

**Markedslogik.** Er dansk krigsdeltagelse gået hen og blevet et »mål i sig selv«? Eller gør vi det for at varetage danske interesser?

Her giver de to ledere af udredningen om Danmarks deltagelse i krigene i K

# Det handler om ud og efterspørgsel

**AF RASMUS MARIAGER**

Lektor, dr.phil., Saxo-Instituttet  
Københavns Universitet

**og ANDERS WIVEL**

Professor (mso), Institut for Statskundskab  
Københavns Universitet

**W**eekendavisen har i de seneste uger fremmet en vigtig debat om dansk militær aktivisme efter Den Kolde Krig. Anledningen er Bo Lidegaards nye bog *Danmark i krig 1991-2011*, hvor Lidegaard rejser spørgsmålet om, hvorfor Danmark fra 1990'erne og frem er blevet en nation, der hyppigt går i krig. Ifølge Lidegaard er dansk krigsdeltagelse i stigende grad blevet et »mål i sig selv«. Samtidig er det blevet et mål at høste »anerkendelse« hos Danmarks allierede, navnlig USA. Der er vist ikke tvivl om, at Lidegaard er mere end skeptisk over for Danmarks militære aktivisme i 1990'erne og især i 00'erne. Han ønsker derfor en debat om den førte politik og dens konsekvenser, vel nærmest et opgør.

Lidegaards bog – og debatten, der er fulgt efter – fokuserer på udbuddet af dansk militær aktivisme: Skiftende danske regerings beslutninger om at bidrage til internationale militære operationer. Det er en vigtig debat, men også en debat, der hurtigt kommer til at handle om de danske, politiske bevæggrunde til dansk krigsdeltagelse. Det er ikke en debat, vi ønsker at bidrage til her. Derimod vil vi pege på en afgørende blind vinkel i debatten, nemlig ændringer i efterspørgslen efter dansk militært engagement. Både den måde, hvorpå det internationale samfund håndterer militære konflikter, og forventningerne til de mindre landes bidrag til løsningen af disse konflikter, har gennem de snart tre årtier siden Den Kolde Krigs afslutning ændret afgørende karakter. Kun ved også at forstå disse internationale forandringer kan vi forstå den afgørende rolle, som USA har fået for Danmarks militære engagement.

TESEN om dansk udenrigspolitik faldt fra socialliberal skandinavisk norm-entreprenør til krigsførende USA-væbner er baseret på en kontrast mellem den gyldne periode under Den Kolde Krig og perioden fra de tidlige 1990'ere og frem til i dag. Pointen om et før og et efter giver god mening – især hvis vi også ser på de internationale rammebetingelser for forandringen. Den Kolde Krig mellem USA og Sovjetunionen betød politisk undertrykkelse af millioner af mennesker, særligt i den sovjetiske sfære; begge supermagters ublu støtte til korrupte regimer, som krænkede menneskerettighederne; handelsblokke, der hæmmede vækst og velstand; og en skrøbelig stabilitet baseret på truslen om atomar udslettelse.

Men som den tyske politolog Matthias Maass påviser i en nylig udgivet bog – om småstaternes overlevelselsvilkår, siden det moderne statsystem opstod efter afslutningen af Trediveårskrigen i 1648 – så var Den Kolde Krig også en bemærkelsesværdigt fredelig og

frugtbar periode for mange af verdens mindre lande. I den tredje verden gav et relativt stærkt FN med supermagternes velsignelse mulighed for, at en lang række tidligere kolonier nu kunne opnå selvstændighed uden først at skulle bevise deres levedygtighed ved at kunne forsvare sig mod rivaliserende stater udefra og brødføde deres befolkning indadtil.

I Vesteuropa nød småstaterne godt af USAs sikkerhedsgaranti, der samtidig var en væsentlig betingelse for oprettelsen og udbygningen af EU, hvis institutioner fungerede som både platform og arena for de små medlemslande. For de små nordiske velfærdsstater efterlod supermagtskonflikten ydermere et handlerum for at promovere en særlig tredje vej mellem Øst og Vest med udgangspunkt i deres egne fredelige og velstående samfund. Samtidig var disse lande villige til at anvende militære midler i udenrigspolitikken, så længe der var tale om fredsbevarende operationer i FN-regi.

