkom, Stoltenberg-planen, gav de serbiske militser to tredjedele af Bosnien, men blev reelt afvist af serberne, der mente at kunne opnå endnu mere med våbenmagt. I Stoltenbergs udlægning fejlede denne plan fordi USA ikke støttede den.¹⁷⁹

Stoltenbergs kataklysmiske krigsopfattelse forhindrede ham i at se krigen som andet end en fejltagelse, hvilket Stoltenberg mente, at også parterne før eller siden måtte indse. Hans arbejde med at opbygge tillid imellem parternes militære og politiske ledere og starte en politisk proces er tragikomiske set i lyset af, at Milošević og Tudjman i 1991 havde aftalt at dele Bosnien mellem sig. Krig er en politisk proces, og Stoltenberg var uforvarende blevet en del af den som serbernes allierede.

¹⁷⁷ Thorvald Stoltenbergs indlæg på Nordic/UN Peacekeeping Senior Management Seminar, Copenhagen 1-12 September 1997 (Forsvarsakademiet 1997:15).

¹⁷⁸ (Forsvarsakademiet 1997:15).

¹⁷⁹ (Forsvarsakademiet 1997:15).

Europæiske politikere og krigen

Såvel Stoltenberg som de andre mæglere gjorde deres bedste for at finde en politisk løsning på krigen og formindske lidelserne for de civile ofre. Men de havde måske ikke den politiske støtte fra hverken de europæiske lande eller USA, som den vanskelige situation krævede. En af grundene hertil var, at der i de år foregik et omfattende politisk generationsskifte, der bragte uprøvede politikere frem, samtidig med at en række usædvanlige problemer krævede hurtig handling. Margaret Thatcher var blevet erstattet af den knap så slagkraftige John Major i november 1990. Golfkrigen og den efterfølgende humanitære krise i Nord-Irak fjernede den vestlige opmærksomhed fra Jugoslavien, ligesom de vanskelige forhandlinger om Maastricht-traktaten gjorde. Tysklands erfarne udenrigsminister Hans-Dietrich Genscher valgte at gå af pga. alder i 1992. Kort efter måtte udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen gå af i forbindelse med regeringsskiftet i januar 1993. USAs præsident Bush, der i sit sidste præsident-år var optaget af at sikre sig genvalg, blev i 1993 vraget til fordel for Clinton, der var gået til valg med løftet om at koncentrere sig om amerikanske indenrigsproblemer. I 1993–94 kom FN-operationen i Somalia i alvorlige problemer. NATOs veldidte generalsekretær Manfred Wörner døde efter længere tids sygdom i september 1994, og blev erstattet Willy Claas, der måtte gå af knap to år efter pga. korruptionsanklager.

Den relativt hurtige udskiftning af de europæiske topledere i en kritisk periode, og udviklingen af andre alvorlige udenrigspolitiske kriser, har haft indflydelse på EUs og USAs politik over for krigen i eks-Jugoslavien, der nok er blevet mere springende og usikker end den kunne have været. En journalistisk bog beskriver stemningen blandt EUs udenrigsministre under drøftelser af krigen i eks-Jugoslavien:

*"Hvad skal vi sige til pressen?" lyder det næsten desperat ved nogle af møderne [i 1993–94]. Ingen har forslag til holdbare løsninger, for der er ikke vilje til at sende soldater ind i krigen. For de fleste vil det være et vanvittigt træk. De fleste af [udenrigsministrene] kender historien om tyskernes forsøg på at føre krig på Balkan under Anden Verdenskrig: *In World War II we were 300.000 troops down there. we couldn't do the job. And we had no scruples*".¹⁸⁰*

Myten om de 300.000 tyske soldater, der ikke kunne vinde krigen på Balkan, cirkulerede i europæisk presse fra 1993 som en forklaring på, hvorfor militære midler ikke kunne hjælpe på Balkan.¹⁸¹ Myten er et uheldigt argument af flere grunde. For det første er den forkert: Den tyske erobring af Jugoslavien fra 6.-17. april 1941, der knuste den én million mand store Jugoslaviske hær, kostede 151 tyske soldater livet.¹⁸² For det andet ville en intervention i 1993 ikke have til mål at besætte Jugoslavien (Serbien), men blot det begrænsede mål at hjælpe Bosnien. For det tredje ville en fredsstøttende intervention ikke få to stormagter til at støtte serberne, sådan som marskal Titos jugoslaviske partisaner fik hjælp mod tyskerne af Storbritannien og Sovjet. For det femte burde myten henlede opmærksomheden på, at Jugoslavien ikke kæmpede samlet mod tyskerne og heller ikke ville kæmpe samlet mod en humanitær intervention. Tværtimod kunne man påregne at have alle ikke-serbiske stater og folk på den intervererende side, og muligvis ville et nyt styre i Beograd være venligtsindet.

Den journalistiske beretning om de europæiske udenrigsministres rådvildhed understøttes dels af begivenhedsforløbet i eks-Jugoslavien, dels af den danske udenrigsministers udtalelser fra perioden. Med den forsigtighed som materialet tilsiger, kan det dog formodes, at en meget erfaren udenrigsminister, med et solidt kendskab til militære

¹⁸⁰ (Kristiansen & Larsen 1996:250).

¹⁸¹ Det er ikke lykkedes at finde bedre referencer til myten end (Kristiansen & Larsen). Undertegnede mener, at myten oprindeligt tillagdes en engelsk general, da den viderebragtes i dansk presse.

¹⁸² Heraf én soldat ved indtagelsen af Beograd. (Keegan 1989:155-56).

forhold i almindelighed og med indsigt i de aktuelle forhold i eks-Jugoslavien i særdeleshed, kunne have fået stor indflydelse ved disse udenrigsministermøder. Men selv en erfaren dansk minister ville have haft svært ved at forløse situationen, da det danske forsvar hverken kunne levere militær rådgivning eller analyser af den aktuelle situation ud fra den viden de udsendte danske styrker, monitorer og FN-observatører i eks-Jugoslavien måtte have haft. Årsagen var dels forsvarets organisatoriske struktur, der isolerede FN-Afdelingen fra det øvrige forsvar, dels at fredsbevarelse opfattedes som en ikke-militær, apolitisk og neutral aktivitet overladt til FN.

Krigsopfattelser og analysen af militære problemstillinger

En korrekt analyse af muligheden for at anvende militære midler forudsætter en præcis viden om både militære og lokalspecifikke forhold samt et effektivt begrebsapparat i form af en klart formuleret krigsteori. Den clausewitzianske trekantsanalyse af folk, militær og regering kunne måske have givet en klarere forståelse af forholdene i eks-Jugoslavien: Indtil sommeren 1994 blev de bosniske serbere primært betalt, forsynet og bevæbnet fra Beograd, med præsident Milošević_ som bagmand. Mladić_ og Karadžić_ var indtil 1994 reelt underlagt Milošević_ og var som sådan ikke politiske, men militære ledere. Med EUs de facto anerkendelse af de bosnisk-serbiske ledere kunne Milošević_ fralægge sig ansvaret for de brudte våbenhviler. Det havde måske været mere effektivt at forhandle med Milošević_ direkte.

Krigen og sanktionerne mod Serbien lammede landets økonomi, men Milošević_ og hans politiske støtter havde selv store økonomiske fordele ved kontrollen med den omfattende smuglerhandel. De blev rimeligvis ikke drevet af en idealistisk serbisk nationalisme eller bekymring for det serbiske folks ve og vel, men af ønsket om økonomisk og politisk succes. Der var derfor god grund til at skelne klart mellem det serbiske folk og dets ledere, og det er ikke umuligt at Serbiens tyngdepunkt i clausewitziansk forstand, var Milošević_' evne til at kontrollere befolkningen og/eller Forbundshæren, og at man havde kunne søge at ødelægge den politiske elites kontrol vha. militære og politiske midler (propaganda mod befolkningen, sanktioner mod befolkningen og især den politiske elite, bestikkelse af den politiske elite og militæret, nedbrydelse af de militære midler, etc.).

Tilsyneladende arbejdede de danske politikere ikke for at skaffe sig en dybtgående viden om de krigsførende parter, deres motiver og handlinger, og nogle af dem stillede sig tilfredse med at have "befolkningernes had" som eneste forklaringsredskab. Men uden den politiske krigsopfattelses analysemetoder var rådvildhed resultatet, og mæglere som Thorvald Stoltenberg og Lord Owen blev sat til at dække over rådvildheden, mens FN og EU udsendte urealistiske erklæringer og våbenhvilerne kollapsede. Imens blev de til UNPROFOR udsendte styrker, med Hans Hækkerups ord, "gradvist udmanøvreret, chikaneret og ydmyget, specielt af serberne".¹⁸³

Det militære medansvar

De europæiske militære styrker havde et stort medansvar i, at det gik så galt som det gjorde. Mange års militær ligegyldighed over for de fredsbevarende operationer, accept af dogmet om at "Peacekeeping" var helt anderledes end "ortodoks" krig, og at de "fredsbevarende" soldater fik lov til at udvikle sig uden med- og modspil fra deres kolleger, som det skete i Danmark, gjorde at de militære etableringer i starten ukritisk accepterede dogmet. Først da det åbenlyst gik galt, begyndte de forskellige europæiske militære analytikere at interessere sig for hvad der foregik i eks-Jugoslavien, og hvordan styrkerne kunne anvendes. Danmark er ikke enestående: I Storbritannien fik to officerer på oberstløjtnant-niveau lov til at skrive den britiske doktrin "Wider

¹⁸³

Berl. 1.7-96.

Peacekeeping", en apolitisk doktrin der levede på fredsbevarelses-dogmet og man forsøgte ukritisk at implementere doktrinen i Bosnien med skuffende resultat.¹⁸⁴ Doktrinen bidrog til ydmygelserne af UNPROFOR og blev forkastet allerede efter to år til fordel for en ny, der tillod "fredsbevarende" styrker at anvende magt til andet end selvforsvar.¹⁸⁵ Hvor "Wider peacekeeping" og lignende doktriner på kataklysmisk vis forlod sig på at tredjepart skulle opnå resultater ved at appellere til parternes følelser og velvilje, forsøgte man fra foråret 1995 at opnå resultater ved at påvirke parternes regnestykke om, hvad der kunne betale sig for dem.

