

De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik

August 2003

Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	1
2. Målsætninger og principper for dansk sikkerhedspolitik.....	3
3. Generelle udviklingstræk: Trusler og udfordringer	4
I. Indledning.....	4
II. Globale udviklingstendenser	5
Globaliseringen.....	5
Den militærteknologiske udvikling	6
Truslerne i en globaliseret verden	7
III. Danmarks sikkerhedspolitiske situation	10
IV. Det internationale system og de centrale sikkerhedspolitiske organisationer...	11
Det internationale system	11
Organisationerne.....	13
4. Fokus for Danmarks sikkerhedspolitiske indsats det kommende årti.....	19
I. Udfordringerne: Danmarks sikkerhed og internationale indsatser.....	20
II. Truslerne mod Danmark.....	23
Totalforsvaret i Danmark	23
Samarbejdet om imødegåelse af direkte trusler	26
III. Internationale indsatser	28
Terrorbekæmpelse	29
Stabilitetsfremmende foranstaltninger	30
Militær transformation.....	30
Forsvarsforbeholdet i EU	32
Et mere robust FN	33
IV. Specialisering og fremtidens krav til dansk forsvar	34
5. Sammenfatning.....	37
* * *	
Bilag 1: Forsvarets nuværende opgaver	43
Bilag 2. ”Homeland Security” i USA.....	45

1. Indledning

Den 28. marts 2003 besluttede regeringen at nedsætte en arbejdsgruppe vedrørende dansk sikkerhedspolitik med det formål at udarbejde en sikkerhedspolitisk redegørelse, der kunne indgå i grundlaget for kommende forhandlinger om et nyt forsvarsforlig fra 2005.

Kommissoriet havde følgende ordlyd:

”Den sikkerhedspolitiske redegørelse skal

- Afdække de sikkerhedspolitiske udfordringer og muligheder, Danmark står over for i fremtiden, herunder afspejle de væsentligste konklusioner i en opdateret trusselsvurdering fra Forsvarets Efterretningstjeneste. Ændringer i den sikkerhedspolitiske situation siden Forsvarskommissionen af 1997-98 skal fremhæves. Fokus skal være på de områder, hvor militære midler af forskellig karakter kan bidrage til løsningen af fremtidens sikkerhedspolitiske opgaver.
- Redegøre for Danmarks deltagelse i internationalt sikkerhedspolitisk samarbejde, herunder for Danmarks sikkerhedspolitiske forpligtelser i internationale organisationer og i henhold til traktater mv.
- Opstille operationelle målsætninger for Danmarks fremtidige sikkerhedspolitik.
- Munde ud i en fastlæggelse af de sikkerheds- og forsvarspolitiske opgaver, Danmarks forsvar skal medvirke til at varetage i fremtiden.

Redegørelsen skal udgøre et sikkerhedspolitisk grundlag for det næste forsvarsforlig og udstikke overordnede, målrettede retningslinier for øvrige bidrag til beslutningsgrundlaget for de politiske forhandlinger. Redegørelsen skal påvise sandsynlige udefra kommende krav til forswarets opgavevaretagelse de kommende år, herunder i den kommende forligsperiode og herunder pege på mulige konkrete afledte konsekvenser for forswarets ordning uden at lægge sig fast på præcise anbefalinger vedr. forswarets fremtidige struktur, materielanskaffelser el.lign.”

Arbejdsgruppen fik følgende sammensætning:

Ambassadør Hans Henrik Bruun (formand)

Kontorchef Bjørn Bisserup, Forsvarsministeriet

Konsulent Michael Borg-Hansen, Statsministeriet

Kontorchef David Hellemann, Finansministeriet
(Suppleant: Fuldmægtig Niels Ammitzbøll, Finansministeriet)

Fuldmægtig Jens-Otto Horslund, Udenrigsministeriet

Oberst Per Pugholm Olsen, Forsvarskommandoen
(Suppleant: Kommandørkaptajn Torben Ørting Jørgensen, Forsvarskommandoen)

Kontorchef Peter Michael Pilgaard, Forsvarsministeriet

Seniorforsker Mikkel Vedby Rasmussen, Institut for Internationale Studier

Direktør Frederik Schydt, Beredskabsstyrelsen
(Suppleant: Kontorchef Henrik Grosen Nielsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet)

Professor Ole Wæver, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Sekretariatsfunktionerne har været varetaget af fuldmægtig Anders Garly Andersen, Udenrigsministeriet og fuldmægtig Jakob Brix Tange, Udenrigsministeriet.

Arbejdsgruppen, der har afholdt ni møder, har færdiggjort denne redegørelse den 8. august 2003.

2. Målsætninger og principper for dansk sikkerhedspolitik

Det grundlæggende mål med dansk udenrigspolitik er at fremme Danmarks frihed, sikkerhed, interesser og velstand, samt normative værdier, som: et internationalt retssamfund, menneskerettigheder og demokrati.

Som en væsentlig del af udenrigspolitikken har dansk sikkerhedspolitik til formål at:

- hævde Danmarks suverænitet
- imødegå både direkte og indirekte trusler mod dansk territorium og mod danske borgere
- fremme international fred og sikkerhed, bl.a. gennem forebyggelse af konflikter og krig, fredsbevarelse og fredsskabende aktiviteter samt stabilitetsfremmende foranstaltninger.

Dansk sikkerhedspolitik må være baseret på de grundlæggende værdier i det åbne danske samfund: demokrati, frihed og respekt for det enkelte menneske og dets rettigheder.

De sikkerhedspolitiske rammebetingelser er under konstant forandring, og fremtidens trusler er tilsvarende vanskelige at forudsige. Sikkerhedspolitikken må derfor være omstillingsparat og fleksibel, og dermed i stand til hurtigt og effektivt at reagere på fremtidige ændringer i trusselsbilledet. Den må være aktiv, fokuseret, og bygge på en resolut prioritering til fordel for de temaer, interesser og områder, der er af særlig betydning for Danmark.

3. Generelle udviklingstræk: Trusler og udfordringer

I. Indledning

Terrorangrebene på World Trade Center og Pentagon den 11. september 2001 og den væbnede intervention i Irak i foråret 2003 har, hver på sin måde, afgørende ændret væsentlige træk i den omverden, som dansk sikkerhedspolitik i de kommende år skal forholde sig til.

Ved deres størrelse og enorme symbolske betydning viste 11. september-angrebene med skræmmende tydelighed, at den vestlige verden nu stod over for en trussel fra international, fundamentalistisk terrorisme af hidtil ukendt omfang. Samtidig blev det klart, at sikkerhedsgeografien ikke længere kunne ventes at yde USA den hidtidige næsten totale beskyttelse mod udefra kommende trusler; og denne erkendelse af sårbarhed og truslens højere grad af uforudsigelighed førte til et forstærket amerikansk ønske om at kunne gribe aktivt ind, også militært, mod truende situationer i den omgivende verden.

Diskussionerne forud for koalitionen væbnede intervention i Irak viste på sin side, at centrale internationale organisationer - FN, NATO og EU - havde svært ved at leve op til de sikkerhedspolitiske krav, som nu stilledes til dem. FN's Sikkerhedsråd kunne ikke enes om udtrykkeligt at godkende Irak-aktionen; NATO's beslutningsprocesser var længe blokerede, da en allieret bad om bistand på baggrund af den truende internationale udvikling; og EU måtte konstatere, at den ikke kunne samles om en fælles aktiv politik i Irak-spørgsmålet. For alle tre organisationer gjaldt det derfor, at der rejste sig grundlæggende spørgsmål omkring deres fremtidige sikkerhedspolitiske rolle.

Efter 11. september er sikkerhedsspørgsmål samtidigt på ny blevet et tema, der i den offentlige opinion ses som centralt. Det understreges i denne forbindelse med stigende kraft, at det er nødvendigt at sammentænke en lang række instrumenter og aktører, hvis man skal gøre sig håb om at modvirke de direkte og indirekte trusler imod vor sikkerhed. Med direkte trusler menes risikoen for anslag mod dansk territorium eller danske statsborgere i udlandet. Direkte trusler omfatter således såvel den ikke længere aktuelle konventionelle militære trussel mod Danmark som nye asymmetriske trusler af varierende omfang, herunder især terrorisme. Den væsentligste indirekte trussel er risikoen for, at en udvikling, der ikke umiddelbart berører dansk område, kan påvirke de sikkerhedspolitiske rammevilkår, således at risikoen for direkte trusler mod Danmark øges.

II. Globale udviklingstendenser

Globaliseringen

Globalisering, i form af en stadigt stigende intensitet i den internationale strøm af kapital, varer, tjenesteydelser, viden, ideer og mennesker, er blevet et grundvilkår i det internationale system. Globalisering som et grænseoverskridende fænomen er drevet af udbredelsen af markedøkonomi og frihandel, og af teknologiske landvindinger. Med nye informations- og kommunikationsteknologier bliver de globale transaktionskostninger stadigt lavere. Dette giver øgede påvirknings- og indflydelsesmuligheder for ikke-statslige aktører.

Ikke mindst for et åbent samfund som det danske, der er blandt de mest globaliserede i verden, definerer globaliseringen på godt og ondt mange af de udfordringer og muligheder, herunder af sikkerhedspolitisk karakter, som vi vil stå over for i fremtiden.

På den positive side er globaliseringen en central drivkraft bag udbredelsen af demokrati og menneskerettigheder, økonomisk integration og frihandel, vækst og velstand. De tættere økonomiske, politiske, sociale og kulturelle bånd mellem enkeltstater og regioner gør det stadigt mere omkostningsfyldt at indlede væbnede konflikter mellem stater. Opbygningen af et tæt økonomisk og politisk interessefællesskab og samarbejde mellem de vesteuropæiske lande efter anden verdenskrig er det bedste eksempel herpå.

Men globaliseringen stiller os også over for nye udfordringer.

Selv om den overordnet set er kilde til hidtil uset velstand, kan den også, i hvert fald på kort sigt, medvirke til yderligere marginalisering af de stater, regioner og befolkningsgrupper, der bl.a. ikke magter at leve op til kravene om omstilling, forandring og fleksibilitet. Afrika og Mellemøsten er to eksempler på regioner, der politisk, økonomisk og teknologisk ikke har været i stand til at høste alle frugterne af globaliseringen. Herudover har det underliggende værdisæt bag globaliseringen været en anstødssten for medlemmer af mange, ikke mindst muslimske, samfund, der er præget af traditionelle værdier. Mange i disse samfund reagerer imod, hvad de opfatter som globaliseringens indhold af vestlig verdsliggørelse, materialisme og umoral.

Også sikkerhedspolitisk har globaliseringen negative konsekvenser. Konflikter og problemer eksporteres hurtigere i en verden med åbne samfund, porøse grænser, tæt globalt samspil og nye informations- og kommunikationsteknologier. Det enkelte samfunds sårbarhed forøges, og det bliver mere udsat for chok udefra.

En væsentlig sikkerhedspolitisk konsekvens af globalisering er således, at ikke-geografiske faktorer får stigende strategisk betydning for trusselsbilledet, og at ingen

stater eller regioner kan tillade sig at ignorere grundlæggende problemer og konflikter i selv fjerne dele af verden. Lokale konflikter kan bære kimen til trusler mod andre stater og regioner, og i sidste ende få global rækkevidde. Dette betyder også, at de klassiske folkeretlige normer, der knytter sig til suverænitet- og ikke-indblandingsprincippet, er sat under pres, stillet over for krav om humanitær intervention (Kosovo) eller forebyggende aktioner (Irak). Den øgede gensidige afhængighed mellem de sikkerhedspolitiske udfordringer vil endvidere betyde, at konflikter i højere grad vil få afsmittende virkninger, således at løsningen på ét sikkerhedspolitisk problem fører til fremkomsten af et andet – måske et helt andet sted på kloden.

Den militærteknologiske udvikling

Et centralt element i det globaliserede internationale system er de nye militære kapaciteter, der følger af den rivende udvikling inden for informations- og kommunikationsteknologi. Succes i militære operationer afhænger i stigende grad af evnen til hurtigt at indsamle og analysere de informationer, der sikrer våbensystemers præcision og effektivitet. Derfor vil væbnede styrker i stigende omfang blive organiseret i værnssfælles informationsnetværk ("network centric warfare"). Den militærteknologiske udvikling er ganske vist i sig selv meget ressourcekrævende, men betyder samtidig, at det på mange måder er blevet mindre omkostnings- og risikofyldt for indehaveren af militære magtmidler at anvende midlerne, når de én gang er udviklet: de nye militære kapaciteter kan deployeres hurtigt, de giver stor overlegenhed overfor mindre avancerede modstandere og muliggør historisk lave tab blandt ens egne styrker, såvel som blandt civile. De nye militære kapaciteter gør det lettere at gribe ind overfor truslerne i en globaliseret verden, men man kan også risikere, at den teknologiske udvikling giver anledning til færre betæneligheder ved en sådan indgriben.

USA har som det første land formået at udnytte de nye militærteknologiske muligheder til at gennemføre, hvad man anser for en "revolution in military affairs". USA's supermagtsstatus er således blevet afgørende styrket i kraft af den overlegenhed, som de nye teknologier giver de amerikanske væbnede styrker. For den amerikanske regering betyder det, at man i stigende grad vurderer sine allierede på, hvorvidt de i kraft af investeringer i de nye teknologier vedbliver med at være relevante koalitions partnere, og USA vurderer potentielle modstandere på, hvorvidt disse tillige planlægger at "revolutionere" deres militære kapaciteter.

Vestens øgede militære overlegenhed motiverer innovativ tænkning i asymmetriske modtræk hos mulige statslige og ikke-statslige modstandere. Den teknologiske udvikling åbner i sig selv muligheden for sådanne modtræk, fordi de nye, højteknologiske kapaciteter – i modsætning til de militære kapaciteter, som var afgørende i det tyvende århundrede - er udviklet på baggrund af teknologisk innovation på det civile om-

råde. Også ikke-vestlige lande, som klarer sig godt i den nye globale økonomi i kraft af deres forskning og udvikling på det højteknologiske område, vil således som et biprodukt af deres økonomiske udvikling erhverve en række teknologier, som kan omsættes til militære kapaciteter. Terrorister og andre ikke-statslige aktører vil have mulighed for at anvende informations- og kommunikationsteknologier til asymmetriske angreb.