Med Den Kolde Krigs afslutning var der i store dele af det internationale samfund forventninger om, at verden efter mere end 40 års spænding mellem Øst og Vest ville blive fredelig. Under slagordet »the end of history« mente en af tidens fremtrædende amerikanske intellektuelle, Francis Fukuyama, ligefrem, at den ideologiske verdensudvikling var afsluttet, og at fremtidens udvikling ville bestå i at konsolidere og perfektionere den liberale verdensorden.

Det var store ord i 1989, og sådan kom det da heller ikke til at gå. Tværtimod kom 1990'erne og 00'erne til at byde på etniske stridigheder, religiøse modsætninger og militære konflikter både i og uden for Europa. Fra midten af 1990'erne frem til i dag har der årligt været mellem 30 og 40 militære konflikter på globalt plan. Enkelte af konflikterne har fundet sted i Europa (Balkan-krigene) og i Sydamerika (Colombia), men de fleste har udspillet sig i Afrika (Angola, Elfenbenskysten, Etiopien, Mali, Niger, Rwanda, Sudan), i Mellemøsten (Iran, Irak, Kuwait, Syrien) og i Asien (Afghanistan, Malaysia, Pakistan, Østtimor). Samtidig har mange af konflikterne fundet sted inden for de enkelte landes grænser i form af borgerkrige eller hårdhændet undertrykkelse og undertiden udrensning af politiske, etniske eller religiøse mindretal. Der har været tale om alvorlige konflikter, og mange af dem kaldte på internationale reaktioner.

Den mest oplagte fredsskaber syntes at være FN, der frigjort fra supermagtskonfliktens jerngreb burde have haft mulighed for at virke som international ordenshåndhæver og var den eneste internationale organisation med legitimitet til at handle på vegne af det internationale samfund, men organisationen havde svært ved at løfte denne opgave. I 1992 besluttede FN's sikkerhedsråd at sende fredsbevarende tropper til Somalia for at stoppe den igangværende borgerkrig og sikre nødhjælp til krigens ofre. En vigtig opgave i en hårdt prøvet del af verden, og alligevel blev operationen et nederlag for FN. Knap 40.000 soldater blev sendt til landet, men FN-styrken blev efter få måneder opfattet som en part i konflikten, og indsatsen resulterede blandt andet i 18 amerikanske soldaters



død i forbindelse med nedskydningen af to kamphelikoptere. Et andet eksempel er Rwanda, og her gik det ikke bedre. Her så FNs mission næsten passivt til i 1994, mens omtrent 800.000 mennesker blev dræbt i løbet af kun godt tre måneder. Tilsvarende på Balkan i 1995, hvor FNs Beskyttelsesstyrke ikke havde mandat til at gribe ind i massakren i Srebrenica, skønt tusindvis af mennesker blev dræbt for øjnene af de udstationerede soldater.

Ifølge den danske diplomat Carsten Staur, forfatter til bogen *Den globale udfordring* om FN's muligheder i det nye årtusinde, var FN's fejltagelser i denne periode »mangfoldige« og »tragiske«. Institutionen havde ikke »gjort sig de nødvendige overvejelser mellem mål og midler«, og »ofte satte [FN] sine udsendte styrker i håbløse situationer«. Et af problemerne var, at FN manglede gennemarbejdede planer for, hvordan organisationen skulle handle i de tilfælde, hvor en af parterne i en konflikt afviste FNs autoritet. Andre udfordringer bestod i, at FN ofte manglede troværdige efterretninger om de konflikter, som organisationen skulle håndtere; at kommandovejene var uklare, når FN skulle levere fredsbevarelse; at FN's analysekapacitet var begrænset; og at FN's mandater var uklare og ofte utilstrækkelige. Med Staur's ord: »Viljen var der i princippet, men ikke evnen«.