Krigen i Bosnien 1993—95

Milošević havde styret de bosniske serbiske militser fra krigens start, men fra efteråret 1993 til sommeren 1994 gled de i stigende grad ud af hans kontrol.¹⁸⁶ Da omverdenen i stadig stærkere vendinger fordømte den etniske udrensning, og da der allerede fra sent i 1993 var spæde tilløb til vestlig magtanvendelse i Bosnien, distancerede Milošević sig fra militserne, omend han tillod at den økonomiske og materielle støtte til dem fortsatte. De nationalistiske serbere havde fra starten af konflikten betegnet deres bosniske fjender som "muslimer" og "tyrkere", i et forsøg på at dæmonisere dem og skaffe sig vestlig og russisk anerkendelse af deres krig ved at give den en anti-muslimsk religiøs begrundelse. Den vestlige presse adopterede betegnelsen "muslimer" (uden at kalde serberne "ortodokse" eller kroaterne "katolikker") og betegnelsen blev den accepterede i europæisk politik, måske fordi der fra begyndelsen af 1990'erne var en forventning om at konfrontationen med Sovjet skulle afløses af en konfrontation med Islam.¹⁸⁷ Denne sproglige stempning af én af de krigsførende parter fik flere demonstrativt islamiske stater, bla. Saudiarabien og Iran, til at støtte Bosnierne med våbenleverancer på trods af FN-våbenembargoen, efterhånden som Vestens manglende evne til at beskytte de civile bosniere blev klar.

I 1994-95 lykkedes det Kroatien og Bosnien at konsolidere deres militære position og opnå stadig bedre våbenleverancer. Der er en stærk formodning om at amerikanerne direkte hjalp Bosnien og Kroatien til en bedre militær position, og bla. undlod at stoppe saudiske våbenleverancer.¹⁸⁸ Samtidig intensiveredes det europæiske diplomatiske og økonomiske pres på Serbien, og Milošević måtte i lyset af militsernes stadig bredere kendte og fordømte massakrer lægge afstand til militsernes chefer Karadžić og Mladić, for at redde sin egen position. Det samlede resultat var en militær svækkelse af de serbiske militser og en styrkelse af de bosniske og kroatisk styrker, der efter amerikansk pres havde indgået et militært samarbejde.

I august-september 1995 angreb de kroatisk styrker, og tilbageerobrede i løbet af få uger serbernes erobringer fra 1991—93.¹⁸⁹ Derefter var serbernes militære og politiske

¹⁸⁴ *Wider Peacekeepings* sigte er at anviser hvordan "... [UN peacekeepers can] engage in a wider spread of tasks whilst firmly avoiding any escalation of force" (Pugh 1997).

¹⁸⁵ *Wider Peacekeeping* blev afløst af en ny *Army Field manual: Peace Support Operations* i 1997, der tillader magtanvendelsen at eskalere som forholdene måtte kræve det (Pugh 1997:14ff).

¹⁸⁶ (Silber & Little:287, 334ff).

¹⁸⁷ Den danske presse kaldte dog de bosniske flygtninge i Danmark for bosniere, men bosnierne i Bosnien kaldtes fortsat "muslimerne". I Folketinget repræsenterede Anette Just (FRP) og Helen Jørgensen (Soc.Dem.) opfattelsen af, at krigen i Bosnien skulle ses i et muslimsk/ikke-muslimsk perspektiv i debatten om danske styrker til Bosnien (jf. *Folketingets Forhandlinger*, 17/9 1992, sp. 11327, 11342). Den akademiske side af argumentationen om en forestående kulturkamp repræsenteres af (Huntington 1993).

¹⁸⁸ Formanden for Det Amerikanske Senats *Armed Services Committee*, Sam Nunn, udtrykte det amerikanske dilemma: "The bottom line is that the Senate is overwhelmingly in favor of lifting the embargo, and is torn between doing it unilaterally and multilaterally" *US Senate Quarterly*, August 13, 1994, s. 2362. Præsident Clinton vurderede at USA ikke politisk kunne gå imod de europæiske lande i dette spørgsmål, men der er stærke indikationer på at USA uofficielt valgte at opruste Kroatien og Bosnien.

¹⁸⁹ Som følge af det kroatisk angreb dræbtes i august-september 1995 tre danske FN-soldater, og et antal såredes

styrke reduceret så de havde interesse i forhandling, og efter nogle ugers forhandlinger, hvor parternes repræsentanter blev holdt isoleret på en militærbase i USA, blev Dayton-aftalen indgået d. 21.11 1995.¹⁹⁰ Aftalen åbnede for indsættelse af IFOR, hvis opgave var at komme de truede UNPROFOR-styrker til undsætning og implementere freds-aftalen. Milošević var den mest samarbejdsvillige af de tilstedeværende politikere i Dayton, hvilket kan skyldes at han, hvis han ikke meget aktivt medvirkede til at fremme de vestlige bestræbelser, kunne risikere en krigsforbrydersigtelse.¹⁹¹

Implementeringsstyrken IFOR

I alt 60.000 tropper var hvad der skulle til at implementere aftalen, og efter nogle få konfrontationer, hvor IFOR svarede hurtigt og massivt igen på udfordringerne, accepterede alle parter, at krig ikke kunne skaffe dem yderligere fordele. Karadžić og Mladićs militser var dog vanskelige at håndtere. De turde ikke anvende vold mod IFOR, men skabte problemer ved deres angreb på civile. Med en dygtig sammenfletning af politiske og militære operationer lykkedes det at begrænse de to nu krigsforbrydersigtedes militslederes bevægelsesfrihed, og endnu vigtigere, deres omfattende smugleri- og afpresningsvirksomhed, hvorved de mistede de indtægter, hvormed de betalte deres militser. Samtidig hjalp IFOR med at opbygge et alternativt magtcenter i den nordlige del af den serbiske enklave ved at støtte en rivaliserende serbisk fraktions kandidat, Biljana Plavčić, ved valget til posten som "præsident" for Srpska-enklaven.¹⁹²

Mostar som eksempel på en kataklysmisk inspireret fejltagelse

IFOR har generelt opnået et intelligent samspil mellem politiske og militære virkemidler under implementeringen af Dayton-aftalen, og metoderne er et studium værd. Lidt uretfærdigt må en fejltagelse hér tjene til at illustrere de problemer der kan opstå, når personer med en kataklysmisk krigsopfattelse forsøger sig med politik i et krigsområde: Byen Mostar i Bosnien var under krigen blevet delt midt over mellem kroater og bosniere. Efter Dayton-aftalen skulle EU stå for den civile genopbygning, og indsatte en tysk borgmester i Mostar med den opgave at opnå normale tilstande i byen. Ekstremister fra den stærkeste part, kroaterne i vest-Mostar, obstruerede borgmesterens forsøg på at skabe samarbejde på tværs af befolkningsgrupperne, og da EU ikke støttede ham, gik han af.¹⁹³ Efterfølgeren som EU-borgmester, spanieren Ricardo Casado, udtalte i juni 1996: "You cannot unite people by decree. Our role is supportive. It's up to the parties to make the decisions".¹⁹⁴ Han ville således ikke anvende den magt, han var tildelt, formentlig fordi han troede at Dayton-aftalen var blevet til med alle parters gode vilje, og at de derfor gerne ville samarbejde om at befæste freden. De kroatiske ekstremister var glade for at få overdraget retten til at træffe beslutninger og intensiverede deres bestræbelser på at undgå at bosnierne og serberne i øst-Mostar fik indflydelse i byen. I løbet af et par uger var situationen forværret, og Carlos Casado trak sit trumfkort: Den 23. juli 1996 "truede" han med at opfylde de kroatiske ekstremisters mål: "Unless the Croats ended their boycott ... the EU would take what was left of the money and quit".¹⁹⁵ Dette opildnede ekstremisterne til yderligere vold og politisk uro, og såvel EU som IFOR måtte lægge et massivt pres på kroaterne for at stabilisere situationen.¹⁹⁶

(Jensen 1996).

¹⁹⁰ (Silber & Little 1997:369-376).

¹⁹¹ Holbrooke er ikke eksplicit på dette punkt. (Holbrooke 1998:189).

¹⁹² En dansk embedsmand, Mette Kjøel Nielsen, der arbejdede i SFORs inderkreds med implementeringen af Dayton-aftalen, bekræfter essensen i denne fremstilling. Interview i Weekendavisen, 24.-30. juli 1998. Se også Holbrooke (1998:335ff).

¹⁹³ *The Economist*, "Balkan Berlin", June 22, 1996.

¹⁹⁴ *The Economist*, "Balkan Berlin", June 22, 1996.

¹⁹⁵ *The Economist*, "Bosnia Unravelling", August 3, 1996.

¹⁹⁶ *The Economist*, "Papering over the Gap", August 10, 1996.

Hermed ikke sagt at Casado var uduelig, han har utvivlsomt udmærket sig som forhandler andetsteds. De meget dygtige, kompromissøgende politikere som Niels Helveg Petersen, Thorvald Stoltenberg og Carlos Casado kommer desværre til kort, når de forsøger at forstå krig ud fra en kataklysmisk opfattelse. I stedet for at se krigen som et "fysisk forhandlingsmiddel" ser de den som et udslag af irrationelt vanvid, og deres normalt effektive måde at opnå kompromiser på fejler, fordi de dels ikke kan analysere interessernes fordeling og årsagerne til handlinger, dels nægter at "forhandle i samme sprog", dvs. bruge militære midler om nødvendigt.