Ved at muliggøre nye måder at udføre militære operationer på, stiller den rivende militærteknologiske udvikling alle staters væbnede styrker overfor det faktum, at deres kapaciteter bliver forældede, hvis de ikke følger med denne.

Truslerne i en globaliseret verden

I den globaliserede verden er trusselsbilledet komplekst. En række globale udfordringer af økonomisk, social og politisk karakter kan få indirekte konsekvenser for sikkerheden i vort område. Regionale konflikter kan få en afsmittende virkning i andre regioner. Samtidig er vi stillet over for nye direkte trusler i form af international terrorisme samt spredning af masseødelæggelsesvåben og deres fremføringsmidler.

Fattigdom og kamp om knappe ressourcer, etniske konflikter og skrøbelige stater, grænseoverskridende kriminalitet, befolkningsvækst og migration fra den 3. verden samt det globale miljø er alle væsentlige parametre, der er med til at definere det trusselsbillede, vi må forholde os til, og som derfor vil kunne påvirke den fremtidige sikkerhedspolitiske dagsorden. Håndteringen af disse grundlæggende globale udfordringer kræver en bred vifte af instrumenter, hvor også sikkerheds- og forsvarspolitikken kan spille en rolle i konfliktløsningen.

Af mere direkte sikkerhedspolitisk relevans er det, at globaliseringen har bidraget til at skabe et sikkerhedsfællesskab mellem staterne i den udviklede del af verden, som i praksis umuliggør krig som brugbart middel til at afgøre modsætninger mellem dem. Men globaliseringen betyder som nævnt samtidig, at konflikter i andre dele af verden lettere kan få virkninger ud over den enkelte region – og også, at de kan manifestere sig i form af andre sikkerhedsproblemer uden for regionen.

De væsentligste konfliktområder med et sådant afsmitningspotentiale vurderes i løbet af de næste 10 år at være bl.a. Indien/Pakistan, Mellempøsten, den koreanske halvø samt Kina/Taiwan. Andre kriseregioner ventes at blive stabiliseret, herunder Balkan, hvor visse lande på sigt har perspektiv om medlemskab af EU/NATO. Men andre kriserområder kan opstå, eventuelt i forbindelse med problemerne omkring skrøbelige eller sammenbrudte stater.

Blandt de mest dramatiske aktuelle trusler mod Vesten er terrorismen, en trussel der er specielt skræmmende i evt. kombination med den potentielle anvendelse af masseødelæggelsesvåben. Det er kendetegnende for disse nye typer af trusler, at de er mindre bundet af geografi, samt at de er asymmetriske, dynamiske og uforudsigelige. I forskellige kombinationer kan de både realiseres som direkte angreb og bruges til afpresning.

I den globaliserede verden er det sjældnere, at det er selve staten, der er trusselsaktør. De nye trusler må ventes primært at komme fra ikke-statslige aktører, specielt radikaliserede grupper (især i den muslimske verden). Disse aktører forfølger typisk ikke konkrete territoriale målsætninger, men søger at gennemføre attentater mod såvel militære mål som civile mål, ofte med høj symbolværdi. Disse aktioner kan ikke mindst true dele af det økonomiske system eller vigtig infrastruktur – herunder samfundets informationsnetværk (cyberterrorismen). Truslen kan dog også komme fra ”slyngelstater”, eventuelt i samarbejde med ikke-statslige aktører. Yderligere kan skrøbelige eller sammenbrudte stater i marginen af det internationale samfund tjene som husly for ikke-statslige trusselsaktører. Omfanget af statssponsoreret terrorisme må dog forventes at ville aftage som følge af det øgede internationale fokus på terrorisme og de potentielle konsekvenser af at stå i ledtog med eller give ly til terrorister.

Trusselsaktører kan også findes internt i vestlige samfund. Faktorer både af religiøs-kulturel og af økonomisk-social art kan medvirke til deres fremvækst.

Den nye transnationale terrorisme har sit udspring i radikaliseringen af dele af den islamiske verden. Også i de kommende år ventes den største terrortrussel at udspringe fra militante fundamentalistiske grupper organiseret i netværk som eksempelvis al Qaida, der har et solidt rekrutteringsgrundlag i store dele af den islamiske verden, og også i Vesten. Sådanne globale terrornetværk har vilje og evne til at gennemføre attentater med omfattende tab af menneskeliv til følge.

Den nye terrortrussel er kendetegnet ved en særdeles grundig forberedelse af de enkelte aktioner, herunder valg af mål og metoder. Hidtil har der primært været anvendt konventionelle våben (men ofte anvendt ukonventionelt), men hertil kommer selvmordsaktioner og viljen til indsættelse af kemiske, biologiske eller radiologiske kampstoffer.

Terrornetværkene har som følge af et bredt rekrutteringsgrundlag fået en ikke ringe tilslutning af højtuddannede medlemmer, ofte med en vestlig uddannelse. Herved øges netværkenes potentiale for at anvende avancerede våbensystemer og elektronisk kommunikationsudstyr. Dette vil styrke terrornetværkenes ledelse og evne til at koordinere attentater i tid og rum.

Den største direkte trussel i løbet af de næste 10 år kan vise sig at komme fra masseødelæggelsesvåben i hænderne på et internationalt terrornetværk. Det 20. århundredes våbenteknologi bliver stadig mindre eksklusiv pga. den generelle økonomiske og teknologiske udvikling. Den våbenteknologiske udvikling har øget risikoen for, at private enkeltpersoner samt mindre grupper og netværk kan bruge væbnet magt på en måde, der kan gøre dem til en sikkerhedspolitisk trussel. De civile informations- og kommunikationsteknologier muliggør samtidig nye organisationsformer med nye handlemuligheder og mindre ressourcekrav.

Til trods for de internationale våbenkontrol- og ikke-spredningsregimer under FN er antallet af stater med mulighed for at udvikle masseødelæggelsesvåben stigende. En række ikke-vestlige stater, primært Iran, Libyen, Syrien, Pakistan, Indien og Nordkorea, har i varierende grader programmer for udvikling af kemiske og biologiske våben samt kernevåben. Pakistan og Indien, og muligvis også Nordkorea, er allerede i besiddelse af kernevåben, mens Iran har potentiale til udvikling af kernevåben. Spredningen af masseødelæggelsesvåben til flere stater udgør først og fremmest en risiko for regional ustabilitet, men også en trussel mod styrker, der deltager i internationale militære operationer, og herudover en potentiel direkte trussel mod vort eget område.

Egentlige kernevåben er så komplicerede at konstruere, at terrornetværk selv på langt sigt næppe kommer til at råde over sådanne våben, med mindre de tilvejebringes fra statslige beholdninger. Terrornetværks bedste mulighed for at få sådanne kernevåben i hænde er således at få dem fra en stat i opløsning.

Teknologien til at fremstille biologiske og kemiske våben kan udnyttes af et endnu større antal stater og, i stigende grad, af ikke-statslige aktører. Flere terrornetværk arbejder målrettet på at udvikle sådanne kemiske og biologiske kampstoffer, ligesom de må ventes at kunne skaffe sig materiale til at konstruere primitive radiologiske våben.

Et væsentligt træk ved mange former for masseødelæggelsesvåben, er at de kan udvikles i det område, hvor de tænkes anvendt, eller uden større vanskelighed kan transporteres over lange afstande. På sigt ventes endvidere stadig flere stater at komme i besiddelse af fremføringsmidler i form af missiler, samt at søge at forøge rækkevidden af disse. Eksempelvis har Nordkorea programmer for udvikling af langdistansecmissiler.

III. Danmarks sikkerhedspolitiske situation

Ikke mindst efter udvidelserne af EU og NATO er Danmarks sikkerhedspolitiske situation, vurderet ud fra traditionelle geopolitiske kriterier, så gunstig som nogensinde før. Den direkte konventionelle trussel mod dansk territorium er bortfaldet i overskuelig fremtid. De sikkerhedspolitiske konsekvenser af globaliseringen stiller imidlertid Danmark over for helt nye udfordringer og trusler. Dansk sikkerhed afhænger ikke længere primært af et trusselsbillede i Østersø-området eller i Europa, men tillige af den brede globale situation og udvikling.

Det regionale aspekt er dog fortsat af betydning. På baggrund af den europæiske integrationsproces vil EU's nærområder i stadigt stigende grad også blive danske nærområder. EU's nye naboer mod øst, Balkan samt Nordafrika vil således i geografisk henseende udgøre potentielle kilder i nærområdet til indirekte og direkte trusler mod det europæiske sikkerhedsrum og dermed Danmark.

Alt tegner til, at situationen i Østersøområdet fortsat vil være præget af et stadigt tættere økonomisk, politisk og militært samarbejde. Forholdet mellem Rusland og EU/NATO vil blive det centrale omdrejningspunkt efter disse organisationers udvidelser. Rusland besidder betydelige militære kapaciteter, men synes at se nøglen til landets fremtid i en modernisering og integration i vestlige samarbejdsstrukturer i et nært samarbejde med Europa. Kaliningrad-området vil udgøre en særlig faktor i Danmarks nærområde.

Det udvidede EU's nye naboer – specielt Belarus, men også Moldova og i mindre grad Ukraine – udgør på hver sin vis potentielle kilder til ustabilitet, men stiller ikke Europa over for nogen direkte trussel. Navnlige Belarus må forventes at blive økonomisk, politisk og militært stadigt tættere knyttet til Rusland. Samtidig kan økonomiske og politiske reformer i landene muliggøre yderligere tilnærmelse til de vestlige samarbejdsstrukturer.

Selvom udviklingen på det vestlige Balkan er væsentligt forbedret siden krigene i 90'erne, befinder Balkan-staterne sig fortsat i en vanskelig omstillingsproces, og regionen bærer fortsat potentialet til spændinger og konflikter. Medens interstatslige væbnede konflikter på Balkan er mindre sandsynlige, vil risikoen for genopblussen af intrastatslige konflikter og regionens status som oprindelses- og transitområde for transport af narkotika, våben og prostituerede til Vesteuropa fortsat gøre Balkan til en europæisk sikkerhedspolitisk prioriteret udfordring.

I Nordafrika og Mellemøsten skaber en høj befolkningstilvækst kombineret med begrænsede udsigter til forbedrede levevilkår for den brede befolkning et øget pres på Europas grænser i form af illegal indvandring. Manglen på politiske reformer og so-

cial og økonomisk udvikling skaber, i forening med frustrationen over den fortsat uløste israelsk-palæstinensiske konflikt, grobund for utilfredshed med de siddende regimer og USA/Vesten, og et potentielt rekrutteringsgrundlag for militante islamistiske grupper og terrorister.

Den nye internationale terrorisme har hidtil ikke været rettet mod dansk territorium, men danske borgere har været ramt af terroristaktioner andre steder i verden, og terrortruslen mod ethvert vestligt samfund forbliver indtil videre en aktuell risiko. Det kan i denne forbindelse ikke afvises, at dansk militær deltagelse i og politisk udtrykt støtte til den vestlige antiterrorkampagne vil øge terrortruslen mod dansk territorium, danske interesser og danske i udlandet. Risikoen for terroristaktioner og valg af terror-mål vil dog også afhænge af, hvilke forholdsregler og modforanstaltninger, der nationalt træffes med henblik på at minimere eller eliminere terrortruslen.

Yderligere kan truslen fra stater, der aktivt arbejder på at udvikle langtrækkende bal-listiske missiler og masseødelæggelsesvåben, herunder atomvåben, blive et direkte sikkerhedsproblem for Nordamerika og Europa, og herunder Danmark.

IV. Det internationale system og de centrale sikkerhedspolitiske organisationer

Det internationale system

Efter afslutningen af Den Kolde Krig er der sket en væsentlig udvikling i det internationale systems overordnede struktur. Den tidligere struktur med USA og Sovjetunionen som de to dominerende poler er nu afløst af et system, der først og fremmest er kendetegnet ved, at én magt, USA, i stadigt højere grad fremstår som den eneste supermagt. USA's supermagtstatus har som sit væsentlige grundlag en overvældende militær og teknologisk kapacitet, med en deraf følgende evne til at gribe militært afgørende ind overalt i verden. Hvis man inddrager den politiske, og specielt den økonomiske, dimension i beskrivelsen af strukturen, bliver USA's status umiddelbart mindre entydigt dominerende. Men i takt med, at sikkerhedspolitiske spørgsmål kommer højere op på den internationale dagsorden, bliver det lettere for USA at søge at omsætte sin militære interventionsevne til politisk, og til dels også til økonomisk, indflydelse.

Efter 11. september ses en tilsvarende klar tendens til, at USA hævder en prioriteret stilling, når det drejer sig om at definere overordnede sikkerhedsinteresser, og at den amerikanske vilje til kompromis herom med sine traditionelle allierede er mindsket. Internationale forhandlingsfora og aftaler bedømmes og håndteres af USA i højere grad end tidligere ud fra pragmatiske hensyn.

Dette opbrud i USA's udenrigspolitik må vurderes at være af langvarig karakter, fordi den, set fra et amerikansk synspunkt, på én gang sikrer USA's sikkerhedsinteresser og samtidig er kilden til fred og sikkerhed i verden. Denne position er bl.a. afspejlet i USA's nationale sikkerhedsstrategi fra september 2002, der beskriver USA's rolle som eneste supermagt i verden og som den aktør, der i sidste instans er ansvarlig for global sikkerhed og udvikling.

For USA har læren af interventionerne i Afghanistan og Irak været, at den nye militærteknologi muliggør hurtige og effektive operationer med forholdsvis begrænsede amerikanske tab. Denne lære har konsekvenser for USA's forhold til sine allierede, da USA i stigende grad vurderer sine allieredes styrkebidrag efter deres fortsatte evne til at operere med højteknologiske amerikanske styrker. Fokus på militærteknologisk innovation betyder desuden, at USA i stigende grad vurderer trusler i lyset af en given modstanders militærteknologiske kapacitet.