DET var i denne situation, at NATO i 1990'erne og efter årtusindeskiftet i stigende grad blev en aktør i international ordenshåndhævelse. Siden 1967 havde NATO haft den dobbelte opgave at forsvare medlemslandenes territorier gennem afskrækkelse og at fremme politisk afspænding gennem forhandlinger; begge forhold med Sovjetunionen som den erklærede fjende. Men i sidste halvdel af 1980'erne blev Sovjetunionens svækkelse tydelig, og i 1991 kollapsede den kommunistiske supermagt. Hvilken rolle skulle NATO nu spille? Havde alliancen overhovedet en rolle at spille? Svarene på disse spørgsmål var langtfra entydige. Alliancen var dannet i 1949 for at forsvare de liberale demokratier i Nordamerika og Vesteuropa mod Sovjetunionen, og med Sovjetunionens opløsning syntes NATO marginaliseret og på jagt efter en eksistensberettigelse. Med den amerikanske senator Richard Lugar's ord i 1993 måtte NATO »go out of area, or out of business«.

NATO's strategiske koncept blev revideret i 1991 og igen i forbindelse med alliancens 50-års jubilæum i 1999, hvor dens opgaver blev udvidet til også at styrke sikkerhed i det euroatlantiske område gennem krisestyring og etablering af partnerskabsaftaler. Efter terrorangrebet mod USA i 2001 fulgte et



**Danske soldater i Helmandprovinsen i Afghanistan 2009. Her er det Bravokompagniet på patrulje i den grønne zone nord for Gereshk.**

FOTO: SØREN BIDSTRUP/SCANPIX

militærpolitisk parløb mellem Danmark og enesupermagten USA. Det var mindre planlagt, end det kan synes, når vi læser historien fra i dag, lyder argumentet, men passede godt ind i både Socialdemokratiets flugt fra fodnoteperioden og Venstres liberale værdikamp.

Uanset om Danmarks militære aktivisme er mål, middel eller udtryk for et sammenfald af faktorer efter Den Kolde Krig, kan den ikke forstås uden et blik på de rammer, der ændrede efterspørgslen efter dansk militært engagement. Som påpeget af Peter Viggo Jakobsen fra Forsvarsakademiet har Danmark været villig til at opfylde efterspørgslen efter bidrag til militære operationer både under og efter Den Kolde Krig. Under Den Kolde Krig kom efterspørgslen fra FN og handlede om fredsbevarelse. Efter Den Kolde Krig kom efterspørgslen fra FN, NATO og koalitioner af villige stater, og målet var ofte at skabe fred. Det sætter småstaten Danmark i svære valg. Den militære aktivisme har store menneskelige og økonomiske omkostninger, men som illustreret af konflikten i Syrien har det også sin pris ikke at gribe ind.

Bo Lidegaard har derfor ret, når han hævder, at Danmark kunne have truffet andre valg end de valg, der rent faktisk blev truffet. Enhver historisk situation er åben og uafgjort, og det er altid muligt at træffe andre valg end dem, der træffes. Uden en grundig forudgående analyse er det imidlertid umuligt at vide, hvilke faktorer der var afgørende for beslutningen om at gå i krig, hvilke faktorer der indgik i beslutningstagernes overvejelser, og hvilke alternativer som blev diskuteret.

Den, der ønsker ordentlig besked om, hvorfor Danmark valgte at engagere sig i konflikterne i 1990erne og 00erne, bør efter vores opfattelse kigge på en bred vifte af forklaringer og afveje dem i forhold til hinanden. I Krigsudredningen undersøger vi baggrunden for de danske beslutninger om at engagere Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak. I vores arbejde fokuserer vi på fire forhold: For det første undersøger vi, hvordan de danske beslutninger blev påvirket af ydre forhold. Her analyserer vi periodens trusselsbilleder, Danmarks forhold til andre lande og internationale institutioner. Dernæst undersøger vi indre danske forhold. Herunder afvejer vi betydningen af enkeltpersoner, skiftende regeringer og myndigheder. For det tredje analyserer vi, om fortidens skygger gjorde sig gældende. Hvad var læren fra tidligere konflikter, hvad betød Danmarks udenrigspolitiske tradition, og gjorde »stiafhængighed« sig gældende, når beslutninger skulle træffes? For det fjerde undersøger vi, hvilke forventninger til fremtiden beslutningstagerne havde. Hvilke gevinster kunne man forvente at få i tilfælde af den ene eller anden beslutning, og hvilke omkostninger ville der forventeligt skulle betales?