Vestlig styring af Bosnien i dag

Selv om det ikke siges sådan, virker det som om Bosnien i dag delvis drives som et militær-protectorat. De tre parters politikere bliver holdt i kort snor af Carlos Westendorph, der med IFORs militære støtte implementerer bla. afrustning, nye penge, pas og nummerplader.¹⁹⁷ Også danske styrker deltog i IFOR, og det første holds fasthed grundede vel i, at de havde oplevet at blive ydmyget i UNPROFOR. I dag agerer også de danske tropper som en venlig, men bestemt besættelsesstyrke, der afvæbner parterne ved bla. at foretage uvarslede husransagninger hos mistænkte.¹⁹⁸ Flertallet i befolkningerne er tilfredse med indsatsen, der har bragt dem fred, og ekstremister på begge sider sættes i stadig højere grad uden for indflydelse. At IFORs og fortsættermissionen SFORs indsats er en succes, kan ses af at krigen er stoppet, Dayton-aftalen er under implementering, og IFORs tab er forsvindende små.¹⁹⁹ Til sammenligning blev 300 europæiske soldater dræbt (heraf seks danske) og over 2000 sårede under den fejlslagne "fredsbevarelse" fra 1991 til 1995.²⁰⁰

Folketingsdebatten om indsatsen i eks-Jugoslavien

I februar 1992 havde Folketingets partier efter diskussion i Udenrigspolitisk Nævn i enighed vedtaget at udsende 900 danske soldater til Kroatien. Krigen fortsatte i Bosnien med etnisk udrensning og drab på FN-soldater (dog endnu ingen danske), hvilket gjorde det tydeligt, at UNPROFOR ikke fungerede efter hensigten. I september anmodede FN om yderligere knap 200 danske soldater til Bosnien, hvor UNPROFOR nu med våbenmagt skulle sikre at nødhjælpen kom frem til bosnierne, på trods af serbernes modstand.²⁰¹ Der kunne ikke opnås enighed i Udenrigspolitisk Nævn, og statsministeren indkaldte Folketinget til at drøfte udsendelsen.²⁰²

Diskussionen var alvorlig og intens, for politikerne var klar over at de tog en beslutning, der kunne koste danske soldater livet. Samtlige partier udtrykte deres støtte til FN, men Socialistisk Folkeparti (SF) afviste udsendelsen, da man frygtede at yderligere militær indsats ville optrappe krigen. Fremskridtspartiet (FRP) afviste fordi de danske soldater ikke ville kunne gøre noget fornuftigt for at hjælpe, men blot sætte deres liv på spil, og Det radikale Venstre (RV) var imod, fordi beslutningen kunne medføre at danske befalingsmænd mistede deres arbejde, hvis de nægtede at tage af sted. I vekslende grad lagde de udsendende partier vægt på at hjælpe krigens ofre, med Kristeligt Folkeparti (KRF) og Centrumdemokraterne (CD) som de mest idealistiske. Hovedargumentet for Socialdemokratiet (S), de Konservative (K) og Venstre (V) var statsplans-interessen i at

¹⁹⁷ *The Economist*, 14.2 1998, "The Protectorate", samt *Weekendavisen*, 24.-30. juli 1998.

¹⁹⁸ Journalist Mads Stenstrup skrev: "... i de områder kører danskerne også på patrulje flere gange om dagen. ligesom man ransager huse, står ud og søger konkrete oplysninger gennem samtaler med de lokale". "Krigere i Bosnien er fortsat bevæbnede", *Jyllandsposten* 28/6 1998.

¹⁹⁹ Per juli 1998 var ikke én amerikansk soldat blevet dræbt i kamphandlinger. *IHT* s. 8, 16.7 1998.

²⁰⁰ (Forsvarsakademiet 1997:16).

²⁰¹ Sikkerhedsrådsresolution 776 af 14.9 1992.

²⁰² Beslutningsforslag B 95, d. 17.-18. september 1992. Jf. Folketingets Forhandlinger 1992—93, s. 11296-416. Nedenstående referencer hertil angivet som (296) til (416).

støtte FN.

Som vist i afsnit 3.2 fører en kataklysmisk krigsopfattelse ikke i sig selv til pacifisme, men er den begrænsende optik krigen ses igennem. Moralopfattelser og krigsteorier former holdningen til hvert enkelt mulig krigsindsats. Derfor findes der blandt såvel tilhængere som modstandere af udsendelsen indikatorer på den kataklysmiske opfattelse, såsom emotiv argumentation, manglende skelnen mellem krigens parter og en opfattelse af krigen som meningsløs.²⁰³ Tilsvarende er der indikatorer på den politiske opfattelse hos bla. Helge Adam Møller (K), der skelner mellem de stridende parter forskellige elementer (303) og Uffe Ellemann-Jensen (V), der analyserer de private nødhjælpsorganisationers interesse i at undgå militær beskyttelse (406ff). Men da debattens fokus er på andre emner end udsendelsens formål og virkemidler, kan ingen debattører på det grundlag udpeges som havende en gennemført politisk krigsopfattelse.

SFs Pelle Voigt afviste det danske bidrag, fordi et antal nødhjælpsorganisationer havde ønsket at undgå militær beskyttelse af konvojerne i Bosnien. Anvendelsen af militær ville ikke blot forøge faren for nødhjælpskonvojerne, men også medføre en sandsynlig fare for eskalation af konflikten (323, 386ff).²⁰⁴ K og V afviste argumentet med henvisning til at nødhjælpen primært lå i FN-regi, og at FN's holdning var vigtigere end nødhjælpsfolkenes (379, 406ff). RVs Jørgen Estrup motiverede partiets modstand mod forslaget med at udsendelsen til Bosnien ikke var en almindelig fredsbevarende styrke, men var "anderledes end nogen tidligere beslutning truffet af Folketinget", idet våbenmagt ville blive anvendt for at opnå formålet. Men det var ikke styrkens brug af magt mod en af parterne i Bosnien, der motiverede afvisningen. Det man fandt uacceptabelt var angiveligt, at danske befalingsmænd kunne udsendes mod deres vilje (337-38). FRPs Kim Behnke afviste dansk deltagelse, fordi de udsendte styrker ville blive opfattet som part i "den absurde borgerkrig" og ville lide tab (306). Partiet kaldte styrken for "fredsskabende" og afviste at den "kunne gøre særlig meget" (391).

KRF betegnede styrkens opgave som "en redningsaktion" (307), en benævnelse som CD derefter anvendte (331). V, S og K omtalte indledningsvis styrkens opgave som "fredsbevarelse" og "en humanitær indsats" (V 296; S 301; K 302). De tre partier der var imod udsendelsen, lagde vægt på at styrkens opgaver ikke var fredsbevarende (FRP 307; RV 404; SF 322). Dette standpunkt blev delvis overtaget af S og V efterhånden som debatten skred frem, og de ændrede sprogbrugen til "en mere aktiv type [fredsbevarelse]" (S 404), og en "ny type indsats" (V 409; S 415). Modstanderne af udsendelsen var ikke velargumenterede og manglede kendskab til situationen i eks-Jugoslavien samt den militære viden, der ville give dem muligheden for at analysere hvorfor "fredsbevarelse" var en fejlbetegnelse. Men de havde et politisk instinkt, der klart fortalte dem, at der var noget galt med "fredsbevarelse" i eks-Jugoslavien (og pga. forskellige moralopfattelser afslog de at udsende de danske styrker). Også de politikere der støttede udsendelsen manglede egnede begreber at hæfte på udsendelsen, og havde heller ikke indsigt nok til at gennemskue mulighederne for indsatsen i Bosnien. Det er formodentlig derfor, at diskussionen kun sjældent og overfladisk berører, hvad der skal og kan ske i Bosnien, man taler hellere om "frivillighedsproblemet" og om nødhjælp, som man kan forholde sig til. Måske derfor støtter de partier der ønskede udsendelsen sig ofte til FN's autoritet (bla. K 303; KRF 389; S 404; V 409).

²⁰³ Bla. er både tilhængererne Glønborg (KRF), sp. 339 og 401 og modstanderen Helen Jørgensen (S), sp. 342, særdeles "kataklysmiske" i deres argumentation.

²⁰⁴ Jf. analysen af nødhjælp i kapitel 5 ovenfor, er nødhjælp (næsten) altid politisk, og militær beskyttelse af medfører at hjælpeorganisationernes handlefrihed begrænses, og deres arbejde gøres mere farligt.

Debatten viser, at hverken tilhængere eller modstandere af udsendelsen havde et veludviklet sagligt grundlag at træffe beslutningen ud fra. Om det skyldtes at de ikke ønskede at lytte til de militære embedsmænd, eller om det var forsvaret der ikke kunne rådgive politikerne om de muligheder og risici aktionerne rummede, herunder levere begreber der kunne have nuanceret diskussionen, er vanskeligt at sige. Men som analysen af forsvarets publikationer, struktur mv. ovenfor viser, evnede den isolerede FN-Afdeling med dens kataklysmiske indstilling næppe at analysere noget, og det øvrige forsvar var kun netop ved at blive opmærksomt på de internationale opgaver.

Sammenfatning

En egentlig clausewitziansk, kritisk historisk analyse ville omhyggeligt forsøge at fastslå, hvilke oplysninger de danske og udenlandske beslutningstagere havde på et givet tidspunkt, og derefter om de handlede ud fra dem. Det udvalgte materiale er ikke omfattende nok til at foretage en så detaljeret analyse, men har dog vist at krigsopfattelser spiller en afgørende rolle for politikernes handlinger og vurderinger af situationen: En mægler som Stoltenberg burde i 1993 have vidst at krigen i eks-Jugoslavien forårsagedes af kyniske, beregnende politikere, sådan som en anden mægler, Lord Carrington, blev fortalt allerede i efteråret 1991. Men Stoltenbergs kataklysmiske krigsopfattelse forhindrede ham i at se andre årsager end had og mistillid. Analysen har også vist, at den kataklysmiske opfattelse giver dårlige muligheder for at forstå praktiske problemstillinger i krigsområder, samt at en clausewitziansk analyse kan foreslå veje til handling, når der er militære problemer.