Ved siden af supermagten USA kan man identificere et antal stormagter: Rusland, Kina, EU og Japan med en (om end begrænset) evne til at agere uden for deres egen region, samt en række regionale magter (f.eks. Indien og Brasilien), der i særlig grad er i stand til at fastlægge vilkårene inden for deres egen region.

For alle stater i dette system, og specielt for stormagterne, er det af indlysende grunde et centralt spørgsmål, hvorledes man søger at placere sig i forhold til den dominerende supermagt: søger man at lægge sig tæt op ad USA i en global samarbejdende orden, eller tilstræber man en mere multipolær struktur, med større eller mindre rivalitet med supermagten?

Ruslands hovedmålsætning synes at være at skabe et solidt politisk og økonomisk fundament for landets stormagtsposition. Den russiske ledelse vil se nøglen til landets modernisering i et nært samarbejde med Europa, såvel bilateralt som med EU. Rusland vil samtidig prøve at placere sig som "strategisk partner" med USA på områder, hvor der kan identificeres fælles interesser. I dette partnerskab vil russiske nationale interesser fortsat have forrang. Ruslands udenrigspolitik vil dog ikke være entydigt vest-orienteret, idet Rusland parallelt med det øgede samarbejde med Vesten vil indgå i lignende "strategiske partnerskaber" med Kina og Indien. Dette ligger i forlængelse af Ruslands forsøg på at modvirke tendensen til en USA-domineret unipolær verden.

Også Kina har som sit erklærede, men langsigtede mål at bryde USA's globale politiske "hegemoni". Forudsætningen herfor er en fortsat forøgelse af Kinas økonomiske styrke i et 10-20-årigt perspektiv. Kina søger at anvende sit "strategiske partnerskab" med Rusland som modvægt til USA's regionale og globale indflydelse. Samtidig

nedtoner Kina sit modsætningsforhold til Indien. Et strategisk ”trekantssamarbejde” mellem Rusland, Kina og Indien er under udvikling. Kina fremstår allerede som den eneste stat med potentiale til på langt sigt at kunne udfordre USA’s status som eneste supermagt. På grund af sin fortsatte militære underlegenhed vil Kina i stedet udnytte sin hastigt voksende økonomi som basis for sin stormagtsposition.

Forholdet mellem USA og Europa er en central relation i det internationale system og er essentiel for varetagelse af begge parters økonomiske, politiske og sikkerhedsmæssige interesser. Det transatlantiske forhold bygger på grundlæggende fælles værdier, interesser og mål, men er i øjeblikket under pres. Et samlet og stærkt Europa kan blive en mere jævnbyrdig og interessant samarbejdspartner for USA. Dette forudsætter tæt transatlantisk dialog og samarbejde især om trusselsvurderinger og om anvendelse af effektive midler til imødegåelse af trusler imod de fælles værdier, interesser og mål.

Organisationerne

Efter terrorangrebene den 11. september 2001 og Irak-konflikten er det internationale system i opbrud, og i de seneste år har man derfor kunnet konstatere markant ændrede udviklingsretninger for flere centrale internationale organisationer. De tre organisationer, der er helt centrale for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik – FN, NATO og EU – blev alle svækket af Irak-krisen.

FN

FN-systemet vil fortsat udgøre en hjørnesteen i det internationale system som kilden til global legitimitet og normdannelse. FN-pagten er det internationale retssamfunds grundlov, og FN er den centrale ramme for udvikling af et verdensomspændende regelsæt, der omfatter regler om nedrustning, ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben, miljø, menneskerettigheder, humanitær folkeret og bekæmpelse af terrorisme. Mange globale udfordringer kræver globale løsninger, der kun kan findes gennem en fælles indsats i verdenssamfundet.

FN har en vigtig rolle i terrorbekæmpelse og udviste beslutsomhed og handlekraft i ugerne efter 11. september 2001 bl.a. med vedtagelse af den centrale sikkerhedsrådsresolution 1373. Der vil være behov for en videreudvikling af en international retsorden til bekæmpelse af terrorisme, hvis terrorister skal kunne blive stillet til ansvar for deres handlinger, uanset hvor de er begået.

Det multilaterale nedrustnings- og ikke-spredningsregime forankret i FN er et vigtigt værktøj i indsatsen mod spredning af masseødelæggelsesvåben. Formålet med regimet er at binde staterne ind i netværk af folkeretlige forpligtelser og kontrolforan-

staltninger. Dette skaber gennemsigtighed og forudsigelighed om staternes kapaciteter. Derved mindskes den usikkerhed om andre staters intentioner, som er en vigtig årsag til våbenkapløb.

FN's forhold til militær magtanvendelse og er i det senere år blevet langt mere afklaret, og organisationen har udviklet en mere effektiv kapacitet til at beslutte og gennemføre fredsstøttende operationer. Dette er et resultat af gennemførelsen af anbefalingerne i den såkaldte Brahimi-rapport fra 2000, der i det hele taget har gjort FN langt bedre rustet til at håndtere konflikter og fredsbevarende indsatser. Fredsstøttende FN-operationer er særligt sandsynlige i Afrika syd for Sahara, hvor over halvdelen af landene er berørt af væbnede konflikter.

Men FN står over for en række vanskelige udfordringer. For det første er det tvivlsomt, i hvor høj grad USA med sin nuværende sikkerhedspolitiske strategi vil give FN en fremtrædende rolle i fremtiden. Dette kan medføre stigende uenighed og mistillid mellem USA og stormagterne. For det andet kan FN blive stillet over for krav om mere effektiv beskyttelse af international fred og stabilitet i form af mere målrettede verifikationsmekanismer og effektive sanktionsregimer. For det tredje forudsætter FN's styrke den rette balance mellem universel repræsentation og afspejling af de reelle magtforhold i verden. FN kan derfor komme under pres for at gennemføre en reform af Sikkerhedsrådet både mht. medlemskreds og vetoret, uden at der er nogen sikkerhed for den praktiske gennemførlighed af en sådan reform.

EU

EU er først og fremmest et politisk-økonomisk samarbejde, men motivationen bag samarbejdet var fra starten sikkerhedspolitisk. Målet var gennem integration af de europæiske lande at holde de vesteuropæiske stormagter sammen og dermed forhindre en gentagelse af tidligere tiders magtbalancedynamik.

Det udvidede EU står over for tre centrale udfordringer af væsentlig betydning for Danmarks sikkerhed. Først og fremmest en sikring af den fortsatte integrationsproces. Samarbejdet i et EU bestående af 25 eller flere lande skal tilrettelægges på en måde, så den indre dynamik og sammenhængskraft ikke svækkes. En styrkelse af EU's rolle udadtil vil kræve styrke indadtil. En kraftig svækkelse af den europæiske integration ville således ud fra et sikkerhedsmæssigt synspunkt være en meget foruroligende sikkerhedspolitisk udvikling for Danmark. For det andet vil EU være en central aktør i forhold til de nye naboer og Rusland. Inddragelse i det europæiske rum gennem perspektiv om medlemskab af EU og stabiliserings- og associeringsaftaler vil være et væsentligt bidrag til en stabil udvikling i nørømråderne. For det tredje er der ambitionerne om en fortsat styrkelse af EU's globale rolle – også på det militære område i form af krisestyringsindsatser.

EU har hidtil i sikkerhedspolitisk henseende været anset for civilmagten par excellence – et ”soft empire”, der med (sikkerhedspolitiske) instrumenter som politisk dialog, samhandel og udviklingsbistand søgte at fremme vestlige værdier og en europæisk samarbejdsmodel. Efter den fransk-britiske St. Malo erklæring i december 1998 og lanceringen af en europæisk sikkerheds- og forsvarsdimension blev der imidlertid føjet en ny, mere ”hård” sikkerhedspolitisk dimension til samarbejdet – og efter terrorangrebene den 11. september 2001 er såvel indre som ydre sikkerhed kommet højt på dagsordenen.

EU har erklæret at have opfyldt målsætningerne i ”Headline Goal” om, at Unionen i 2003 skal være i stand til at indsætte en EU-ledet udrykningsstyrke bestående af 60.000 mand til varetagelse af opgaver spændende fra humanitære indsatser til fredsskabende aktioner (de såkaldte Petersberg-opgaver).

Iværksættelsen af de første EU ledede krisestyringsoperationer – overtagelsen af EU’s politimission i Bosnien og NATO’s militære operation i Makedonien samt deployeringen af EU-ledede styrker i den Demokratiske Republik Congo – peger i retning af et stigende EU-engagement i operationer af civil og militær karakter såvel i som uden for Unionens nærområde.

Udspillet til en ny EU-traktat peger på en række områder i retning af fortsat dynamik og et styrket samarbejde inden for den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik (ESDP) og et nyt fokus på indre og ydre sikkerhed. Forslag om en gensidig solidaritetsklausul, hvorved medlemslandene i tilfælde af bl.a. terrorangreb, naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer stiller midler til rådighed, peger i retning af øget vægt på en fælles europæisk indsats (totalforsvar). Der lægges også op til en EU-sikkerhedsstrategi med en fælles trusselsanalyse og identifikation og videreudvikling af ikke alene ”bløde”, men også ”hårde” instrumenter til at forebygge og imødegå truslerne. Hertil kommer ønsker om et forstærket samarbejde med konstruktiv afståelse på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område, så der ikke kræves enighed blandt alle 25 medlemmer om at iværksætte en EU-ledet krisestyringsoperation. Ligeledes vil man formentlig se et styrket samarbejde på forsvarsmaterielområdet. Med forskellig styrke, og forskellige bevæggrunde alt efter om man er mere ”atlantiker” eller mere ”europæer”, er der enighed blandt de øvrige EU-lande om behovet for at styrke samarbejdet i EU på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område. Med sine forbehold på forsvarsområdet og på området for retlige og indre anliggender vil Danmark således stå uden for nogle af de fremtidige samarbejdsområder i EU, hvor ambitionerne sættes højt.

Samarbejdet og arbejdsdelingen mellem EU og NATO vil være i fokus i de kommende år. Meget vil imidlertid afhænge af, om NATO og EU lever op til deres respektive kapacitetsmålsætninger, og om EU – eller nogle EU-lande – har videregående ambitioner for EU's indsats.

Et forstærket samarbejde i EU om at modvirke ydre og indre trusler forudses ikke at ville gøre EU til en egentlig sikkerhedsorganisation, der som NATO skal kunne garantere Danmarks og Europas sikkerhed. Men selve EU-medlemskabet indebærer utvivlsomt en form for sikkerheds garanti; og EU råder endvidere over en lang række instrumenter, der er relevante i forbindelse med konfliktløsning, "nation-building" og forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme. Dette må, isoleret betragtet, forventes at gøre EU til en stadig mere interessant partner for USA og større selvstændig global aktør.

Dynamikken i EU det næste årti og udviklingen i det multilaterale samarbejde og det internationale system generelt vil afgøre, hvorvidt EU og USA sammen vil indgå i en samarbejdende orden, eller om de transatlantiske bånd vil svækkes og afløses af stærkere rivalisering mellem USA og EU på en række områder. EU vil ikke kunne matche USA militært og har heller ikke ambitioner herom, men mødes i mange områder af verden med en særlig sympati, der bl.a. har sin baggrund i den vellykkede europæiske samarbejdsmodel.

NATO

NATO er det centrale forum for solidarisk og forpligtende sikkerhedspolitisk samarbejde mellem Europa og Nordamerika. Siden etableringen i 1949 har Alliancens rolle og områder for samarbejdet mellem medlemmerne imidlertid ændret og udviklet sig markant. Oprindeligt var NATO's hovedformål at forsvare medlemmerne mod truslen fra det tidligere Sovjetunionen og Warszawa-pagten. Efter afslutningen på Den Kolde Krig ændredes samarbejdet i retning af en bredere tilgang til sikkerhed, baseret på dialog, samarbejde og opretholdelse af en kollektiv forsvarskapacitet.

Fremtiden for NATO afhænger i høj grad af, hvilken rolle USA vil tiltænke Alliancen. Der er forskellige opfattelser heraf. Nogle finder, at USA med sine handlinger efter terrorangrebene har vist, at det i øjeblikket ikke tillægger NATO som organisation nogen afgørende militær betydning i håndteringen af de nye trusler uden for det euro-atlantiske område. Omvendt er selv USA's ressourcer begrænsede, hvorfor NATO-rammen kan være attraktiv. Tilsvarende er der fortsat stærke kræfter i USA, der ser værdien i at styrke NATO som det eneste brede transatlantiske forum for politisk og sikkerhedspolitisk dialog og fælles handling. Om denne vision kan realiseres, vil også afhænge af de europæiske allieredes vilje til at leve op til den, dels ved at opgradere deres militære kapacitet, så de fortsat kan indgå i et reelt samarbejde med ameri-

kanske styrker, dels ved at NATO i stigende grad bruges som ramme for militære operationer uden for det europæiske område. NATO's overtagelse af ledelsen af den fredsbevarende indsats i Afghanistan er et eksempel på en sådan ny rammefunktion for Alliancen.

Et NATO, der tager denne udfordring op, vil fortsat skulle udvikle sig, ikke mindst efterhånden som fokus for sikkerhedspolitikken flyttes til regioner uden for Europa. På NATO-topmødet i Prag i november 2002 blev truffet en række beslutninger, der sigter på at forøge Alliancens kapacitet og reaktionsevne i forhold til at imødegå de nye trusler, hvor de måtte opstå. Beslutningerne stiller Europa – og Danmark – over for den udfordring at skulle levere mere egnede militære kapaciteter, der i kraft af højere deployerbarhed, teknologisk niveau og beredskab bedre kan bidrage til løsning af NATO's opgaver.