Udredningen vil blive offentliggjort i slutningen af januar 2019.

*Rasmus Mariager og Anders Wivel er ledere af den uafhængige udredning om Danmarks militære engagement, der blev besluttet af Folketinget i maj 2016. Se [www.krigsudredning.ku.dk](http://www.krigsudredning.ku.dk)*

stater sammen går i krig i midlertidige alliancer. En af de centrale aktører var USA.

Denne praksis er ikke ny. Det har derimod været normen for USA gennem det meste af det 20. og 21. århundrede. Første og Anden Verdenskrig er to tidlige eksempler på, at USA indgik i midlertidige koalitioner. Koreakrigen, Vietnamkrigen, Golfkrigen, interventioner på Balkan, Afghanistan og krigen i Libyen er senere eksempler. Koalitioner kan etableres med kort varsel, de er fleksible, og i de tilfælde, hvor en krig ikke er sanktioneret af FN, kan en stor koalition signalere international opbakning og dermed legitimitet til operationen. Det er formentlig baggrunden for, at Det Hvide Hus en uge før angrebet på Irak i 2003 offentliggjorde en liste med 49 lande, der havde givet tilsagn om at indgå i den nye koalition. Der er lige under 200 medlemmer af FN, så da det var omstridt, om FN sanktionerede invasionen, var det et signal, at cirka 25 procent af verdens lande støttede USA, trods alt.

BO Lidegaard argumenterer i sin nye bog for, at dansk krigsdeltagelse er blevet et mål i sig selv, og at det for danske regeringer handler om at høste anerkendelse i USA.

Andre har peget på en mere instrumentel forklaring: Krigsdeltagelsen har været et

»Uanset om Danmarks militære aktivisme er mål, middel eller udtryk for et sammenfald af faktorer efter Den Kolde Krig, kan den ikke forstås uden et blik på de rammer, der ændrede efterspørgslen efter dansk militært engagement.«

redskab til at øge Danmarks internationale status for at sikre adgang til centrale amerikanske beslutningstagere og dermed varetage danske interesser. Andre igen argumenterer for, at kombinationen af Danmarks søgen efter en ny sikkerhedspolitisk identitet efter Den Kolde Krig, Danmarks forbehold over for EUs forsvarspolitik og nye forventninger til småstaternes bidrag til at skabe og opretholde international orden blev afgørende for et tæt

NATO-topmøde i 2002, hvor medlemslandene besluttede, at alliancen fremover skulle spille en central rolle i terrorbekæmpelse. NATOs strategiske koncepter 1991/99 samt beslutningen på topmødet i 2002 afspejlede den bevægelse, alliancen havde været igennem siden Den Kolde Krigs afslutning: fra at være en forsvarsalliance til at også at være en fredsbevarende og fredsskabende aktør.

Det internationale samfunds manglende evne til at levere international ordenshåndhævelse i 1990erne og NATOs genopfindelse af sig selv i samme periode blev afgørende for en fremtrædende rolle for NATO i international konfliktløsning. Alliancens første mission efter vedtagelsen af det nye strategiske koncept i 1991 fandt sted i Bosnien (1992-94), og snart fulgte militære missioner i Kosovo (1999-), Afghanistan (2001-14), Irak (2004-11), Pakistan (2005-06), Dafur (2005-07), piratebekæmpelse ud for Afrikas østkyst gennem mobilisering i Det Røde Hav, Ardennerbugten og Det Indiske Ocean (2009-16), Libyen (2011), Tyrkiet (2012-) og Afghanistan (2015-) m.fl. En række af disse operationer var sanktioneret af FN, andre var ikke. Flere af denne æras militære interventioner blev hverken organiseret og sanktioneret af FN eller ført gennem NATO, men derimod i regi af koalitioner, hvor