For Folketingets partier var den første udsendelse til UNPROFOR i februar 1992 indlysende rigtig. Et halvt år senere var uenigheden så stor, at en mindre forstærkning af UNPROFOR diskuteredes over to dage, og afstemningen viste et betydeligt antal modstandere. Debatten viste at politikerne savnede analytisk baseret indsigt i mulighederne og begrænsningerne ved fredsstøtte, og måske derfor lod debatten dreje sig om "nemmere" emner såsom nødhjælp og frivillighed. Sammenholdt med konklusioner vedrørende det danske forsvars håndtering af de udenlandske opgaver i de foregående kapitler synes en del af ansvaret for politikernes manglende indsigt i de fredsbevarende styrkers problemer at ligge hos forsvaret.

At der faktisk blev fred i Bosnien i 1995 kan forklares på flere måder: Den kataklysmiske forklaring er, at befolkningernes had faldt pga. den politiske interesse og det økonomiske pres udefra, hvorfor UNPROFOR reddede mange menneskeliv i perioden indtil politik igen blev mulig. Den politiske krigsopfattelse vil derimod tillægge USA en stor del af æren for at stoppe krigen: For det første ved at tillade at Kroatien og Bosnien bevæbnedes til de kunne modstå og true de serbiske militser; for det andet ved at foranstalte NATO-angreb på de serbiske militser i forlængelse af Kroatiens offensiv, hvilket øgede det politiske pres på Serbiens Milošević; og for det tredje ved at *forhandle*, ikke *forson*, en løsning frem mellem parterne. FN-våbenembargoen og UNPROFORs virke i krigen i Bosnien har efter denne analyse ikke nødvendigvis reddet menneskeliv. Som det gik kostede den vestlige intervention 300 døde vestlige soldater og voldsomme politiske omkostninger for især EUs og indledningsvis også NATOs troværdighed uden at skabe fred.

Hvis EU ikke havde blandet sig, men ladet Bosnien og Kroatien opruste til at modsætte sig den serbiske aggression, var krigen muligvis sluttet tidligere. Set ud fra en kataklysmisk krigsopfattelse gjorde man fra EUs side, det bedste man kunne. Set ud fra en politisk krigsopfattelse, FN-pagten, der giver staterne ret til selvforsvar, og en humanistisk moral, var det at nægte Bosnien og Kroatien muligheden for at sætte sig til

modværge skadeligt, i strid med FN-pagten og forkert.

8.3 Sikringsstyrken i Albanien

Et uventet problem opstod i Albanien i foråret 1997. Fra tilsyneladende at være et nyt, men stabilt demokrati på vej mod vækst og velstand, kollapsede det politiske styre i Europas fattigste land, da en serie omfattende og tvivlsomme investeringsforetagender ("pyramidespil") gik konkurs. Præsident Berisha og hans regering, der var kommet til magten i 1996 trods stærke formodninger om valgfusk, var sandsynligvis indblandet i pyramidespillene, og uroen var til dels rettet mod regeringen. Befolkningen plyndrede hundredetusinder af håndvåben fra militære depoter, og anarkiet forværredes så en borgerkrig mellem landets nordlige- og sydlige regioner blev en nærliggende mulighed. Indledningsvis vidste ingen i Europa hvad man skulle gøre, da især Italien blev udsat for et flygtningepres fra Albanien, men en overraskende handlingsvilje viste sig i Danmark, der havde formandskabet for OSCE. Efter en serie politiske og militære kontakter forhandlede danske og italienske militærfolk den praktiske udførelse, mens udenrigsminister Niels Helveg Petersen som OSCE-formand sikrede først OSCE-landenes støtte og dernæst Sikkerhedsrådets godkendelse af interventionen.²⁰⁵ Fra marts til maj 1997 intervererede 6000 soldater (heraf 65 danske) med det erklærede formål at skabe sikre forhold for nødhjælpsforsyningen og de internationale organisationers arbejde. Det sidste formål sigtede på, at styrken skulle sikre, at OSCE kunne gennemføre et nyvalg til det albanske parlament som aftalt med den albanske samlingsregering. Få dage efter det første italienske troppekontingents ankomst var situationen i Albanien i ro, vist nok uden at hverken albanere eller intervererende soldater blev dræbt. I juni afholdtes et fair valg under OSCEs overvågning, hvorefter regeringen og præsident Berisha måtte overlade magten til oppositionen, og styrken kunne trække sig ud i august 1997. Albanien økonomiske problemer var ikke løst, men anarki og måske borgerkrig var undgået, og den politiske situation stabiliseret.

Folketingsdebatten om udsendelse af Sikringsstyrken til Albanien

Det Radikale Venstre, Socialdemokratiet, Centrumdemokraterne, Venstre og de Konservative, var tilhængere af interventionen, og mente alle at sikringsstyrken ville hjælpe Albanien mod indledningsvis stabilitet, og derefter til at gennemføre valg under OSCEs kontrol. Styrken skulle besidde en forholdsvis stor militær slagkraft og have mandat til om fornødent at anvende magt jf. FN-Charterets kapitel VII. Den socialdemokratiske ordfører refererede til erfaringerne fra Bosnien, hvor styrkens "manglende bemyndigelser gav dårlige erfaringer" (6153), og også CDs ordfører sammenlignede med Bosnien; denne gang havde man blot chancen for at gribe ind før krigen kom (6167).

Modstanderne mod interventionen havde tre argumenter: Dansk Røde Kors havde i pressen frarådet militær beskyttelse af nødhjælpsarbejdet i Albanien, hvilket vandt gehør hos SF, der ligesom i 1992 var imod en militær indsats pga. nødhjælpsorganisationernes modstand.²⁰⁶ Den socialdemokratiske og flere andre ordførere mente, at FNs og OSCEs anmodning om militær støtte var væsentligere end Røde Kors' afvisning (6156-64). Det andet argument imod den militære udsendelse var for SF og Enhedslisten, at der ikke var akut mangel på fødevarer i Albanien. SF ønskede i stedet at sende dansk politi til Albanien for at sikre afvæbningen af befolkningen og gennemførelse af valget, at støtte landet økonomisk, og at Danmark skulle arrangere en rundbordssamtale

²⁰⁵ Ud fra Charterets kap. VII om tvangsmidler. Sikkerhedsrådsresolution 1101 af 28/3 1997.

²⁰⁶ Fortryk af Folketingets Forhandlinger, 23.. april 1997, s. 6155, 6157. Afsnittets side-henvisninger refererer hertil.

i København for de stridende albanske partier (6165). SFs kataklysmiske tro på at politi og fornuftige samtaler mellem parterne kunne forhindre kaos og krig i Albanien deltes af Fremskridtspartiet (6171), der også var bange for at tilførslen af militær til området "ville få det til at eskalere" (6160). For det tredje frygtede SFs ordførere Villy Søvndal og Gert Petersen, at den militære indsats var en indirekte håndsækning til den forhadte Albanske præsident Berisha (6535). Niels Helveg Petersen afviste denne frygt som ubegrundet.²⁰⁷

Enhedslistens ordfører fortolkede anarkiet som en demokratisk revolution mod en uretfærdig og undertrykkende præsident, hvorfor sikringsstyrkens indgriben ville få situationen i Albanien til at forværres. Han forlangte derfor en garanti for, at den internationale styrke ikke forsøgte at afvæbne befolkningen (6159, 6170, 6173). Fremskridtspartiet var imod en dansk udsendelse, fordi "vore soldater kan blive gidsler hvis vi tager parti i den meget spændte situation", og beskyldte OSCE for at hælde benzin på bålet ved at tage parti for Berisha (6154), og Dansk Folkeparti mente at udsendelsen var "et rent dansk prestigeprojekt" (6156), kaldte Albanien for et "morads" og spurgte "hvor meget skal Danmark engagere sig internationalt?" (6160).

Sammenfattende var Folketingsmedlemmernes diskussion anderledes end i 1992 på to væsentlige punkter: For det første var begrebet "fredsbevarelse" ikke i brug, og fem partier, inklusive det tidligere forbeholdne Radikale Venstre, mente at militære styrker med bemyndigelse til magtanvendelse kunne give stabilitet, rimeligvis på grundlag af erfaringerne fra UNPROFOR og IFOR. Blandt modstanderne brugte kun SF det kataklysmiske argument, at militærstyrker i sig selv kunne være destabiliserende. Enhedslisten så en revolutionær drøm blive knust, og Fremskridtspartiet og Dansk Folkeparti var imod fordi Albanien var Danmark ligeegyldigt og indsatsen formentlig farlig og forfejlet. For det andet viste debatten et væsentligt højere argumentationsniveau end debatten i Folketinget vedrørende Bosnien i 1992. Man var generelt interesseret i og orienteret om albanske forhold, og kun få så anarkiet som et uforståeligt sammenbrud, flertallet så en politisk konflikt mellem albanske partier som årsagen. Vidensniveauet og interessen for stabiliseringsstyrkens militære muligheder var højere; såvel mandat som indsatsmuligheder og våbentyper blev diskuteret (6153, 6158-59). Jørgen Estrup (RV) konkluderede:

"... vi må i forbindelse med udvalgsarbejdet have klarhed over, hvad det er for nogle [Rules of Engagement] og præcist om der ligger andre ting i mandatet ... Sådan er det med Folketingets arbejde. Det er os, der tager ansvaret for at sende soldaterne af sted, og derfor må vi også have fuldstændig tjek på de detaljer, som man ikke kan tage med i et beslutningsforslag". (6169)

Det danske Folketing diskuterede nu sine soldaters styring og sikkerhed og de internationale opgavers løsning alvorligt. At erfaringerne der førte til indsigten var dyrekøbte, og at der næppe er indvalgt militærekspertter i Folketinget, er til at leve med. Det væsentlige er, at der i løbet af få år er sket en markant forbedring af den danske, politiske håndtering af de militære midler.

Forklaringer på styrkens succes

Allerede da debatten foregik i Folketinget havde 2000 italienske soldater stabiliseret situationen i Albanien. Hvordan kunne så relativt få intervenserende soldater standse anarki og oprør? En emotiv, kataklysmisk forklaring kunne være, at "det internationale samfund dokumenterer sin vilje til at ville bistå [økonomisk]", som Niels Helveg Petersen udtrykte det, selv om han straks supplerede det med, at militære midler i sig

²⁰⁷

Mistroen var ikke helt uberetiget set i lyset af at OSCE, måske på Italiens og USAs opfordring, ignorerede valgsvindelen i 1996, og satsede på at Berisha kunne levere politisk stabilitet.

selv kan have en ordensskabende virkning (6178).