Konkret vedtog man i Prag en såkaldt "NATO Response Force", der med et beredskab på 5-30 dage skal kunne indsættes globalt inden for hele NATO's opgavespektrum til løsning af militære opgaver, hvor slagkraft og hurtig styrkeindsættelse er en afgørende præmis. I Prag blev også besluttet som en del af NATO's nye kommandostruktur at etablere en strategisk kommando med ansvar for Alliancens militære transformation. Kommandoen placeres i USA for at skabe størst mulig synergi med USA's transformationsbestræbelser. Herudover blev vedtaget et nyt initiativ til forøgelse af NATO's kapaciteter.

Alliancens militære koncept for forsvar mod terrorisme, der ligeledes blev vedtaget i Prag, åbner mulighed for en multifacetteret, global indsats inden for beskyttelse, offensive operationer, afbødning af masseskader samt samarbejde med partner- og dialoglande i relation til terrorbekæmpelse. Konkrete tiltag er bl.a. overvågningsoperationer, udvidet efterretningssamarbejde, styrkelse af forsvar og beredskab mod masseødelæggelsesvåben samt undersøgelse af mulighederne for fælles missilforsvar til beskyttelse af befolkningscentre. Samordning har mødt visse hindringer, idet nationerne hæger om deres suverænitet. Samlet set er forsvar mod terrorisme blevet et fokusområde i NATO, og der forventes en fortsat styrkelse af Alliancens evne hertil.

Til trods for beslutningerne i Prag vil der fortsat være en militær kapacitetskløft mellem USA og Europa med det nuværende, eller et realistisk fremtidigt forsvarsinvesteringsniveau i Europa. Men implementeringen af Prag-beslutningerne kan sikre, at USA's NATO-allierede på centrale militære områder bedre vil kunne samarbejde med USA og få del i den amerikanske teknologiske udvikling.

Under alle omstændigheder vil Alliancen fortsat have en stabiliserende funktion i Central- og Østeuropa, baseret på den brede udvidelse af medlemskredsen. NATO's

udvidelse vil komplementere den regionale sikkerhedspolitiske stabilisering, som også EU-udvidelsen vil medføre, og vil forstærke tendensen til, at NATO kan fungere som regionalt sikkerhedspolitisk fællesskab, men vil ikke i sig selv forøge Alliancens militære sammenhængskraft og handlemulighed. Herudover har NATO rollen som ”kapacitetsformidler”, der råder over en ”værktøjskasse” med kapaciteter, og som til lige som en væsentlig opgave sikrer interoperabilitet inden for skiftende ”Coalitions of the Willing”. Med disse funktioner kan NATO-lande yde bidrag til støtteoperationer, fredsstøttende operationer, civilt beredskab m.v., også uden at NATO som sådan træffer politiske beslutninger, der omfatter alle Alliancens medlemmer. Det konkrete militære samarbejde i NATO samt demonstreret evne og erfaring i planlægning og udførelse af operationer er af betydelig værdi såvel for medlemslandene som for samarbejdspartnere. Ofte vil NATO-interoperabilitet vise sig at være adgangsbilletten til overhovedet at kunne deltage i fremtidige operationer.

* * *

EU, NATO og FN er de vigtigste sikkerhedspolitiske organisationer, men det er langt fra givet, at de vil udgøre den formelle ramme om håndteringen af kommende kriser og konflikter. Det mønster, der har tegnet sig i de senere år med stigende brug af ”Coalitions of the Willing”, udgør en realistisk mulighed, om end næppe den mest ønskværdige fra et dansk synspunkt.

For alle tre organisationers vedkommende er der på det seneste stillet alvorlige spørgsmålstejn ved især deres evne til at opnå politisk enighed i konkrete konfliktsituationer. Selv under disse vanskelige vilkår fortsætter de imidlertid med at have vigtige funktioner. FN er den eneste troværdige ramme om et sammenhængende retsligt og normativt system, uden hvilket det er svært at forestille sig opfyldelse af den danske ambition om et internationalt retssamfund. EUs brede, vedvarende integrationsproces konsoliderer en fredszone i en stadig større del af Europa. NATO er i dag dels det eneste centrale forum for transatlantisk sikkerhedspolitisk dialog, dels omdrejningspunktet for vestlig forsvarsstandardisering og interoperabilitet, og dermed en forudsætning for fælles aktioner også i andet regi end formelle NATO-operationer.

At alle tre organisationer således hver på sin måde har vist svaghedstejn, er et argument både for at søge at styrke dem og for at gøre realistiske antagelser ved langt-rækkende beslutninger om dansk forsvars fremtidige indretning. Dansk forsvars udvikling må således ikke gøres afhængig af, at det lykkes at realisere et velfungerende politisk samarbejde i en given organisation.

4. Fokus for Danmarks sikkerhedspolitiske indsats det kommende årti

Med sin nyvundne enestående grad af sikkerhed i forhold til en traditionel konventionel trussel fik Danmark i 1990'erne en interesse i at fastholde de globale og særligt de regionale rammer for denne sikkerhed. Fokus for Danmarks sikkerhedspolitiske indsats blev derfor at medvirke til at konsolidere disse rammer ved at engagere sig i løsning af kriser i Europa, der kunne true dem. Danmarks deltagelse i fredsstøttende operationer særligt på Balkan var således et led i et indirekte forsvar af Danmarks sikkerhed.

Fremtidige konflikter i selve Europa eller Europas nærområder vil naturligt fortsat være af særlig betydning for Danmark. I det nye årti er det imidlertid blevet tydeligt, at den traditionelle konventionelle trussel mod Danmark i den globaliserede verden er afløst af et mere komplekst trusselsbillede med nye ikke blot indirekte, men også direkte transnationale og uforudsigelige trusler.

Sikkerheds- og forsvarspolitikken har i høj grad en rolle at spille i bestræbelserne på at håndtere de udfordringer, som globaliseringen fører med sig. Dette er i særlig grad tilfældet i forbindelse med regionale konflikter samt i kampen mod international terrorisme og de trusler, der er forbundet med spredningen af masseødelæggelsesvåben og deres fremføringsmidler.

Sikkerheds- og forsvarspolitikken skal i de kommende år håndtere et kompliceret sæt af udfordringer, hvor vante forestillinger og traditionelle løsninger ikke slår til. Den sikkerhedspolitiske indsats og fortsatte udvikling af forsvaret må tage udgangspunkt i Danmarks foreliggende sikkerhedspolitiske situation og de kommende års forventede udvikling.

De internationale sikkerhedspolitiske problemer er for store og komplekse til, at de kan løses af noget enkelt land. Imødegåelse af trusler og udfordringer som international terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben og regional ustabilitet fordrer et stærkt internationalt udenrigs- og sikkerhedspolitisk samarbejde.

Som et mindre, stærkt globaliseret og åbent samfund er det i Danmarks grundlæggende interesse at fremme en verdensorden karakteriseret af stabilitet, bæredygtig fremgang og en fælles retsorden, som garanterer danske borgeres sikkerhed, frihed og velfærd. Danmark skal derfor fortsat yde en aktiv indsats for en styrkelse og prioritering af det multilaterale samarbejde først og fremmest i de organisationer, der har størst betydning for den globale sikkerhed og stabilitet - FN, EU og NATO.

Det er fortsat en central dansk sikkerheds- og forsvarspolitisk opgave at medvirke til at fastholde og styrke de historisk set særdeles gunstige rammer for Danmarks sikkerhed, der er skabt på grundlag af de europæiske samarbejds mønstre og udvidelserne af EU og NATO.

Særlig under en sikkerhedspolitisk synsvinkel er det afgørende for Danmark at medvirke til at fastholde NATO som det centrale forum for solidarisk og forpligtende sikkerhedspolitisk samarbejde mellem hele Europa og Nordamerika. Et stærkt transatlantisk samarbejde har stor betydning for global stabilitet og sikkerhed. Et stærkt Europa i samarbejde med et stærkt USA er den vigtigste forudsætning for en stabil og sikker verdensorden.

Samtidig må en global retsorden bygges på et forpligtende internationalt samarbejde forankret i et FN, der har evnen til at håndtere konkrete sikkerhedspolitiske spørgsmål. En stærk international retsorden, hvor stater kan have tillid til, at gældende aftaler bliver overholdt og håndhævet, mindsker incitamentet til at opruste og er derfor en afgørende forudsætning for at forhindre spredning af masseødelæggelsesvåben og deres fremføringsmidler. Det multilaterale nedrustnings- og ikke-spredningsregime forankret i FN er derfor et afgørende instrument, som bør udbygges, så det altid er på højde med en politisk og teknologisk virkelighed i konstant forandring.

Det er kendetegnende for de sikkerhedspolitiske udfordringer i det 21. århundrede, at den forsvarsmæssige indsats i vidt omfang vil finde sted uden for og ofte langt væk fra Danmarks egne grænser. Samtidig stilles der krav til den forsvars- og beredskabsmæssige evne til inden for landets grænser hurtigt at kunne imødegå især terrorhandlinger, og håndtere konsekvenserne af dem.

I. Udfordringerne: Danmarks sikkerhed og internationale indsatser

Varetagelsen af Danmarks og danske statsborgeres sikkerhed har traditionelt i fredstid været centreret om den nationale suverænitets hævvelse til lands, til vands og i luften; og i krise og krig om territorialforsvaret, primært i regi af NATO.

Afslutningen af Den Kolde Krig medførte, at dele af forsvaret i 90'erne blev omstillet fra det traditionelle territorialforsvar til deltagelse i internationale operationer med henblik på imødegåelse af indirekte trusler uden for rigets grænser, samtidig med at dele af territorialforsvarskapaciteten, herunder den nationale suverænitets hævvelseskapacitet, blev videreført (se bilag 1 om forsvarets nuværende opgaver).

Den aktuelle sikkerhedspolitiske situation - herunder ikke mindst udvidelsen af NATO og EU – understreger, at den konventionelle militære trussel mod dansk område er bortfaldet i den overskuelige fremtid, hvorfor der ikke længere er behov for det territorialforsvar, der var opstillet med henblik på at imødegå den. Samtidig betyder den teknologiske udvikling, at hvis der på meget langt sigt skulle genopstå en konventionel trussel mod Danmark, ville territorialforsvaret formentlig skulle udføres på en helt anden måde end den, vi kendte under Den Kolde Krig. Der synes således ikke at være grundlag for at opretholde en regenereringskapacitet baseret på hidtidige strukturer.

Hvor Den Kolde Krig var karakteriseret af et statisk trusselsbillede, har tiden efter dens afslutning vist, at truslerne i det 21. århundrede bliver dynamiske og uforudsigelige. Hvor Danmarks sikkerhed under Den Kolde Krig således kunne planlægges med udgangspunkt i en fast defineret trussel, må vi i fremtiden forberede os på mangeartede trusler i stadig forandring.

At trusselsbilledet er dynamisk illustreres af, hvor meget trusselsbilledet har forandret sig i løbet af 1990'erne. Med bortfaldet af den direkte konventionelle trussel ved afslutningen af Den Kolde Krig begyndte forsvaret i 1990'erne en omstilling til at kunne imødegå indirekte trusler. Ved deployering af styrker til områder i Europa, der var præget af ustabilitet og ved støtte til reformer i de østeuropæiske lande bidrog forsvaret til, at den direkte konventionelle trussel ikke genopstod.

Efter 11. september 2001 står det klart, at asymmetriske og transnationale sikkerhedstrusler stiller Danmark og resten af den vestlige verdens globaliserede samfund overfor nye direkte sikkerhedspolitiske risici. Dette medfører, at Danmark og danske statsborgere i udlandet igen kan blive offer for direkte trusler – i form af f.eks. terrorisme og destabilisering af handelsmæssige, finansielle og forsyningsmæssige netværk, som befolkning og samhandel er afhængig af.

De nye direkte trusler har en helt anden form end under Den Kolde Krig. Varslingstiden er kort, faren er i perioder konstant, og angreb gennemføres af civile enkeltpersoner eller mindre grupper af irregulære styrker og kan være rettet direkte mod såvel militære som civile mål med det formål at forrette størst mulig skade og/eller skabe stor opmærksomhed.

På nationalt plan vil der således fortsat – og endda i øget omfang – være behov for kapaciteter til den nationale suverænitetsbevarelse. Samtidig er der kommet øget fokus på andre risici og opgaver: f.eks. imødegåelse af olieforurening af dansk havmiljø, hævvelse af danske rettigheder i den udvidede økonomiske zone, m.v., med deraf følgende øgede krav til forsvarets kapacitet.

Forsvaret må således i samarbejde med øvrige statslige myndigheder fortsat udvikle kapaciteten til national suverænitetsbevarelse i retning af forebyggelse og imødegåelse af de nye trusler, herunder terrorangreb. Forsvaret må på samme måde udvikle kapaciteten til at bidrage til begrænsning af konsekvenserne af terrorangreb eller lignende anslag mod befolkning og infrastruktur. Endvidere skal forsvaret gennem sine deployerbare kapaciteter med kort varsel kunne deltage i beskyttelse af danske statsborgere i udlandet, i afskrækkelse og imødegåelse af terrorhandlinger og trusler fra masseødelæggelsesvåben samt i andre former for fredsskabende og fredsstøttende indsatser internationalt.

Samlet set fordrer den sikkerhedspolitiske udvikling, at dansk forsvar styrker sin kapacitet på to centrale områder:

- Totalforsvaret, herunder evnen til at imødegå terrorhandlinger og deres virkninger.
- Internationalt deployerbare militære kapaciteter.

Det er væsentligt at understrege, at de deployerbare militære kapaciteter tidsmæssigt forskudt skal kunne anvendes både internationalt og indenfor rigets grænser. Disse to udfordringer for dansk forsvar er således ikke et "enten-eller", men i høj grad et "både-og". Udviklingen vil generelt medføre behov for en kapacitetsbaseret forsvarsplanlægning, hvor man i højere grad fokuserer på, hvordan en eventuel modstander kunne tænkes at ville kæmpe, snarere end hvem eller hvor denne modstander konkret måtte være. Herved skabes tillige grundlag for, at dansk forsvar kan udvikles til forsvar mod et evt. fremtidigt angreb rettet mod Danmark fra en fremmed magt, såfremt en trussel herom måtte genopstå. Den globaliserede verdens dynamiske trusler kræver således en dynamisk forsvarsplanlægning, der til stadighed sikrer, at de fornødne redskaber (militære kapaciteter) fra alle tre værn findes i den bredt sammensatte sikkerhedspolitiske værktøjskasse, der skal dække både internationale og nationale behov.

For at hindre at dansk forsvar bliver statisk, mens truslerne er under stadig forandring, må man i planlægningen af forsvarets udvikling fokusere på, hvilken kapacitet man må have for at kunne give et troværdigt svar på de mangeartede og pludselige trusler, man vil kunne stå overfor i fremtiden. Det fremadrettede trusselsbilledes uforudsigelighed og asymmetri stiller således øgede krav til omstillingsparathed, hvorfor forsvaret mentalt og strukturelt løbende skal kunne omstille sig.

II. Truslerne mod Danmark

Moderne, åbne og globaliserede samfund er sårbare. Komplexiteten og den gensidige afhængighed i og imellem disse samfund gør antallet af potentielle angrebsmål nærmest uendeligt. Faren for afledte skader og følgevirkninger langt fra selve angrebssmålet er høj. Truslerne kan spredes hurtigt fra det ene åbne samfund til det andet. Et biologisk angreb på f.eks. et større luftfartsknudepunkt i USA, som ikke bliver opdaget øjeblikkeligt, vil på få timer kunne få konsekvenser i Danmark – nemlig den tid det tager et passagerfly at bære smitstof over Atlanten.

Et konkret terrorangreb vil typisk være overraskende. Terroren kan antage mange former, og terrorister vil kunne tilpasse deres adfærd til de forholdsregler, der træffes. Øges sikkerheden omkring én type angrebssmål eller kontrollen med én type potentielle angrebssmidler, kan terroristerne forventes at rette blikket mod andre mål og anvende andre instrumenter. Der er derfor behov for et beredskab, der er i stand til at håndtere et pludseligt og overraskende angreb med vidtgående konsekvenser.

Samtidig er der behov for gennem effektivt efterretningsarbejde at øge mulighederne for at identificere og imødegå en trussel i tide. I det tilfælde, hvor en generel trussel er under opbygning, kan den forhindres i at blive virkeliggjort ved øget kontrol, bevogtning og overvågning. Derfor vil der være et stort behov for at kunne mobilisere kvalificeret personel til at varetage disse funktioner med kort varsel.

Truslerne går på tværs af geografiske grænser og på tværs af de etablerede administrative grænser mellem myndighedsudøvere. Imødegåelse af truslerne fordrer derfor fælles løsninger i internationale organisationer og en tæt koordination mellem de internationale og nationale ansvarlige myndigheder, herunder efterretningstjenester. Informationsudveksling og koordination mellem de enkelte myndigheder er afgørende for at kunne forhindre et angreb eller for at kunne mindske effekten af angreb, der måtte blive gennemført.

Totalforsvaret i Danmark

Totalforsvaret i Danmark er hidtil anvendt som betegnelse for de samarbejdsstrukturer, der er etableret mellem forsvaret, politiet, redningsberedskabet og det civile beredskab med henblik på at sikre den rationelle og koordinerede anvendelse af samfundets samlede ressourcer under krise eller krig i Danmark. Disse samarbejdsstrukturer, der var snævert forbundet med Den Kolde Krig, er løbende blevet udviklet siden dens afslutning, og anvendes i tilfælde, hvor der ved større ulykker og katastrofer, herunder terrorhandlinger, er behov for gensidig bistand mellem de involverede myndigheder.

I lyset af terrorhandlingerne den 11. september 2001 er der kommet fornyet fokus på behovet for totalforsvar. Samtidig er rammebetingelserne for totalforsvaret ændret som følge af, at der ikke længere kan skelnes skarpt mellem på den ene side fredstid og på den anden side katastrofe/krise/krig. Der er således behov for, at totalforsvarsopgaverne kan løses på en smidig og hensigtsmæssig måde, samtidigt med, at såvel den civile som den militære hverdag fortsætter på fredstidsvilkår. I de seneste år er arbejdet med at tilpasse og styrke samarbejdet mellem de myndigheder, der er involveret i krisestyring, blevet intensiveret¹.

Det danske samfunds sårbarhed i relation til terrortruslen gør det relevant at sikre evnen til at kunne sætte ind på følgende områder:

- Anti-terror (defensivt). Området dækker bl.a. bevogtning af nøglepunkter og vitale samfundsinstallationer, skærpet overvågning, efterretningsmæssig indsats, eskortering af skibsfart, indgreb overfor fly samt særlig assistance til politiet.
- Anti-terror (offensivt). Omfatter en bred vifte af militære operationer og aktioner inden for rammen af NATO eller ”Coalitions of the Willing and Capable”.
- Afhjælpende indsats (reaktivt) efter, at en terrorhandling er gennemført. Omfatter katastrofehjælp, bevogtning, opretholdelse af ro og orden, evakuering, etablering af nødlejre, rensning af kontaminerede områder mv.

I overvejelserne om totalforsvaret kan Danmark hente inspiration i den amerikanske administrations udkast til en national strategi for intern sikkerhed fra juli 2002 og oprettelsen i januar 2003 af et ”Ministerium for hjemlandets sikkerhed” (”Department for Homeland Security”), der dog ikke dækker offensiv anti-terrorisme (se bilag 2).

Det forhold, at antallet af tænkelige angrebsmål er vokset stærkt, og at de mulige konsekvenser af et angreb er blevet endnu voldsommere med spredningen af masseødelæggelsesvåben, bør føre til en øget fokus på forebyggelse.

¹ Snitflade-, vægtnings- og funktionsprincipper inden for totalforsvarssamarbejdet falder uden for nærværende redegørelse. I foråret 2003 blev der under Indenrigs- og Sundhedsministeriets formandskab nedsat et udvalg, der har til opgave at udarbejde en national sårbarhedsudredning. Udredningen har til formål at gennemgå samfundets sårbarhed og vurdere samfundets beredskab. Udredningen kan fremkomme med anbefalinger. En central anbefaling forventes at blive, at der – i lighed med tiltag i en række andre vestlige lande – sikres kapacitet til at foretage en løbende, tværsektoriel og koordineret overvågning af samfundets sårbarhed inden for de civile sektorer for at styrke samfundets modstandsdygtighed over for katastrofer, brug af masseødelæggelsesvåben, m.v. Første del af udredningen ventes offentliggjort i oktober 2003.

Med henblik på at forebygge eventuelle planlagte terrorangreb er en solid efterretningsmæssig indsats af stor betydning. Efter terrorangrebene den 11. september 2001 blev der iværksat en omlægning af den efterretningsmæssige indhentning af oplysninger, ligesom analysen af international terrorisme blev styrket. En fortsat styrkelse af en koordineret efterretningsmæssig indsats med fokus på servicering af alle relevante myndigheder vurderes at være af central betydning for at kunne forebygge de direkte trusler mod Danmark fra bl.a. international terrorisme. Betydningen af en øget udveksling af terrorrelaterede oplysninger med andre landes efterretningstjenester er steget tilsvarende.

Den hidtidige uddannelse af værnepligtigt personel til forsvarets mobiliseringsbase-rede krigsstyrke har som sidegevinst indebåret, at det danske samfund har kunnet draget nytte af, at store dele af den danske befolkning har modtaget uddannelse i en række discipliner, der i den aktuelle situation har fået øget relevans. Dette gælder eksempelvis bevogtning, førstehjælp, katastrofeindsats, forsvar mod atomare, biologiske og kemiske kampstoffer m.v. Men i den nuværende situation synes den traditionelle uddannelse af værnepligtige til territorialforsvaret at have mistet en stor del af sin relevans.

Der må imidlertid antages at være et fortsat behov for mandskab til forsvarets bidrag til totalforsvaret. Det kunne derfor overvejes at lade en evt. fortsat værnepligtsordning for forsvaret være centreret herom og samtidig muliggøre en fortsat rekruttering af professionelle soldater fra de værnepligtiges rækker.

Også hjemmeværnet råder over en kapacitet, der kan nyttiggøres indenfor rammerne af totalforsvaret. I takt med en omlægning af forsvarets struktur vil det blive nødvendigt at finde bedre muligheder for at udnytte hjemmeværnets ressourcer til løsning af opgaver af bl.a. bevogtningsmæssig karakter, og disse ressourcer bør i højere grad end hidtil kunne indsættes i det fulde spektrum af totalforsvarsopgaver, f.eks til hjælp for de civile beredskabsmyndigheder.

Herudover synes der at være et generelt behov for øget uddannelse og et opdateret beredskab hvad angår evnen til at håndtere nukleare, biologiske, kemiske eller radiologiske angreb.

Det generelle behov for styrkelse af totalforsvaret indebærer, at også deployerbare militære kapaciteter bør kunne indsættes til støtte herfor såvel som i internationale operationer.

Terrortruslen respekterer ikke landegrænser, og den defensive bekæmpelse af terrorisme er derfor ikke blot en national opgave: der foregår også et intensiveret interna-

tionalt samarbejde om disse spørgsmål. Danmark har selvsagt stor interesse i deltagelse i dette samarbejde.

Samarbejdet om imødegåelse af direkte trusler

I NATO har man som nævnt vedtaget en række initiativer, der bl.a. omfatter et udvidet efterretningssamarbejde, planer for civil katastrofeplanlægning, et luftforsvarskoncept i forbindelse med kaprede fly samt undersøgelse af mulighederne for fælles missilforsvar til beskyttelse af befolkningscentre. Det udvidede efterretningssamarbejde omfatter bl.a. en kontinuerlig opdatering af NATO's efterretningsvurderinger vedr. masseødelæggelsesvåben og forbedret udveksling af efterretninger om terrortrusler. Den rullende handlingsplan for forbedring af det civile beredskab i forhold til mulige angreb mod civilbefolkningen med ABC-våben sigter bl.a. på at forbedre NATO/EAPC's evne til på anmodning at yde bistand til nationale myndigheder i forbindelse med håndtering af konsekvenserne af terrorangreb.

Udover de politiske midler til ikke-spredning af missiler og masseødelæggelsesvåben, der foregår gennem diplomatiske indsatser og understøttes af en række multilaterale nedrustnings- og ikke-spredningsaftaler i bl.a. FN-regi, kan truslen begrænses eller elimineres ved afskrækkelse og/eller med militære instrumenter, herunder forebyggende aktioner.

Afskrækkelse med såvel konventionelle militære midler som med atomvåben spiller således fortsat en rolle for bevarelse af den internationale strategiske stabilitet. Men det uforudsigelige trusselsmiljø, der eksisterer i dag, gør det usikkert, om afskrækkelse er tilstrækkeligt til at imødegå alle trusler. Hertil kommer, at afskrækkelse må antages at have begrænset effekt over for trusler fra geografisk ubundne, ikke-statslige aktører.

Siden sidste halvdel af 1990'erne har USA derfor fokuseret på planer om at udvikle missilforsvar mod et begrænset antal missiler. Også i NATO er opbygningen af missilforsvar et område, hvor Alliancen i fællesskab vil kunne skabe en kapacitet. Et sådant forsvar kan på sigt blive et væsentligt supplement til de politiske instrumenter til imødegåelse af truslen. Et alliancebaseret missilforsvar vil også give mulighed for inddragelse af Rusland inden for rammerne af NATO-Rusland Rådet.

Set fra et dansk perspektiv giver fælles internationale løsninger på trusselhåndteringen i en NATO-ramme også fordelene af et fælles beredskab samt en byrdedeling såvel økonomisk som politisk.

Terrorangrebene den 11. september 2001 bevirkede, at indre og ydre sikkerhed og deres indbyrdes sammenhæng også er blevet sat højt på dagsordenen i EU. Der er taget en række nye initiativer til styrkelse og udbygning af det samarbejde om indre sikkerhed, der også før 11. september var en logisk konsekvens af fjernelsen af grænserne mellem medlemslandene for varer, finansielle ydelser og personer.

Udarbejdelsen af en EU-sikkerhedsstrategi og forslaget om en solidaritetsklausul i den nye forfatningstraktat peger i retning af et styrket samarbejde mellem medlemslandene om indre og ydre sikkerhed. Udspillet til en EU-sikkerhedsstrategi peger på tre centrale, direkte trusler mod medlemslandenes sikkerhed - terrorisme, masseødelæggelsesvåben samt truslen fra skrøbelige stater og organiseret kriminalitet - som man i fællesskab må håndtere. I forslaget til en solidaritetsklausul lægges op til, at Unionen skal mobilisere alle instrumenter, der er til rådighed til forebyggelse af terrortrusler mod medlemslandes territorier, til forsvar af demokratiske institutioner og civilbefolkninger mod terrorangreb samt til assistance af medlemsstater bl.a. i tilfælde af terrorangreb.

I oplæggene til både sikkerhedsstrategien og solidaritetsklausulen lægges der vægt på, at alle relevante ressourcer - af både militær og civil karakter - skal kunne anvendes effektivt og samordnet i forebyggelse og imødegåelse af de nye trusler mod medlemslandenes sikkerhed. Der lægges således op til et bredt og styrket samarbejde mellem relevante myndigheder i medlemslandene - militær, politi, efterretningstjenester, beredskabstjenester, sundhedsmyndigheder, etc. Den seneste udvikling inden for EU peger således i retning af et styrket fokus på Unionen som ramme for et bredt samarbejde om det, der på sigt kan antage karakter af "EU homeland security" med fokus på defensive og reaktive indsatser til beskyttelse af territorium, infrastruktur og civilbefolkning.

EU danner en naturlig ramme om et samordnet, bredspektret samarbejde om håndtering af trusler mod det europæiske kontinent fra terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben, organiseret kriminalitet og illegal indvandring. Danmark har en åbenbar interesse i at deltage aktivt i et udvidet samarbejde i EU-regi om disse trusler og udfordringer. Forbeholdene vedr. forsvarsområdet og vedr. retlige og indre anliggender må imidlertid formodes at få den effekt, at Danmark vil stå uden for centrale dele af det fremtidige samarbejde på dette område.