En politisk forklaring vil fokusere på, at velbevæbnede vestlige soldater i kraft af deres effektive personlige beskyttelsesudstyr, kikkertmonterede højhastighedsrifler, tungt-bevæbnede pansrede køretøjer og deres uniformerede disciplin *ser* særdeles effektive ud, og *kan* være det, hvis viljen er tilstede. En hvilken som helst civilist der tilfældigvis er blevet bevæbnet med en ældre automatriffel, vil have en klar antagelse om, at han ikke har en chance for at slippe med livet i behold, hvis han angriber de udenlandske soldater. Denne opfattelse er korrekt så længe den intervenerende soldat har *viljen* til at anvende sine våben, og derfor vil ekstremisterne blandt de bevæbnede civile hurtigt afprøve om viljen tilstede. Hvis viljen mangler (som i eks-Jugoslavien før 1995), vil ekstremisterne kunne få andre med på deres mål og angribe de intervenerende. Men viljen var tilstede i Albanien, og derfor kunne vold undgås.

Operationen i Albanien var indledningsvis rettet mod to delvis organiserede parter, hhv. albanere nord for Seman-floden, der tildels støttede Berisha og hans parti, og dem syd for Seman med politisk centrum i byen Vlora, som var imod Berisha. Men den vellykkede indsats splittede såvel nord- som sydkoalitionerne, inden de fik konsolideret sig for alvor, og fra da af var operationen snarere en gendarmeri-aktion end egentlig krigsførelse inden for det clausewitzianske paradigme, der anser krig for at være en strid mellem to *organiserede* parter. Den ikke ubegrundede bekymring som bla. SF havde udtrykt om at den militære styrke under italiensk kommando skulle forsøge at fremme Berishas sag, kan meget vel have fået det dansk-ledede OSCE til at kontrollere, at den militære indsats nøje fulgte OSCEs politiske mål. Og som også undersøgelsen af IFORs indsats i Bosnien viste, kan en militær styrke være meget effektiv, *når* den er under politisk kontrol.

9 Konklusion

9.1 En meta-teoretisk undersøgelse af krig

Resultaterne af undersøgelse viser, at den meta-teoretiske tilgang til studiet af fredsbevarelse og krigsopfattelser er frugtbar.²⁰⁸ Metoden har sine rødder i Rapoports opdeling af krigsteorier i tre typer (1968), og Liders observation at *concepts of the nature of war* har betydning for beslutningstagerne (1977).^[1.2] Så vidt jeg ved, er en sådan meta-teoretisk tilgang til undersøgelsen af krig ikke blevet anvendt tidligere.

Opdelingen i de tre krigsopfattelser, hvoraf kun den kataklysmiske og den politiske synes at være udbredt i de vestlige samfund i dag, kan forklare forskellene i holdningen til anvendelsen af militære magtmidler hos den enkelte person. Når den enkelte politikers, akademikers eller militærpersoners opfattelse er identificeret, kan nogle hidtil uforklarede eller vanskeligt forklarede forskelle i holdninger til reelle problemer forklares. Den efterhånden klassiske, danske "Hvad skal det nytte?"-diskussion, hvis omdrejningspunkt er om Danmark skal have et militært forsvar, kan om ikke løses, så forklares ved at skelne mellem personer med en kataklysmisk krigsopfattelse, der afviser ideen om afskrækkelse, og personer med en politisk opfattelse, der mener at afskrækkelse er mulig.^[2, 3] Ligeledes forklarer opdelingen af aktørerne efter krigsopfattelse, hvorfor den militær-politiske dialog af og til fejler.^[8] Krigsopfattelser synes at kunne identificeres i publikationer, interviews og folketingsdebatter om militære konflikter, og i flere tidsperioder. I analysen er der fundet forandringer bla. fra 1864-krigen til efter 1. Verdenskrig, og fra den Kolde Krigs afslutning til i dag.^[3.3] Også visse skel imellem de akademiske fagområders "skoler" inden for krigsteorier kan forklares ud fra forskellene i krigsopfattelsernes grundantagelser; forskelle der ikke hidtil er blevet analyseret i et metateoretisk perspektiv som hér.^[3.1]

Identifikationen af krigsopfattelser har også vist sig at være egnet til at forklare såvel forskelle i tredjeparts mæglingstaktikker under krige, som i tilgange til fredsbevarelse.^[8.2] Politikerne danner deres holdninger til udførelsen af fredsbevarelse ud fra en af de to i dag udbredte krigsopfattelser, og de forskellige krigsopfattelser medfører forskelle i: (1) vurderingen af muligheder for militær fredsstøtte; (2) estimeringen af omkostningerne ved fredsstøtten; og (3) politikernes ønske om at besidde dels en generel militær, dels en specifik faktuel viden om den påtænkte eller fungerende fredsstøttende mission. Det vises også at nogle politikere ønsker nøje at styre de udsendte og andre ikke ser et behov for styring, og at også denne forskel forårsages af krigsopfattelserne.

På det akademiske område forklarer en metateoretisk tilgang den kløft, der er mellem strategiforskningen, hvis undersøgelsesobjekt er militærvæsen og -historie samt krigsførelse, og fredsforskningen, der primært undersøger de forløb der fører til krigsudbrud, samt fredsforhandlingers forløb. Fredsforskningen interesserer sig kun sjældent for krig og militærvæsen, og hvis den kataklysmiske opfattelse faktisk er vidt udbredt i de danske, udenrigspolitiske forskermiljøer, som det analyserede materiale antyder, er det formodentlig årsagen til, at der kun i meget beskedent omfang er forsket i fredsbevarelse mv.^[7.1]

Den clausewitzianske krigsteori kan efter tilføjelsen af hjælpe teorier og hypoteser kaldes et "præ-paradigme", hvor Clausewitz' arbejde udgør kernen, og som i meta-

²⁰⁸

I konklusionen refereres til de relevante afsnit vha. skarpe parenteser. Kapitler angives med et ciffer (f.eks. [5]), afsnit med 2 cifre (f.eks. [1.4]).

teoriens systematik tilhører den politiske krigsopfattelse. Det er blevet vist, at den politiske, eskatologiske og kataklysmiske opfattelse har fuldstændig forskellige grundantagelser og verdenssyn. Selv om det ikke er indiskutabelt, forekommer det muligt, at den clausewitzianske krigsteori og dens senere tilføjelser tilsammen kan kvalificere sig til at blive et anerkendt politologisk paradigme inden for emneområdet krig. Præparadigmets evne til at forklare et nyt empirisk fænomen som fredsbevarelse kvalificerer det rimeligvis til, med Lakatos ord, at blive kaldt et progressivt forskningsprogram. Derimod synes det tvivlsomt at de utallige, indbyrdes modstridende kataklysmiske krigsteorier vil kunne forenes til et paradigme, alene fordi de kun dårligt tåler mødet med virkeligheden.

9.2 Det clausewitzianske præ-paradigmets fortrin

Alternativerne til det clausewitzianske præ-paradigmets forklaring af fredsbevarelse er de kataklysmiske teorier, der i kraft af deres manglende empiriske fundament og anvendelsen af uhåndgribelige, emotive forklaringer forekommer usammenhængende og spinkle. Det er rimeligvis derfor, at de kataklysmiske teoriers tilhængere synes at have vanskeligheder med at fortolke og løse empiriske problemer.^[8.2]

Når fænomenet fredsbevarelse analyseres ud fra det clausewitzianske præ-paradigme kan fredsbevarelse med fordel forstås som en mild form for krig,^[4.3, 5] hvor tredjepart (oftest en FN-styrke) er en militær alliance, der intervenserer efter retfærdig krigstraditionens forskrifter.^[4.2] I det lys er "eskalation" i magtanvendelsen ikke det problem, som nogle forskere fremstiller det som.^[6.1] Fredsbevarelse må snarere anses for at være en minimalt indgribende og derfor omkostningslet type militær-politisk aktion, og hele spektret af tredjeparts mulige handlinger i overensstemmelse med retfærdig krigstraditionen kaldes i analysen for fredsstøtte.

Ved at forkaste de kataklysmiske forklarings fokus på følelser som frygt og had, og indsætte fredsbevarelse som den mildeste intervention i et kontinuum af fredsstøtteoperationer, der går over fredsskabelse til retfærdig krig, kan den clausewitzianske teori forklare hvordan tredjeparts styrker får indflydelse på de krige, de er udsendt til at regulere. Styrkerne er fra ankomsten til krigsområdet fokuspunktet for tredjeparts økonomiske, politiske og diplomatiske pres på modtagerlandene: Alle tiltag tredjepart tager over for de krigsførende parter må rette sig efter det vigtigste og potentielt stærkeste instrument de har, nemlig deres egne soldater i konfliktområdet.^[5, 8]

Erfaringerne fra eks-Jugoslavien, hvor UNPROFOR i perioder reelt blev serbernes gidsler og begrænsede de vestlige landes handlefrihed, viser at det militære instrument kan udnyttes politisk i begge retninger, både fra tredjepart og af de stridende parter.^[8.2] Blandt andet derfor er det vigtigt at være fuldt bevidst om, at de militære midler er politiske instrumenter. Clausewitz' teori og virkelighedens erfaringer viser, at jo større økonomiske, politiske og militære midler tredjepart er villig til at indsætte, desto større indflydelse får den intervenerende styrke på værtsnationerne. Det helt særlige ved militære magtmidler er, at de ikke blot virker i kraft af indsættelsen af fysiske midler (våben og materiel), men også ved villigheden til potentielt at tåle tabet af menneskeliv. Derfor er indflydelsen et produkt af den målelige militære og økonomiske evne og den vanskeligt målelige politiske og moralsk bestemte vilje til at tåle tab af liv.^[2, 5]

Med denne teori som redskab kan nogle af FN-styrkernes problemer forklares: hvorfor og hvordan den stærke part udfordrer såvel FN som de troppebidragende lande politisk og militært; hvordan begge de krigsførende parter forsøger at udnytte FNs tilstedeværelse til egen fordel, især når den politiske kontrol med og støtte til de udsendte styrker svigter; hvordan parterne med held forsøger at få indflydelse på FN-apparatets styring af FN-aktionerne;^[8.1] og hvorfor parterne i visse situationer, som teorien ofte kan forudsige, kan have fordel af at angribe såvel FN-styrker som nødhjælpstransporter.^[5.3, 8.2]

Den generelle clausewitzianske analyse af fredsstøttes muligheder og begrænsninger i kapitel 5 og behandlingen af tre eksempler på fredsstøtte i kapitel 8 sandsynliggør, at der er gode muligheder for at foretage en teoretisk baseret, clausewitziansk analyse af mulighederne for at gennemføre fredsstøtte, ud fra en omfattende empirisk viden. Derfor er en sådan analyse velegnet til at undersøge mulighederne for at gennemføre fredsstøtte, herunder for at sikre at indsatsen får en maksimal effekt med minimale udgifter og med et minimalt tab af menneskeliv.