* * *

Det forhold, at truslerne mod Danmark er af transnational karakter og at vores sikkerhed kan blive påvirket af faktorer, som vi hverken har indflydelse på eller kend-

skab til, peger på nødvendigheden af et stærkt internationalt samarbejde. Ingen enkelt stat – ej heller USA – kan på egen hånd indsamle, overskue eller bearbejde den fulde information om spændinger og konflikter, som kan føre til angreb mod staten selv eller dens borgere. Ej heller kan nogen enkelt stat håndtere det fulde spektrum af en given militær indsats og dens konsekvenser. Derfor er det nødvendigt med samarbejde og alliancer inden for alle aspekter af terrorbekæmpelse samt bekæmpelse af truslen fra masseødelæggelsesvåben og deres fremføringsmidler.

III. Internationale indsatser

Terrorangrebene den 11. september 2001 demonstrerede, at de sikkerhedspolitiske udfordringer og risici, Danmark står overfor, har ændret sig markant. Fremtidens trusler vil ikke primært udspringe fra Danmarks geografiske nærområde. Den sikkerhedspolitiske vægt vil derfor ligge på at kunne imødegå truslerne der, hvor de opstår. Dette medfører en stigende fokus på internationale indsatser. Bidrag til løsningen af internationale opgaver vil fremover i endnu højere grad være en hovedprioritet i dansk sikkerheds- og forsvarspolitik.

Danmarks militære engagement i international konflikthåndtering har, som en del af Danmarks generelle aktive internationale engagement, med bred politisk støtte medvirket til at sikre international fred og stabilitet. Danmark skal fortsat deltage aktivt i bestræbelserne på at minimere de nye asymmetriske trusler fra stater og andre aktører, der er involveret i international terrorisme eller på anden vis tilsidesætter fundamentale internationale forpligtelser. Danmark bør ligeledes fortsat bidrage til international konflikthåndtering på grænsen mellem traditionel fredsbevarelse og mere håndfast fredsskabelse.

I en situation hvor begrænsede ressourcer skal møde kravene fra både en accelereret teknologisk udvikling og nye opgavemæssige udfordringer, er det vigtigt at fokusere indsatsen på de områder, hvor den bliver mest effektiv. Danmarks kapacitet til at deltage med store og langvarige styrkebidrag til internationale operationer er begrænset. Derfor må kendetegnet for det danske forsvars engagement i internationale operationer fremover være kapacitet til hurtig udsendelse af kortvarige og fokuserede bidrag, snarere end langvarig tilstedeværelse i områder med lav konfliktintensitet. Herved åbnes mulighed for, at Danmark kan deltage i anvendelse af militære midler tidligere i et konfliktforløb og dermed bidrage til at begrænse konflikter og de deraf afledte følgevirkninger. Tidligere ageren kan endvidere medføre større udenrigspolitisk synlighed. Danmark bør tillige besidde en vis kapacitet til stabilisering og genopbygning.

Der skal sikres bevarelse af de militære færdigheder og den menneskelige spændvidde, der har karakteriseret dansk personel i tilspidsede situationer, hvor løsningerne ikke er dikteret i doktrin og reglementer, som f.eks. på Balkan. Samtidig vil dette i fremtiden ofte foregå uden de omfattende organisatoriske og logistiske rammer, der kom til at kendetegne operationerne på Balkan. Det bør derfor tilsikres, at evnen til at løse opgaver under sådanne forhold styrkes.

NATO, EU, FN og multilaterale koalitioner forventes fremover i langt højere grad at koordinere og komplementere deres militære indsatser. Danske kapaciteter skal kunne agere uafhængigt af, hvilken organisatorisk ramme, de indgår i. De operationelle militære rammebetingelser vil være ens uanset den overordnede politiske ramme for en given styrkeindsættelse. Derfor er det vigtigt, at Danmark i alle sammenhænge kan være med til at videreudvikle retningslinier og metoder for internationale indsatser samt tilpasse dem i lyset af de indvundne erfaringer.

Den internationale militære transformationsproces går i retning af opstilling af deployerbare militære enheder, der anvender den nyeste teknologi og umiddelbart kan indsættes i kamphandlinger. I sådanne operationer vil kravene til de militære enheders uddannelse, træning og indsatsberedskab være stigende, hvilket bl.a. må forudsættes at ville indebære en øget andel af fast personel heri.

Terrorbekæmpelse

Bekæmpelsen af terrorismen fordrer anvendelsen af alle udenrigspolitiske redskaber med henblik på at fjerne grobunden for terrorisme samt forebygge og forhindre terrorhandlinger. Som det var tilfældet Afghanistan, kan anvendelse af militærmagt til nedkæmpelse af terrornetværk blive nødvendig. Sådanne operationer vil kunne udføres af "Coalitions of the Willing" eller i alliance regi.

NATO er parat til at bidrage til det internationale samfunds indsats mod terrorisme. Både ved at udvikle de nødvendige kapaciteter og i givet fald påtage sig en operation. NATO's nye koncept for terrorbekæmpelse med militære midler sigter på at afskrække, forsvare, forstyrre og beskytte mod terroranslag og trusler herom. Selvom målsætningen er at kunne afskrække og forebygge terroranslag, skal NATO være parat til at deployere sit fulde spektrum af kapaciteter, når og hvor som helst, der er behov for det. Danmark indgår aktivt i NATO's offensive terrorbekæmpelse – både på den efterretningsmæssige side og med indsats af militære enheder i en antiterrorfunktion.

Stabilitetsfremmende foranstaltninger

Forsvarsmæssigt samarbejde og bistand kan substantielt understøtte andre landes nationale udviklings- og moderniseringstiltag og kan på den måde fremme deres demokratisering og internationale integration, udvikle deres evne til at bidrage til internationale fredsstøttende operationer og/eller bidrage til stabilisering af de pågældende regioner og lande. Sådanne aktiviteter bidrager desuden til transparens, tillid og generel stabilitet. Forsvaret bør således, som en integreret del af Danmarks aktive udenrigspolitik, fortsat kunne deltage i dialog og samarbejde på det forsvarsmæssige område. Denne indsats skal sammentænkes med øvrige danske engagementer og således fokuseres mod regioner, hvor Danmark har særlige interesser og indflydelse.

Som led i de tillidsfremmende foranstaltninger vil forsvaret fortsat skulle leve op til de forskelligartede forpligtelser, som påhviler Danmark på våbenkontrolområdet, herunder eksempelvis også modtagelse af inspektioner.

Militær transformation

NATO er for nærværende den eneste realistiske multilaterale ramme for et militært svar på mange af de trusler, Danmark og vore allierede står overfor. NATO's fortsatte rolle som den afgørende internationale sikkerhedsorganisation forudsætter, at organisationen effektivt gennemfører Prag-topmødets ambitiøse beslutning om at omstille sig til de nye udfordringer og trusler. NATO skal råde over en integreret militær struktur, der kan lede operationer, udgøre en kreds af mulige koalitions partnere og være i besiddelse af en værktøjskasse med militære kapaciteter, der kan trækkes på efter behov.

Erklæringen fra NATO-topmødet i Prag i november 2002 understreger, at NATO skal kunne håndtere globale trusler - "from wherever they may come". En global rolle for NATO forudsætter en effektiv transformation af organisationen i overensstemmelse med topmødets intentioner. Denne proces omfatter en omstilling af Alliancens militære kapaciteter fra at være store og i hovedsagen stedbundne til en højteknologisk, fleksibel, deployerbar og indsatsklar militær struktur.

Udviklingen i NATO og de hermed forbundne udfordringer for medlemslandene vil være et helt centralt element for omstillingen af det danske forsvar. Danmark skal aktivt bidrage til transformationsprocessen i NATO og gennem bl.a. organisationens forsvarsplanlægningsproces være med til at sikre, at de nationale kapaciteter udvikles, således at de kvalitativt kan anvendes i en allianceramme. NATO fungerer i dag som det centrale forum for formuleringen af fælles militære standarder og procedurer, som er relevante også for lande uden for Alliancen. Uanset om de konkrete samarbejds mønstre i forbindelse med givne indsatser fremtidigt vil foregå indenfor eller

udenfor NATOs rammer, vil en høj prioritering af samarbejdet i NATO være den mest hensigtsmæssige måde, hvorpå det danske forsvar teknologisk og kompetencemæssigt kan følge med udviklingen.

Ved transformationen af NATO og de enkelte medlemslandes militære styrker er NATO Response Force (NRF) – NATO's reaktionsstyrke tiltænkt en afgørende rolle som katalysator. NRF vil tillige have en væsentlig rolle som hurtig udrykningsstyrke. Styrken skal være en såkaldt "first-in first-out" styrke til hurtig konfliktløsning eller alternativt til at skabe forudsætningerne for, at andre, større styrker kan engagere sig i en given konflikt. NRF skal kunne indsættes globalt, og skræddersyes til den opgave, der skal løses. Styrken skal kunne varetage hele NATO's opgavespektrum.

NRF bliver formentlig en styrke på ca. 20.000 mand fra alle tre værn, der skal være på et meget højt beredskab i et halvt år, hvorefter den afløses af en ny styrke. Nye styrker udpeges 1½ år før de indgår i NRF. Det giver mulighed for, at et stort antal enheder over tid kommer op på det nødvendige materiel- og træningsmæssige niveau og således transformeres i henhold til det 21. århundredes krav til relevante militære kapaciteter.

Henset til NRF's centrale betydning for NATO's transformationsproces er det vigtigt, at Danmark giver høj prioritet til deltagelse i styrken. Deltagelsen i NRF vil kunne fremme den danske militære omstillingsproces. Udviklingen af målrettede militære kapaciteter vil styrke Danmarks muligheder for at påtage sig et internationalt ansvar.

Samtidig er det vigtigt, at Danmark, således som vi allerede har givet tilsagn om, konkret bidrager til gennemførelsen af de såkaldte Prague Capabilities Commitments (PCC), der identificerer en række områder, hvor der er et påtrængende behov for, at især NATO's europæiske medlemmer yder en målrettet indsats for at tilvejebringe konkrete kapaciteter. Det gælder navnlig forbedring af deployerbare styrkers interoperabilitet og effektivitet, herunder anskaffelse af præcisionsvåben, forøget evne til hurtig deployering og logistisk understøttelse i indsatsområderne, forsvar mod masseødelæggelsesvåben samt sikring af informations- og kommunikationsoverlegenhed. Danmarks bidrag på nævnte områder vil bl.a. finde sted gennem deltagelse i multilaterale projekter, der gør det muligt at tilvejebringe strategiske kapaciteter sammen med øvrige allierede. Herudover har Danmark taget initiativ til at forøge evnen til hurtig deployering ved strategisk søtransport gennem langtidschartring af Ro-Ro skibe - det såkaldte ARK-projekt.

Danmarks klare interesse i transformationen af NATO til fremtidens udfordringer har afspejlet sig i en aktiv dansk indsats i forbindelse med forhandlingerne om NATO's nye kommando- og styrkestrukturer. Som en nyskabelse og fremtidssikring etableres

der et transformationshovedkvarter (Allied Command Transformation (ACT)), der får til opgave at samordne og gennemføre en løbende udvikling af medlemslandenes militære kapaciteter. Chefen for ACT er tillige chef for USA Joint Forces Command. Herved sikres en kobling mellem transformationen af USA's militære kapacitet og udviklingen i de øvrige medlemslandes forsvar. Af samme grund bør Danmark give høj prioritet til stillingsbesættelser i Alliancens transformationssøjle.

Med sin tilslutning til afviklingen af NATO's hovedkvarter i Karup har Danmark ydet et bidrag til bestræbelserne på at etablere en slankere, mere effektiv og mere mobil operativ kommandostruktur. Danmark søger i stedet at sikre sig indflydelse i Alliancen gennem aktiv deltagelse i transformationen af nationale kapaciteter og besættelse af centrale stillinger i relevante hovedkvarterer, herunder også i den operative søjle. Her opretholdes kun et hovedkvarter på det overordnede strategiske niveau (SHAPE). Der vil således ikke blive nogen geografisk opdeling i ansvarsområder på dette niveau. Under SHAPE oprettes tre værnsmæssige hovedkvarterer, hvor der under det ene af disse etableres et luftoperationscenter - Combined Air Operations Centre (CAOC) - i Finderup i Danmark.

Forsvarsforbeholdet i EU

Udfordringen om at udvikle europæiske militære kapaciteter, som tager højde for den teknologiske udvikling og er brugbar overfor de nye trusler, er også blevet taget op af EU. Det sker inden for rammerne af den europæiske handlingsplan for kapacitetsforbedring (European Capabilities Action Plan), som Danmark ikke kan deltage i pga. forsvarsforbeholdet. Med den nye EU-traktat lægges der op til et intensiveret samarbejde på dette område.

Et tæt samarbejde mellem EU og NATO og deres medlemslande ikke mindst om identifikation og udbedring af europæiske mangler på kapacitetsområdet er afgørende for, at der sker en effektiv og økonomisk rationel opbygning af relevante nationale kapaciteter, der kan stilles til rådighed for både EU og NATO. "Berlin+ aftalen" åbner for et sådant samarbejde med udgangspunkt i fleksibel anvendelse af de samme militære kapaciteter og uden unødigt duplikering af NATO's strukturer. Pga. forbeholdet er det vanskeligt for Danmark at medvirke til at fastholde og styrke denne udvikling. Eftersom der er tale om udvikling og anvendelse af de samme kapaciteter i begge organisationer, indebærer forbeholdet desuden, at danske militære kapaciteter ikke kan anvendes i det samlede potentielle opgavespektrum. Europæiske allierede kan derfor anse danske militære kapaciteter som mindre relevante og af samme grund betragte Danmark som en mindre attraktiv partner i konkrete projekter, som har til formål at udvikle europæiske militære kapaciteter – uanset om initiativet til et givet projekt tages i NATO eller ej. I takt med et stadigt tættere samarbejde mellem NATO

og EU kan det således ikke udelukkes, at forsvarsforbeholdet, modsat intentionen, også får konsekvenser for Danmarks muligheder i NATO.

Generelt vil samarbejdet inden for Den Europæiske Sikkerheds- og Forsvarsdimension (ESDP) blive styrket i de kommende år. Det er der lagt op til i udkastet til forfatningstraktat, og EU har allerede påtaget sig det første militære aktioner i Makedonien og Congo. Danmark har ikke har kunnet deltage disse operationer og vil ej heller med opretholdelse af forbeholdet kunne deltage i fremtidige EU-ledede militære indsatser - også selvom deltagelse i sådanne operationer ville give Danmark mulighed for at fremme centrale målsætninger i sin aktive udenrigs- og sikkerhedspolitik.

En øget rolle for EU i krisestyring, ambitionerne om et styrket samarbejde om udvikling af europæiske kapaciteter kombineret med et stadigt tættere samarbejde mellem EU og NATO – og hermed mellem Europa og USA – om disse spørgsmål, vil i de kommende år understrege de begrænsninger, som forsvarsforbeholdet lægger på Danmarks muligheder for international indsats på det sikkerhedspolitiske område. Danmark vil ikke kunne deltage aktivt i løsningen af en række vigtige sikkerheds- og forsvarspolitiske opgaver i og uden for Europa. Udviklingen understreger således, at forsvarsforbeholdet ikke er i Danmarks interesse og bør afskaffes.

Et mere robust FN

Kapaciteten til at håndtere konkrete krisesituationer over hele verden er tillige sat højt på dagsordenen i FN. Det er fortsat i Danmarks interesse, at FN indtager en helt central rolle i international krisehåndtering. Et globalt retssamfund med kapacitet til effektiv krisestyring og retshåndhævelse forudsætter et stærkt og handledygtigt FN. Det danske kandidatur til FN's sikkerhedsråd i 2005-2006 bygger på en mangeårig stærk opbakning til FN og ønsket om, at FN skal indtage en stærk og aktiv rolle i forebyggelsen og bilæggelsen af konflikter.

De svagheder – ikke mindst i forbindelse med kommandofunktioner – som FN-aktioner tidligere har lidt under, er nu, bl.a. gennem en øget anvendelse af princippet om "lead-nations" i de enkelte indsatser og gennem mere robuste mandater, i væsentlig grad udbedret. De kvalitative krav til militære styrkers indsats under FN er tilsvarende blevet hævet betragteligt. FN's engagement i Afghanistan er det seneste konkrete bevis på den positive udvikling i FN's indsatser under og efter væbnede konflikter. Komplekse og krævende operationer i Øst Timor og Sierra Leone er på tilsvarende vis gennemført med positive resultater.

Den fremtidige danske deltagelse i FN's operationer vil alt efter omstændighederne kunne baseres på deployerbare kapaciteter fra alle tre værn, herunder inden for ram-

merne af den multinationale udrykningsbrigade SHIRBRIG, som blev deployeret med positivt resultat i forbindelse med FN's operation i Etiopien og Eritrea. Danmark vil fortsat deltage aktivt i videreudviklingen og tilpasningen af SHIRBRIG med henblik på at maksimere FN's nytte af samarbejdet.

* * *

Uanset organisatorisk ramme vil der være et øget behov for helstøbte og deployerbare bidrag. Behovet for strategisk transport vil derfor stige tilsvarende. En målrettet national indsats på dette område må derfor påregnes. For strategisk søtransports vedkommende vil dette kunne ske med udgangspunkt i ARK-projektet. Strategisk lufttransportkapaciteter vil blive søgt tilvejebragt gennem deltagelse i projekter under Prague Capabilities Commitment. En sådan let tilgængelig og hurtig transportkapacitet vil også kunne styrke Danmarks muligheder for at yde hurtig civil katastrofehjælp i udlandet.

For dansk forsvar medfører udviklingen, at de nødvendige investeringer i nyt materiel vil udgøre en stigende andel af det samlede budget for forsvaret.

Generelt gælder, at den militære indsats skal sammentænkes med øvrige danske engagementer for at opnå maksimal effekt af den samlede indsats og styrke Danmarks mulighed for at påtage sig et ansvar. Deltagelse i operationer i regioner, hvor Danmark har særlige interesser og indflydelse, bør prioriteres. Militære indsatser bør følges op med indsatser på andre områder, således at der i hvert tilfælde gøres en målrettet indsats for at høste den maksimale synergigevinst af de samlede danske indsatser i et givet område.

Militære aktioner rummer risici for danske soldaters liv og førlighed, som i hvert enkelt tilfælde nøje overvejes, før Danmark beslutter at medvirke i en aktion. Selvom den teknologiske udvikling gør det muligt at sikre sig mod civile tab i hidtil uset omfang, indebærer brugen af militær magt stadig store menneskelige lidelser. Derfor tager Danmark aldrig let på brugen af militær magt. Imidlertid er der situationer, hvor brug af militær magt er det eneste alternativ til at lade stå til. I sådanne situationer kan manglende handling føre til humanitær katastrofe, folkedrab eller udviklingen af uacceptable trusler mod vores sikkerhed på kort og lang sigt.

IV. Specialisering og fremtidens krav til dansk forsvar

Udviklingen i trusselsbilledet og den militært teknologiske udvikling stiller høje krav til kvaliteten af danske styrker og nødvendiggør en omfattende tilpasning af forsvaret. I fremtiden bør Danmark råde over flere fuldt deployerbare og højt kvalificerede

militære kapaciteter, der kan indsættes hurtigt både ude og hjemme – herunder som led i totalforsvaret imod direkte trusler mod Danmark.

Det er ikke nyt, at et mindre land som Danmark ikke råder over alle de militære midler, som f.eks. en supermagt som USA er i besiddelse af, men den militærteknologiske udvikling vil gøre denne forskel mere udtalt i de kommende år. Ingen andre NATO-lande end USA har ressourcerne til at transformere alle deres væbnede styrker, så de til fulde udnytter den militærteknologiske udvikling.

Hvis de europæiske NATO-lande, herunder Danmark, vil følge med den militærteknologiske udvikling, må de specialisere sig. Specialisering er nødvendig for at sikre, at danske væbnede styrker følger med militærteknologiens rivende udvikling og for, at Danmark kan leve op til udfordringer og tilsagn i NATO. Spørgsmålet er, hvilken form for specialisering, der bør gennemføres.

Én mulighed er specialisering inden for bestemte delopgaver eller nicher, så man kan udfylde en særlig delrolle i operationer, som alliancen/koalitionen foretager. Man kalder dette for rollespecialisering. En anden mulighed er at dele materieludgifterne ved at en række lande opnår stordriftsfordele ved at pulje en særlig materieltype. Denne form for specialisering nedbringer materieludgifterne på bekostning af forsvarrets evne til at opstille helstøbte styrkebidrag. Risikoen ved rolle- og puljespecialisering er derfor, at man sætter nogle af de fordele ved værnssfælles- og netværksbaserede operationer, som den militærteknologiske udvikling giver, over styr. Desuden betyder rolle- og puljespecialisering, at et lands styrkebidrag i højere grad bliver afhængigt af andre regerings beslutning om, hvorvidt man vil deltage i en given operation. Forløbet op til Irak-krigen 2003 har understreget sårbarheden heri. Endelig indebærer rolle- og puljespecialisering en risiko for, at forsvarrets omstillingsparathed reduceres, fordi de enkelte komponenter fastlåses hver for sig, frem for at indgå dynamisk i en samlet optimering af helheden. Puljespecialisering kan dog være relevant inden for områder, hvor anskaffelses- og driftsomkostningerne er så store, at Danmark ikke alene vil være i stand til at tilvejebringe den pågældende kapacitet såsom for eksempel NATO Airborne Early Warning fly (AWACS), kapacitet til lufttankning og strategisk lufttransport.

Ved at specialisere os i operationskapaciteter, kan vi imødegå en række af de problemer, som rolle- og puljespecialisering rejser. Danmark skal besidde kapaciteten til hurtigt at deployere helstøbte styrkebidrag således, at danske styrker er i stand til at gennemføre selvstændige operationer inden for en given mission udført i samarbejde med vores allierede. Helstøbte bidrag giver større handlefrihed end rolle- og puljespecialisering. Prisen er, at man selv skal afholde såvel materieludgifterne som øvrige

omkostninger til strukturen for en given kapacitet. Det stiller krav om prioritering af, hvilken type operationer, man ønsker kapaciteten til at udføre.

Det danske forsvar skal være specialiseret i at levere en række nærmere definerede indsatsklare og deployerbare militære kapaciteter af høj kvalitet til deltagelse i det fulde opgavespektrum. Herved bevares samtidig evnen til også at udføre lavintensive operationer som f.eks. fredsbevarelse. En entydig prioritering af lavintensive operationer ville muliggøre et kvantitativt større bidrag på dette område, men ville afskrive væsentlige evner både i forhold til højintensive internationale opgaver og forsvar mod direkte anslag mod Danmark.

Kapacitetspecialisering på højintensive operationer giver regering og Folketing mulighed for at vælge mellem en række militære redskaber. Men det betyder også, at der dels vil være militære specialer, som Danmark ikke vil kunne bidrage med til en given operation, dels at der vil være operationer, som forsvarets kapaciteter ikke er optimeret til at deltage i. Det vil for eksempel ikke være økonomisk rationelt med længerevarende anvendelse af højteknologiske kapaciteter i traditionelle lavintensive operationer.

5. Sammenfatning

Som en væsentlig del af udenrigspolitikken har **dansk sikkerhedspolitik** til formål at:

- Hævde Danmarks suverænitet
- imødegå både direkte og indirekte trusler mod dansk territorium og danske borgere
- fremme international fred og sikkerhed, bl.a. gennem forebyggelse af konflikter og krig, fredsbevarelse og fredsskabende aktiviteter samt stabilitetsfremmende foranstaltninger.

Rammebetingelserne for dansk sikkerhedspolitik sættes af en række faktorer såsom globale udviklingstendenser, trusselsbilledet samt de primære internationale organisationer.

Globaliseringen i form af en stadigt stigende intensitet i den internationale strøm af kapital, varer, tjenesteydelser, viden, ideer og mennesker er den afgørende udviklingstendens. Globaliseringen er dels en central drivkraft bag udbredelsen af demokrati og menneskerettigheder, økonomisk integration og frihandel, vækst og velstand, dels medfører den en øget sårbarhed overfor eksterne hændelser.

Herudover er den rivende **militærteknologiske udvikling** af afgørende betydning, idet den gør det mindre omkostnings- og risikofyldt for indehaveren af militære magtmidler at anvende dem, idet de kan deployeres hurtigt, giver stor overlegenhed overfor mindre avancerede modstandere og muliggør historisk lave tab blandt ens egne styrker og blandt civile. Ved at muliggøre nye måder at udføre militære operationer på, stiller den rivende militærteknologiske udvikling alle staters væbnede styrker overfor det faktum, at deres kapaciteter bliver forældede, hvis de ikke følger med denne.

Den aktuelle sikkerhedspolitiske situation - herunder ikke mindst udvidelsen af NATO og EU – understreger, at den konventionelle militære trussel mod dansk område er bortfaldet i den overskuelige fremtid, hvorfor der **ikke længere er behov for det territorialforsvar**, der var opstillet med henblik på at imødegå den. Den teknologiske udvikling medfører endvidere, at hvis der på meget langt sigt skulle genopstå en konventionel trussel mod Danmark, ville territorialforsvaret formentlig skulle udføres på en helt anden måde end den, vi kendte under Den Kolde Krig. Der synes således ikke at være grundlag for at opretholde en **regenereringskapacitet** baseret på hidtidige strukturer.

Terrorangrebene den 11. september 2001 demonstrerede, at de sikkerhedspolitiske udfordringer og risici, Danmark står overfor, har ændret sig markant, idet **nye asymmetriske, dynamiske og uforudsigelige direkte trusler** mod Danmark og danskere i form af international terrorisme og spredning af masseødelæggelsesvåben og deres fremføringsmidler er kommet til. Der er således kommet øget fokus på forebyggende militære operationer samt behovet for totalforsvaret.

Endvidere kan konflikter i Europas randområder fortsat påvirke de regionale rammer for Danmarks nyvundne enestående grad af konventionel sikkerhed og dermed udgøre **en indirekte trussel**.

Fremtidens trusler vil således ikke primært udspringe fra Danmarks geografiske nær-område. Den sikkerhedspolitiske vægt vil derfor ligge på at kunne imødegå truslerne der, hvor de opstår. Dette medfører en stigende fokus på internationale indsatser. **Bidrag til løsningen af internationale opgaver** vil således fremover i endnu højere grad være en hovedprioritet i dansk sikkerheds- og forsvarspolitik.

Med USA som den eneste tilbageværende supermagt i det **internationale system**, og USA's øgede fokus på egne nationale sikkerhedsinteresser, bliver fastholdelse af et stærkt transatlantisk samarbejde af endnu større betydning for dansk sikkerhedspolitik, idet et stærkt Europa i samarbejde med et stærkt USA er den vigtigste forudsætning for en stabil og sikker verdensorden.

Det er i Danmarks grundlæggende interesse at fremme en verdensorden karakteriseret af stabilitet, bæredygtig fremgang og en fælles retsorden, som garanterer danske borgers sikkerhed, frihed og velfærd. Det er ligeledes fortsat en central dansk sikkerheds- og forsvarspolitisk opgave at medvirke til at fastholde og styrke de historisk set særdeles gunstige rammer for Danmarks sikkerhed. Danmark skal derfor fortsat yde en aktiv indsats for en styrkelse og prioritering af det multilaterale samarbejde først og fremmest i de organisationer, der har størst betydning for den globale sikkerhed og stabilitet - **FN, EU og NATO** uagtet at disse organisationer alle er blevet svækket politisk af håndteringen af Irak-konflikten.

FN er den eneste troværdige ramme om et sammenhængende retsligt og normativt system, uden hvilket det er svært at forestille sig opfyldelse af den danske ambition om et internationalt retssamfund.