9.3 Krigsopfattelserne og Danmarks udsendelse af styrker

Analysen viser, at de danske politikere nok havde forskellige krigsopfattelser, men var enige om de overordnede formål med de danske udsendelser af militære styrker til udlandet. Man ville primært støtte FN, og derigennem fremme en international retsorden, sekundært hjælpe krigens ofre hvor det var muligt.^[7.2, 8.2-3] På grund af forskellene i krigsopfattelser havde politikerne forskellige analyser af hvilke muligheder de udsendte militære styrker havde. Nogle anså styrkerne for en slags symbol på det internationale samfunds sympati og forventede at styrkerne alene ved deres passive tilstedeværelse formindskede de krigsførende befolkningers had og frygt. Andre så styrkerne som et politisk instrument, der aktivt skulle indsættes for at påvirke situationen til det bedre med våbenmagt.^[8.2-3] Men i den lange periode hvor FN-styrkerne blot indsattes i relativt ufarlige fredsbevarende aktioner, kom denne forskel ikke frem i lyset, og alle Folketingets medlemmer støttede udsendelserne.

Da risikoen for tab af danske soldaters liv steg i forbindelse med den fejlslagne indsats i eks-Jugoslavien, forsvandt Folketingets enighed om de danske udsendelser. Nogle få politikere mente, at danske liv ikke skulle ofres for at redde udlændinge, men de fleste af modstanderne var imod udsendelsen af flere styrker til UNPROFOR i 1992 fordi de opdagede at den fredsbevarende mission UNPROFOR i virkeligheden var blevet deltager i en krig, og samtidig pga. deres kataklysmiske opfattelse ikke kunne se hvordan militære styrker kunne fremme fred. Det betød ikke nødvendigvis, at alle politikere der var for udsendelsen havde en politisk krigsopfattelse. Nogle af de kataklysmiske tilhængere af udsendelse vurderede vel risikoen for tab lavere end modstanderne, for andre var formålet større ofre værd.^[8.2-3] Modsætningsvis kan politikere med en politisk krigsopfattelse have været imod en udsendelse pga. overvejelser om styrkens forventede indflydelse og omkostninger eller ud fra deres personlige moral.

Der er tre faktorer der bestemmer den enkelte politikers holdning til en given udsendelse af tropper: Vedkommendes krigsopfattelse, foretrukne krigsteori og personlige moral. Der er dog systematiske forskelle: De fleste kataklysmisk orienterede personer tror ikke at militær fredsbevarelse virker. Mange med en psykologisk, kataklysmisk opfattelse tror i tilgift, at endnu flere våben og mere militær fører til mere krig,^[8.3] mens personer med en kataklysmisk, militærteknologisk eller sociologisk opfattelse kan tro, at

fredsbevarelse kun virker så længe situationen i krigsområdet ikke er "sindssyg".^[7.1, 7.4] Endelig vil en politisk krigsopfattelse få personer til at tro, at militær fredsbevarelse altid har en virkning, og at den er stor når midlerne er afpasset målene, og viljen er til stede.

Det er kompliceret at udskille de tre opfattelsers indflydelse på den enkeltes holdning, og derfor opstår der hyppigt misforståelser i de politiske debatter om krig, forsvarsspørgsmål og fredsstøtte. Fordi de færreste har et metaforhold til de forskellige krigsopfattelser, misforstår man ofte de politiske modstanderes argumentation: De der ud fra den politiske krigsopfattelse mener, at våben har en afskrækkende virkning, og ønsker at have et stærkt forsvar, bliver af nogle med en kataklysmisk opfattelse set som "krigsgale". Omvendt bliver kataklysmisk orienterede modstandere af udsendelse af fredsstøttende styrker beskyldt for at være ligegyldige over for ofrenes lidelser, selv om de blot mener, at endnu flere soldater i et krigsområde medfører flere lidelser.

Der opstår tilmed flere misforståelser og fejlbedømmelser, fordi personer med en kataklysmisk opfattelse oftest anser såvel generel viden om militær, som specifik viden om de mulige fredsstøtte-indsatser, for irrelevant. Der er en dobbelt grund til deres afvisning af værdien af denne viden: Dels kan de tro at FN fornuftigt og loyalt styrer de militære midler til alles bedste, dels opfatter de krig som et ustyrligt kaos, hvorfor politisk styring er umulig og unødvendig — eller i det højeste ser de krigsførelse som en rent militær opgave. Det var formentlig manglen på generel og faktuel viden, der fik Folketinget til fortrinsvis at diskutere mindre vigtige emner såsom frivillighed og nødhjælp under UNPROFOR-debatten i september 1992.

Et eksempel på den kataklysmiske opfattelses manglende evne til at finde brugbare politiske løsninger er de kataklysmiske fredsmægleres indsats i eks-Jugoslavien. Det paradoksale er, at disse politikere er dygtige hjemme: De kan finde kompromiser hvor andre kun ser stejthed og bygge broer over politiske afgrunde. Men i det øjeblik de beskæftiger sig med krig er deres evner blokeret, for deres opfattelse af krig som en fejltagelse, som alle parter må ønske at stoppe, gør at de hverken kan analysere interessefordelingen eller anvende det militære instrument til deres egne politiske mål.^[8.2]

Den manglende styring af de udsendte danske styrker

Hovedparten af de ledende danske politikere havde en kataklysmisk opfattelse, ifølge hvilken politisk styring af militær er umulig. De var derfor villige til at tro på fredsbevarelsesdogmets selvmodsigende, men smukke ideal om fredelige, apolitiske og neutrale soldater der skabte fred ved deres blotte tilstedeværelse. Som FNs generalsekretær Dag Hammarskjöld udtrykte dogmet: "*Peacekeeping is not a soldiers' work, but only soldiers can do it*".²⁰⁹ Det er givet at dogmet har et antal positive politiske virkninger, bla. gør det FNs anvendelse af militær magt mere acceptabel. Men dogmets falskhed demonstreres ved såvel logisk analyse som ved studier af dets praktiske udførelse, og det er på ingen måde godtgjort, at Hammarskjöld selv troede på denne ulogiske selvmodsigelse. Men i brede politiske og akademiske kredse blev dogmet anset for sandt, og i 1992, året før serbiske snigskytter i Sarajevo fik ordre til også at skyde UNPROFOR-soldater, kunne det nordiske FN-samarbejde udgive en manual, der slog fast at: "*A UN Soldier has no enemies, only parties*".²¹⁰

Undersøgelsen af de danske udsendelser giver det indtryk, at forsvarets ledelse kritikløst

²⁰⁹ Citeret fra (Pugh 1997:4).

²¹⁰ NORDSAMFN, *Tactical Manual*, 1992. Refereret efter (Pugh 1997).

overlod de udsendte danske tropper til FN's ledelse, og i lange perioder hverken informerede politikerne om styrkernes indsats og problemer, eller stillede politikerne til ansvar for de politiske beslutninger, der burde være truffet vedrørende de udsendte styrkers virke.^[6] Det skyldes dels at politikere som Per Hækkerup og Poul Hartling ønskede det sådan, dels at forsvarets ledelse sandsynligvis anså de udenlandske opgaver for at være en uvedkommende distraktion fra forsvaret af Danmark, og derfor ikke ofrede opmærksomhed på sagen.^[6, 7.1] Tværtimod tillod forsvaret at FN-Afdelingen med dens kataklysmiske, militærteknologiske opfattelse fik lov til at isolere sig fra resten af forsvaret og i stigende grad mistede sin professionalisme.^[6.2] Da de politiske krav til forsvaret pludselig ændredes, måtte regningen for forsømmelsen betales i eks-Jugoslavien fra 1992 til 1995.

I fire år ydmygede de serbiske aggressorer de troppebidragende lande, samt EU, NATO og FN. Det blev USA der samlede stumperne op, men også i Danmark var der mange der lærte en del om militær og politik. Ét meget synligt eksempel er kontrasten mellem Folketingets upræcise debat om UNPROFOR i 1992, og den langt mere oplyste debat om Albanien-styrken i 1997. Det kan se ud som om, de praktiske erfaringer fra eks-Jugoslavien nok har forbedret visse aspekter af den militær-politiske debat, men ikke er blevet forarbejdet til en egentlig systematisk erkendelse. Derfor kan det ske, at erfaringerne hurtigt glemmes eller bliver irrelevante når et nyt, ikke helt identisk militær-politisk problem dukker op. Den politiske rådvildhed over for Kosova-albanernes oprør mod serberne i foråret 1998 tyder ikke på, at en egentlig generaliserbar viden er opnået på baggrund af erfaringerne fra Bosnien.

9.4 Perspektivering og politiske anbefalinger

Den metateoretiske tilgang har ikke nået sin endelige form, men kan udvikles og raffineres. Når man forstår krigsopfattelser som (ofte uformulerede) basale teorier om krig, kan man identificere dem i de akademiske fagområders krigsforklaringer, og muligvis vise at de danner "skoler" inden for fagområderne. Der er også rige muligheder for at forske i opfattelsernes udbredelse over tid, og hvorfor udbredelsen forandres.

Min undersøgelse viser, at de kataklysmiske opfattelser og teorier bør diskrediteres ligesom de eskatologiske opfattelser, fordi de er dårlige beskrivelser af virkeligheden. Blandt de utallige mulige politiske opfattelser af krig forekommer Clausewitz' krigsteori og de mange nye bidrag til den at være mest lovende, og udbredelsen af kendskabet til det clausewitzianske præ-paradigme vil formentlig medføre en yderligere udvikling af det. Men allerede med den viden der nu er til rådighed, er det muligt at foreslå politiske tiltag, der kan fremme de mål som næsten alle danske politikere og borgere er enige om: at fremme en international retsorden, respekt for menneskerettigheder, økonomisk velstand og udbredelse af demokrati.

Først og fremmest bør der herhjemme nedsættes følgegrupper med akademisk, militær og politisk deltagelse for hver eneste fredsstøtte-mission med dansk deltagelse. Følgegrupperne skal overvåge at de udsendte danske styrker og observatører bliver anvendt til at fremme de formål, vi ønsker, hvilket kræver løbende analyser af missionernes forhold, virkemåde og problemer. Følgegrupperne skal sikre at de udsendte danske tropper kender deres opgaver og formålet med udsendelsen, så klart som det nu kan formuleres. De udsendte chefer skal have fuldstændig politisk opbakning når de skal træffe svære valg, hvor risikoen for tab afvejes mod ønsket om indflydelse, og følgegrupperne kan ved deres permanens sikre, at de ofte skiftende udsendte danske chefer udviser den kontinuitet i beslutningerne, der er med til at sikre missionens effektivitet.

Følgegrupperne bør også forsyne den danske regering med den viden, der er nødvendig for, at Danmark aktivt kan hjælpe missionerne i den rigtige retning i internationalt regi, herunder skærme dem mod værtslandenes manipulation.

Forsvaret er midt i omstillingen til de nye, internationale opgaver, og en ny fredsbevarelsesdoktrin er under overvejelse. Det må håbes at den nye doktrin gør op med 1994-doktrinens tvetydighed ved dels at give cheferne en forståelse for hvorfor politisk styring er ønskelig, dels give en mere klar vejledning. Doktrinen bør selvfølgelig også tage skyldigt hensyn til fredsbevarelsesdogmets politiske effektivitet som "*face saving device*"; det er ikke altid militær effektivitet er politisk effektiv.

Ingen ønsker et nyt Bosnien eller det der er værre. Det mål kræver større akademisk interesse for den praktiske, militære del af sikkerhedspolitikken, for akademikere har en del af den viden og systematik, der er en forudsætning for at foretage de nødvendige politiske analyser. Man kunne fra dansk politisk hold være en bedre katalysator for virksomme internationale fredsløsninger, hvis man havde rådighed over kvalificerede politisk-militære analyser, især hvis landet var velkendt i udlandet for sin effektivitet i fredsstøtte-operationer. Forsvaret har i perioder isoleret sig fra politikerne, der ikke altid har løftet deres ansvar særlig klogt, men forsvaret bør i endnu højere grad koordinere med politikerne, der ikke må "skånes" for at tage de beslutninger, der retteligt er deres. Politikerne bør sikre sig militær viden og rådgivning, og være mere bevidste om deres egne grundantagelser om krigs natur og årsager. For som undersøgelsen viser: Der er altid mennesker der er rede til krig af dårlige grunde, og hvis man ikke fra starten er villig og forberedt på at forsvare det gode, kommer man til at betale dyrt.

* * *

10 Litteraturfortegnelse

- Ahlström, Christer, *Gulfkriget och den humanitära folkrätten*, Falkrättsdelegationen, Stockholm 1992.
- Andersen, Heine, *Videnskabsteori og Metodelære (3. udg.)*, Samfundslitteratur, Frederiksberg 1990.
- Aron, Raymond, *Clausewitz: Philosopher of War*, Routledge & Kegan, London 1976.
- Axelrod, Robert, *The Evolution of Cooperation*, BasicBooks, Harper Collins, USA 1984.
- Bache, M. & Hommelgaard, B., *Danske FN-soldater. Oplevelser og stressreaktioner*, Forsvarets Center for Lederskab FCLPUB 137, 1994.
- Berdal, M.R., *Wither UN Peacekeeping?*, Adelphi Paper 281, International Institute for Strategic Studies, London 1993.
- Berg, N., 1986, *se (Clausewitz 1832)*.
- Bethke Elshtain, J. (Ed.), *Just War Theory*, Blackwell, Oxford 1992.
- Branner, Hans, "Det Ny Europa—internationale politik i forandring", *Samfundsfagsnyt*, s. 133-160, 1991.
- Brems Knudsen, Tonny, "European Approaches to Humanitarian Intervention", i (Jørgensen 1997).
- Brodie, B., "The Continuing Relevance of Clausewitz", i (Paret, Howard & Brodie 1989).
- Clausewitz, Carl von (1832), *Om Krig*, ovs. og red. af Berg, N., m. artikler, Rhodos, Kbh. 1986.
- Clausewitz, Carl von (1832), *On War*, ovs. og red. af Howard, Sir M. og Paret, P. [1976], *On War, Indexed ed. w. Introductory Essays/Commentary by Brodie, B.*, Princeton University Press, Princeton 1989.
- Clemmesen, Michael H., "Efterkoldkrigstidens danske forsvarspolitik", s. 41-55 i (Petersen & Thune 1993).
- Creveld, Martin van, "The eternal Clausewitz", i (Handel 1986).
- Creveld, Martin van, *The Transformation of War*, The Free Press, New York 1991.
- Danske Livregiment, Pjece: *Danske Livregiment*, Vordingborg april 1998.
- Dawson, P., *The Peacekeepers of Kashmir*, Hurst & Co., London 1994.

- Doorn, Jacques van, "Continuity and Discontinuity in Civil—Military Relations" i (Martin & McCrate 1984)
- Dowty, A. & Loescher, G., "Refugee Flows as Grounds for International Action", *International Security* 21:1 (Summer 1996), pp. 43-71.
- Doyle, M.W., Johnstone, I., & Orr, R.C., *Keeping the Peace — Multidimensional UN operations ...*, Cambridge University Press, Cambridge 1997.
- Dyvig, P., "Dyvigrapporten — Danmarks sikkerhedspolitiske situation i 1980'erne ...", Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg, Kbh. 1985.
- Espersen, Ole, *FN styrker i retlig belysning*, Studier fra det Retsvidenskabelige Institut, Juristforbundets Forlag, Kbh. 1965.
- Finansministeriet, "Betænkning 1252: Rapport fra Udvalget vedr. Danmarks internationale indsats", København 1993.
- Flemming, E.S. & Bladbjerg, G., *FN-Styrker*, Forsvarskommandoen FKO PUB 493 50, Vedbæk 1982.
- FN-Afdelingen, *Mellemøstkonflikten*. Jægerspris 1976.
- FN-Afdelingen, *Cypern*. Jægerspris 1986a.
- FN-Afdelingen, *Danmark i FN Fredsbevarende Operationer*, Jægerspris 1986b.
- Forsvarsaftale 1992, "Aftale om forsvarets ordning 1993-1994 ... nov. 1992", gengivet pp. 220 ff. i (Petersen, & Thune 1992).
- Forsvarsakademiet, *Nordic/UN Peacekeeping Senior Management Seminar — Copenhagen - New York 1-12 September 1997 — Final Report*, Forsvarsakademiet, Royal Danish Defence College, Copenhagen 1997.
- Forsvarskommissionen af 1988 (1990), *Forsvaret i 90'erne. Beretning fra Forsvarskommissionen af 1988*, Kbh.: Schultz 1990.
- Forsvarskommissionen af 1969 (1972), *Beretning med bilag*, Forsvarsministeriet, Kbh. 1972.
- Forsvarslov (1993), *Lov om forsvarets formål, opgaver og organisation mv.*, Folketinget 1993-94, L 5.
- Forsvarsministerens Rådgivnings og Analysegruppe, *Hærens Struktur (Rapport)*, Kbh. marts 1995.
- Forsvarsministeriet, *Rapport om forsvarets fremtidige struktur og størrelse. Rapport fra det af Forsvarsministeren den 11. april 1991 nedsatte Udvalg vedr. forsvarets udvikling mv.*, Forsvarsministeriet Kbh. 1992.
- Forsvarsudvalget, *Betænkning*, Kbh. 1982.

- Friis, Finn, *De Forenede Nationer— Mål, Midler, Virke*, Gyldendal, Kbh. 1963.
- Friis, Finn, *FN—Status efter 25 år*, Fremads Fokusbøger, Odense 1970.
- Fuller, J.F.C., *The Second World War*, Eyre & Spottiswoode, London 1948.
- Galtung, Johan, "A Structural Theory of Imperialism", *Journal of Peace Research*, 1971, vol. 8/2, pp. 81-118.
- Garde, Hans Jørgen, "Dansk forsvars internationale engagement" i (Petersen & Thune 1993).
- Goldschmidt, V., "Analyse af DANCONs fredsbevarende aktivitet på Cypern", s. 153-63 i (Skern 1976, bd. 2).
- Gottlieb, Henning (red.), *Fred og konflikt*. Sikkerheds- og Nedrustningspolitisk Udvalg, Kbh 1992.
- Gustafsson, Poul E., *Afrika-missionen—FN-soldater i stammekrig*. Europa, Kbh. 1988(?).
- Handel, Michael I., *Masters of War: Sun Tzu, Clausewitz and Strategic Thought (2nd Ed.)*. Frank Cass, London 1996.
- Handel, Michael I. (Ed.), *Clausewitz and Modern Strategy*. London: Frank Cass, 1986.
- Heurlin, Bertel, "Nye prioriteringer i dansk udenrigspolitik", i (Petersen & Thune 1994).
- Holbrooke, Richard, *To End War*, Random House, New York 1998.
- Holterman, Henrik, "Cypern—fra sameksistens til krig", pp. 94-114 i (Thune 1986).
- Howard, M., "The Influence of Clausewitz", pp. 27-44 i (Paret, Howard & Brodie 1989).
- Huntington, Samuel, "The Clash of Civilizations?", *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3, Summer 1993.
- Hækkerup, Hans, "Samarbejde omkring Østersøen: Danske perspektiver", *NATOnyt*, Maj 1995 s. 14-18.
- Hækkerup, Hans, "The Evolution of Peacekeeping", i (Forsvarsakademiet 1997:9-11).
- Hækkerup, Per, "Scandinavia's Peacekeeping Forces for the U.N.", pp. 675-681, *Foreign Affairs* 1964.
- Hækkerup, Per, *Danmarks Udenrigspolitik*. Århus: AOF Fremad 1965.
- Haagerup, Niels Jørgen, *De Forenede Nationer og Danmarks sikkerhed*, Institut for presseforskning og Samtidforskning/Universitetsforlaget i Aarhus 1956.