NATO er i dag dels det eneste centrale forum for transatlantisk sikkerhedspolitisk dialog, dels omdrejningspunktet for vestlig forsvarsstandardisering og interoperabilitet og dermed en forudsætning for fælles aktioner også i andet regi end formelle NATO-operationer. En høj prioritering af samarbejdet i NATO vil derfor være den mest hen-

sigtsmæssige måde, hvorpå det danske forsvar teknologisk og kompetencemæssigt kan følge med udviklingen.

Udviklingen i NATO og de hermed forbundne udfordringer for medlemslandene vil være et helt centralt element for dansk sikkerhedspolitik, herunder omstillingen af det danske forsvar. Danmark skal aktivt bidrage til transformationsprocessen i NATO og være med til at sikre, at Alliancen besidder de relevante kapaciteter, herunder give høj prioritet til deltagelse i NATO Response Force og til besættelse af stillinger i Alliancens transformationssøjle.

EU's brede, vedvarende integrationsproces konsoliderer en fredszone i en stadig større del af Europa. EU danner en naturlig ramme om et samordnet, bredspektret samarbejde om håndtering af trusler mod det europæiske kontinent fra terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben, organiseret kriminalitet og illegal indvandring. Danmark har en åbenbar interesse i at deltage aktivt i et udvidet samarbejde i EU-regi om disse trusler og udfordringer. **Forbeholdene vedr. forsvarsområdet og vedr. retlige og indre anliggender** må imidlertid formodes at få den effekt, at Danmark vil stå uden for centrale dele af det fremtidige samarbejde på dette område. Da der endvidere er tale om udvikling og anvendelse af de samme militære kapaciteter i NATO og EU indebærer forbeholdet desuden, at danske militære kapaciteter ikke kan anvendes i det samlede potentielle opgavespektrum. Europæiske allierede kan derfor anse danske militære kapaciteter som mindre relevante og af samme grund betragte Danmark som en mindre attraktiv partner i konkrete projekter, som har til formål at udvikle europæiske militære kapaciteter. I takt med et stadigt tættere samarbejde mellem NATO og EU kan det ikke udelukkes, at forsvarsforbeholdet, modsat intentionen, også får konsekvenser for Danmarks muligheder i NATO.

* * *

Samlet set fordrer den sikkerhedspolitiske udvikling, at dansk forsvar styrker sin kapacitet på to centrale områder:

- **Totalforsvaret**, herunder evnen til at imødegå terrorhandlinger og deres virkninger.
- Internationalt **deployerbare militære kapaciteter**.

De deployerbare militære kapaciteter skal tidsmæssigt forskudt kunne anvendes både internationalt og indenfor rigets grænser. Disse to udfordringer for dansk forsvar er således ikke et "enten-eller", men i høj grad et "både-og".

Udviklingen vil generelt medføre behov for en **kapacitetsbaseret forsvarsplanlægning**, hvor man i højere grad fokuserer på, hvordan en eventuel modstander kunne tænkes at ville kæmpe, snarere end hvem eller hvor denne modstander konkret måtte være. Herigennem skabes tillige grundlag for, at dansk forsvar kan udvikles til forsvar mod et evt. fremtidigt angreb fra en fremmed magt, såfremt en trussel herom måtte genopstå. Den globaliserede verdens dynamiske trusler kræver endvidere en **dynamisk forsvarsplanlægning**, der til stadighed tilsikrer, at de fornødne redskaber (militære kapaciteter) fra alle tre værn findes i den bredt sammensatte sikkerhedspolitiske værktøjskasse, der skal dække både internationale og nationale behov.

Det fremadrettede trusselsbilledes uforudsigelighed og asymmetri stiller øgede krav til **omstillingsparathed**, hvorfor forsvaret mentalt og strukturelt løbende skal kunne omstille sig.

De trusler, som **totalforsvaret** skal imødegå, går på tværs af geografiske grænser og på tværs af de etablerede administrative grænser mellem myndighedsudøvere. Imødegåelse af truslerne fordrer derfor fælles løsninger i internationale organisationer og en tæt koordination mellem de internationale og nationale ansvarlige myndigheder, herunder efterretningstjenester.

Forsvarets hidtidige uddannelse af **værnepligtigt** personel til den mobiliseringsbaserede krigsstyrke har som sidegevinst indebåret, at det danske samfund har kunnet draget nytte af, at store dele af den danske befolkning har modtaget uddannelse i en række discipliner, der i den aktuelle situation har fået øget relevans. Dette gælder eksempelvis bevogtning, førstehjælp, katastrofeindsats, forsvar mod atomare, biologiske og kemiske kampstoffer m.v. Men i den nuværende situation synes den traditionelle uddannelse af værnepligtige til territorialforsvaret at have mistet en stor del af sin relevans. Der må imidlertid antages at være et fortsat behov for mandskab til forsvarets bidrag til totalforsvaret. Det kunne derfor overvejes at lade en evt. fortsat værnepligtsordning for forsvaret være centreret herom og samtidig muliggøre en fortsat rekruttering af professionelle soldater fra de værnepligtiges rækker.

Danmarks militære engagement i **international konflikthåndtering** har, som en del af Danmarks generelle aktive internationale engagement, med bred politisk støtte medvirket til at sikre international fred og stabilitet. Danmark skal fortsat deltage aktivt i bestræbelserne på at minimere de nye asymmetriske trusler fra stater og andre aktører, der er involveret i international terrorisme eller på anden vis tilsidesætter fundamentale internationale forpligtelser. Danmark bør ligeledes fortsat bidrage til international konflikthåndtering på grænsen mellem traditionel fredsbevarelse og mere håndfast fredsskabelse.

Forsvaret bør endvidere, som en integreret del af Danmarks aktive udenrigspolitik, fortsat kunne deltage i **tillidsskabende og stabilitetsfremmende opgaver** gennem bl.a. dialog og samarbejde på det forsvarsmæssige område med det formål at fremme transparens, tillid og stabilitet. Denne indsats skal sammentænkes med øvrige danske engagementer og således fokuseres mod regioner, hvor Danmark har særlige interesser og indflydelse.

Kendetegnet for det danske forsvars engagement i internationale operationer bør fremover være kapacitet til hurtig udsendelse af kortvarige og fokuserede bidrag, snarere end langvarig tilstedeværelse i områder med lav konfliktintensitet. Herved åbnes mulighed for, at Danmark kan deltage i anvendelse af militære midler tidligere i et konfliktforløb og dermed bidrage til at begrænse konflikten og de deraf afledte følgevirkninger. Tidligere ageren kan endvidere medføre større udenrigspolitisk synlighed. Danmark bør tillige besidde en vis kapacitet til stabilisering og genopbygning.

Militære aktioner rummer **risici** for såvel danske soldaters liv og førlighed som for civilbefolkningen. Disse risici overvejes i hvert enkelt tilfælde nøje, før Danmark beslutter at medvirke i en aktion. Derfor tager Danmark aldrig let på brugen af militær magt. Imidlertid er der situationer, hvor brug af militær magt er det eneste alternativ til at lade stå til.

Generelt gælder, at den militære indsats skal **sammentænkes** med øvrige danske engagementer for at opnå maksimal effekt af den samlede indsats og styrke Danmarks mulighed for at påtage sig et ansvar. Deltagelse i operationer i regioner, hvor Danmark har særlige interesser og indflydelse, bør prioriteres. Militære indsatser bør **følges op** med indsatser på andre områder, således at der i hvert tilfælde gøres en målrettet indsats for at høste den maksimale synergigevinst af de samlede danske indsatser i et givet område.

NATO, EU, FN og multilaterale koalitioner forventes fremover i langt højere grad at koordinere og komplementere deres militære indsatser. Danske kapaciteter skal kunne agere uafhængigt af, hvilken organisatorisk ramme, de indgår i. **De operationelle militære rammebetingelser vil være ens** uanset den overordnede politiske ramme for en given styrkeindsættelse.

De **militære færdigheder og den spændvidde**, der har karakteriseret dansk personel i tilspidsede situationer, skal bevares. Dette vil i fremtiden ofte foregå uden omfattende organisatoriske og logistiske rammer. Derfor bør evnen til at løse opgaver under sådanne forhold styrkes.

Den internationale militære transformationsproces går i retning af opstilling af deployerbare militære enheder, der anvender den nyeste teknologi og umiddelbart kan indsættes i kamphandlinger. I sådanne operationer vil kravene til de militære enheders uddannelse, træning og indsatsberedskab være stigende, hvilket bl.a. må forudsættes at ville indebære en **øget andel af fast personel** heri.

Ingen andre NATO-lande end USA har ressourcerne til at transformere alle deres væbnede styrker, så de til fulde udnytter den militærteknologiske udvikling. Det danske forsvar skal være specialiseret i at levere en række nærmere definerede indsatsklare og deployerbare militære kapaciteter af høj kvalitet til deltagelse i det fulde opgavespektrum. Herved bevares samtidig evnen til også at udføre lavintensive operationer som f.eks. fredsbevarelse. Denne **kapacitetsspecialisering** giver regering og Folketing mulighed for at vælge mellem en række relevante militære redskaber.

Bilag 1: Forsvarets nuværende opgaver

I medfør af Lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v. af 27. februar 2001 har forsvaret følgende opgaver (§ 3-7). Loven er baseret på anbefalingerne i beretningen fra Forsvarskommissionen af 1997 og på den politiske aftale om forsvarets ordning 2000-04 af 25. maj 1999:

- Forsvaret skal som en integreret del af NATO i samarbejde med allierede styrker kunne deltage i konfliktforebyggelse, krisestyring samt forsvar af NATO's område i overensstemmelse med alliancens strategi.
- Forsvaret skal kunne konstatere og afvise krænkelser af dansk suverænitet og varetage myndighedsopgaver.
- Forsvaret skal kunne deltage i tillidsskabende og stabilitetsfremmende opgaver samt dialog og samarbejde på det forsvarsmæssige område med lande uden for NATO med særlig vægt på de central- og østeuropæiske lande.
- Dansk forsvar skal med militære midler kunne bidrage til løsning af konfliktforebyggende, fredsbevarende, fredsskabende, humanitære og andre lignende opgaver.
- Forsvaret skal efter forsvarsministerens nærmere bestemmelse og forhandling med vedkommende ministre kunne løse andre opgaver.
- Forsvaret skal råde over styrker af hæren, søværnet og flyvevåbnet, hvis størrelse, kampkraft, udholdenhed, mobilitet og fleksibilitet gør det muligt at løse ovenstående opgaver. Hjemmeværnet deltager som en del af forsvaret i løsningen af de opgaver, der påhviler de tre værn.

Herudover vil forsvaret også i fremtiden være ansvarlig for løsningen af en række opgaver, der udspringer af 2001-loven. Suverænitetsopgaven omfatter overvågning og kontrol af dansk og de nordatlantiske dele af rigsfællesskabets territorium, herunder opbygning og vedligeholdelse af situationsbilledet, for at kunne konstatere og afvise krænkelser af suveræniteten. Myndighedsopgaven omfatter blandt andet maritim tilsynsvirksomhed, herunder udøvelse af politimyndighed til søs og fiskeriinspektion (sidstnævnte omfatter ikke de syd-danske farvande).

Endvidere kan forsvaret være ansvarlig for løsning af en række andre opgaver, der har det til fælles, at opgavernes løsning enten er en hensigtsmæssig følge af den virksomhed, som det militære forsvar i øvrigt udfører, eller er et udtryk for, at samfundets civile ressourcer på det pågældende område ikke er tilstrækkelige eller ikke er så egnede som forsvarets ressourcer. Der kan være tale om varetagelse af eller deltagelse i offentlige tjenester og forskellige former for permanent eller lejlighedsvis opgaveløsning, f.eks. eftersøgnings- og redningstjeneste eller bistand i katastrofesituationer. Endelig omfattes også den dimension, der er forbundet med de forskellige foranstaltninger, som et samfund foretager for at forberede sig internt mod følgerne af krig el-

ler katastrofer, herunder forsvarets støtte til og samarbejde med de øvrige dele af totalforsvaret.

Bilag 2. "Homeland Security" i USA

"Homeland security" drejer sig om at mobilisere en række forskellige føderale, delstatslige og lokale myndigheder samt den private sektor i en samlet indsats for at beskytte USA's civilbefolkning og vigtig infrastruktur, herunder mod terrorangreb. Tiltagene omfatter såvel præventive og beskyttende foranstaltninger som beredskabsplaner for, hvorledes der skal reageres, hvis først skaden er sket.

Den amerikanske strategi for "homeland security" omfatter fire hovedindsatsområder:

For det første at sikre landets grænser bedre. I så vidt omfang som muligt skal farlige personer og materialer hindres adgang bl.a. gennem øget udveksling af oplysninger mellem efterretningstjenester og immigrationsmyndigheder og forbedret kontrol med personer og varer.

For det andet en styrkelse af indenlandske tiltag rettet mod at forebygge eller vanskeliggøre angreb. Dette omfatter bl.a. identifikation af mistænkelige aktiviteter og anholdelse af formodede terrorister, før de kan slå til. Dette fordrer øget samarbejde mellem politi, immigrationsmyndigheder og efterretningstjenester, fælles databaser over mistænkte og eftersøgte personer samt tæt koordination mellem centrale myndigheder og lokale ordenshåndhævere.

For det tredje at fokusere på sikkerheden og beredskabsmæssige tiltag vedrørende en række potentielle angrebsmål f.eks. atomkraftværker, kemiske fabrikker, broer, tunneller, regeringsbygninger og bygninger med symbolbetydning, lufthavne og steder, hvor mange mennesker typisk samles.

For det fjerde en styrkelse af beredskabsmyndighedernes kapacitet. Dette kræver en klar ansvarsfordeling og effektive kommunikationskanaler mellem de såkaldte "first responders" – politi, brandvæsen og sundhedssektor – der typisk vil være de ansvarlige dette for at håndtere de umiddelbare konsekvenser af et terroranslag.