- Jacobsen, Jesper og Lund, Henning H, *FNs fredsbevarende aktioner*, Akademisk Forlag, Kbh. 1990.
- James, Alan, *The Politics of Peacekeeping*, London 1969.
- Jeffrey, C., "Debacle in Somalia", *Foreign Affairs*, Vol. 72, Iss. 1, 1993.
- Jensen, Jørn, *I krydsild — Den Danske Bataljon i Kroatien og Bosnien*, Hovedland, 1996.
- Johnson, J.T., *Just War Tradition and the Restraint of War*, Princeton University Press, Princeton 1981.
- Jørgensen, Knud Erik (Ed.), *European Approached to Crisis Management*, (upagineret fortryk), Kluwer Law International, The Hague (forthcoming) 1997.
- Kagan, Frederick, "Army Doctrine and Modern War: Notes Toward a New Edition of FM 100-5", *Parameters*, US Army War College Quarterly, Spring 1997.
- Karup Pedersen, Ole, *FN-tropper*, Dansk Samråd for de Forenede Nationer, Kbh. 1965.
- Keegan, John, *The Second World War*, Penguin Books, London 1989.
- Keegan, John, *A History of Warfare*, Alfred A. Knopf, New York 1993.
- Kelstrup, Morten. "Danmarks deltagelse i det internationale samarbejde—fra pragmatisk funktionalisme til aktiv internationalisme" i (Gottlieb 1992).
- Kennedy, Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers*, Fontana Press, London 1989.
- Kjeldsen, N. *Fredens soldater*, Hjemmeværnsfonden, Gentofte 1958.
- Knudsen, Christian, "Empirisk-analytisk videnskabsteori", s. 79-119 i (Andersen 1990).
- Kristiansen, M. & Larsen, T., *Niels Helveg Petersen — manden og magten*, Børsens Forlag, Kbh. 1996.
- Kromann, J.T., "Europæisk politik vedr. international krisestyring i 1990'erne" eksamensopgave (upubl.), (i forb. m. seminar v. lektor K.E. Jørgensen), Institut for Statskundskab, Århus juni 1997.
- Lamb, A., *Kashmir, A Disputed Legacy*, [1991] Oxford University Press, Karachi 1992.
- Lawrence Freeman, *The Revolution in Strategic Affairs*, Adelphi Paper 318, International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press, Oxford 1998.
- Lider, Julian, *On the nature of war*, SIPRI/Saxon House, Westmead 1977.

- Luvaas, Jay, "Clausewitz, Fuller and Lidell Hart", pp. 197-212 i (Handel 1989).
- Martin & McCrate (Ed.), *The Military, Militarism and the Polity*, The Free Press, New York 1984.
- NORDSAMFN, *Nordic Stand-by Forces (3rd Ed.)*. Nordisk FN Samarbejde, Stockholm 1986.
- Personnellov (1993), *Lov om ændring af lov om forswarets personel ... mv.*, Folketinget 1993-94, L 6.
- Petersen, Nikolaj og Thune, Christian, *Dansk Udenrigspolitisk Årbog*, DJØFs Forlag, Kbh. 1979-.
- Petersen, Nikolaj, *Danish Security Policy after the Cold War: Adaptation and Innovation*. Institut for Statskundskab, Århus 1994.
- Porch, D., "Clausewitz and the French", pp. 287-302 i (Handel 1989).
- Pugh, Michael, "The Politics of New Peacekeeping Doctrine" i (Jørgensen 1997).
- Rapoport, Anatol, *On War — Clausewitz...*, Penguin Books, Harmondsworth 1967, [1982].
- Regeringsudvalget vedr. Dansk Sikkerhedspolitik, *Problemer omkring dansk sikkerhedspolitik*, ("Seidenfadenrapporten"), Kbh. 1970.
- Righter, Rosemary, *Utopia Lost: The United Nations and World Order*. New York: Twentieth Century Fund Press 1995.
- Ruggie, John Gerard, "Wandering in the Void—Charting the U.N.'s New Strategic Role", *Foreign Affairs*, Nov.—Dec. 1993.
- Rye Olsen, Gorm, "Dansk sikkerhedspolitik i kølvandet på *Olfert Fischer*", i (Petersen & Thune 1991).
- Schmidt, Kristian, *Collective Western European Resort to Armed Force. Lessons from Danish, Italian and British experiences in the Gulf and former Yugoslavia*. Copenhagen: DUPI & DJØFs Forlag 1994.
- Seidenfaden, G., "Seidenfadenrapporten", se (Regeringsudvalget 1970).
- Silber, L. & Little, A., *Yugoslavia — Death of a Nation*, Penguin Books, London 1997, s. 169-70.
- Skern, L.M.K. (red.), *Danmark i FN's fredsstyrke, I-II*, Edvard Henriksens Forlag, Kbh. 1976.
- Stoltenberg, Thorvald (indlæg på Nordic/UN Peacekeeping Senior Management Seminar), se (Forsvarsakademiet 1997).

- Summers, Harry G. Jr, *On Strategy: Critical Analysis of the Vietnam War*, Dell Publishing, New York 1984.
- Timmermann, K.I.M.A., *Dansk FN-kommando, hold 2, apr.-okt. 1957*, monografi, Kongelige Garnisons Biblioteks samlinger 355.486 (489) U 1, Kbh. 1994.
- Toynbee, Arnold, *The Prospects of Western Civilization*, Columbia University Press, New York City 1949.
- Udenrigsministeriet, *Dansk sikkerhedspolitik 1948-1966, I og II, ("Gråbogen")*, Kbh. 1968.
- United Nations (1985), *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping*, UN, New York 1985.
- United Nations (1990), *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping, 2d Ed.*, UN, New York 1990.
- Viotti, P.R., & Kauppi, M.V., *International Relations Theory — Realism, Pluralism, Globalism*, Macmillan, New York 1990.
- Wallach, J.L., "Misperceptions of Clausewitz' *On War* by the German Military", pp. 213-39 i (Handel 1989).
- Wells, Donald A. (Ed.), *An Encyclopedia of War and Ethics*, Greenwood Press, London 1996.

Slutnote (1): Udenlandske tabstal

På grund af dels den kataklysmiske krigsopfattelses afvisning af "fredsbevarende" missioners voldsanvendelse, dels af den politiske nytte af at opretholde fredsbevarelsesdogmet, er de tab af liv som de danske FN-styrker forårsagede under indsættelserne dårligt dokumenterede. Der synes blandt tidligere danske FN-soldater at være en frygt for, at danske soldaters beretninger om drab på fjender kunne blive brugt enten mod dem selv eller mod forsvaret. Derfor er normen at man tier. Når man læser beretningen skrevet af chefen for det danske kontingent i Kroatien i 1995 (Jensen 1996), kunne man få det indtryk, at de danske FN-soldater stort set ikke har løsnet et eneste skud (han nævner ét drab).

Ovenstående analyses formål er ikke at dokumentere hvor mange tab danske tropper har forårsaget, og derfor er emnet ikke søgt afdækket. Følgende er baggrunden for undertegnede gæt på 200 dræbte udlændinge: De refererede kilder beskriver farlige og spændte situationer uden eksplicit at beskrive kamphandlinger: Indsatsen i Port Said i 1956, ca. 0-5 dræbte (Kjeldsen 1958:18-23), i Gaza 1956—67, 5-10 dræbte (Timmermann 1994). Indsatsen i Congo 1960—61 0-10 dræbte (Skern 1976:II228, 2-4), Cypern 1964 og 1974 5-10 dræbte. UNPROFOR i eks-Jugoslavien: Kisljak og Sarajevo 5-50 dræbte; Kroatien 2-10 dræbte; Tuzla (to kampvognsslag) 100-200 dræbte. Formodentlig er i alt 100-300 udlændinge blevet dræbt af danske FN-soldater, næsten alle fordi de angreb de danske soldater.

Slutnote (2): Dansk forskning i fredsbevarelse — bibliografisk note

Afsnit 7.1 er ikke udtømmende. Ud over de ni nævnte arbejder har andre danske akademikere beskæftiget sig med fredsbevarende styrker. Formodentlig gemmer der sig

specialer og andet ikke bredt publiceret materiale på de højere læresteder samt forsvarsskoler. Yderligere nogle få akademiske arbejder nævner fredsbevarelsen perifert, men uden at analysere fredsbevarelsens vilkår eller virkemåde, bla. Holtermann (1986). Et enkelt værk Hans Solholms *Permanente FN-styrker* (Kbh. u.å., 1964?) har ikke kunnet fremskaffes, ligesom to nordiske værker er bortkommet: (1) Udenrigsministeriet. *Nordic Experiences from Participation in UNEF II and UNFICYP* (Kbh.: Sept. 1975); og (2) Udenrigsministeriet/NORDSAMFN?. *Nordic Experiences from Participation in United Nations peacekeeping work up to January 1986*, (1986?).

* * *