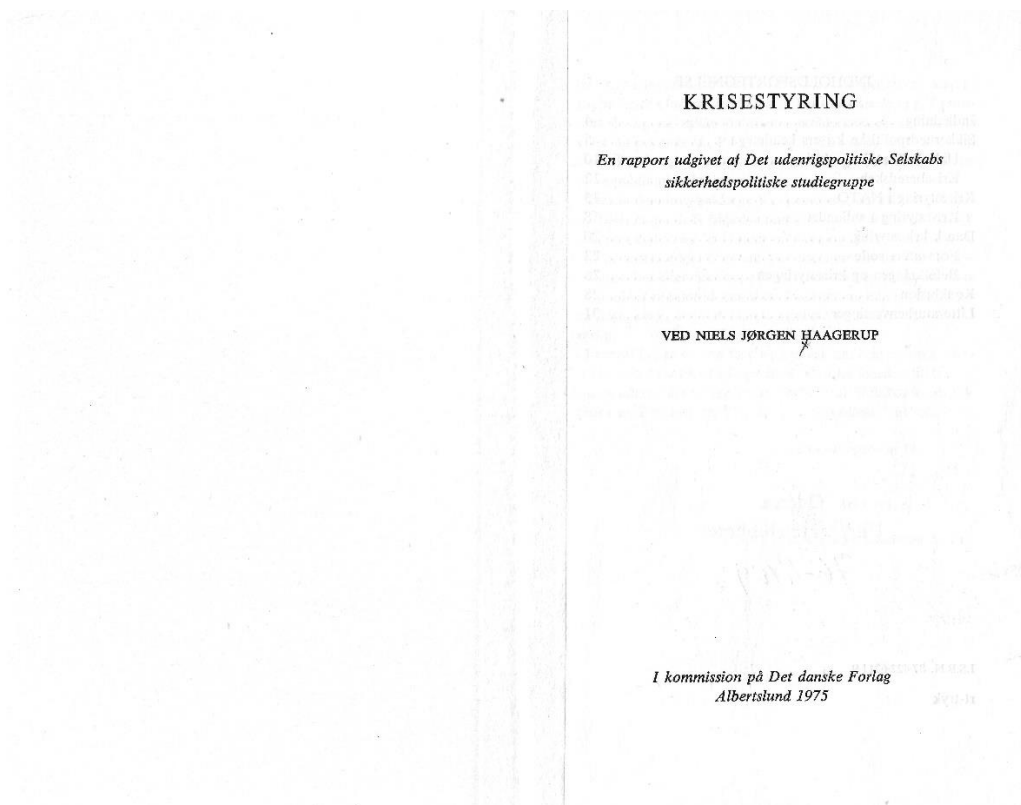
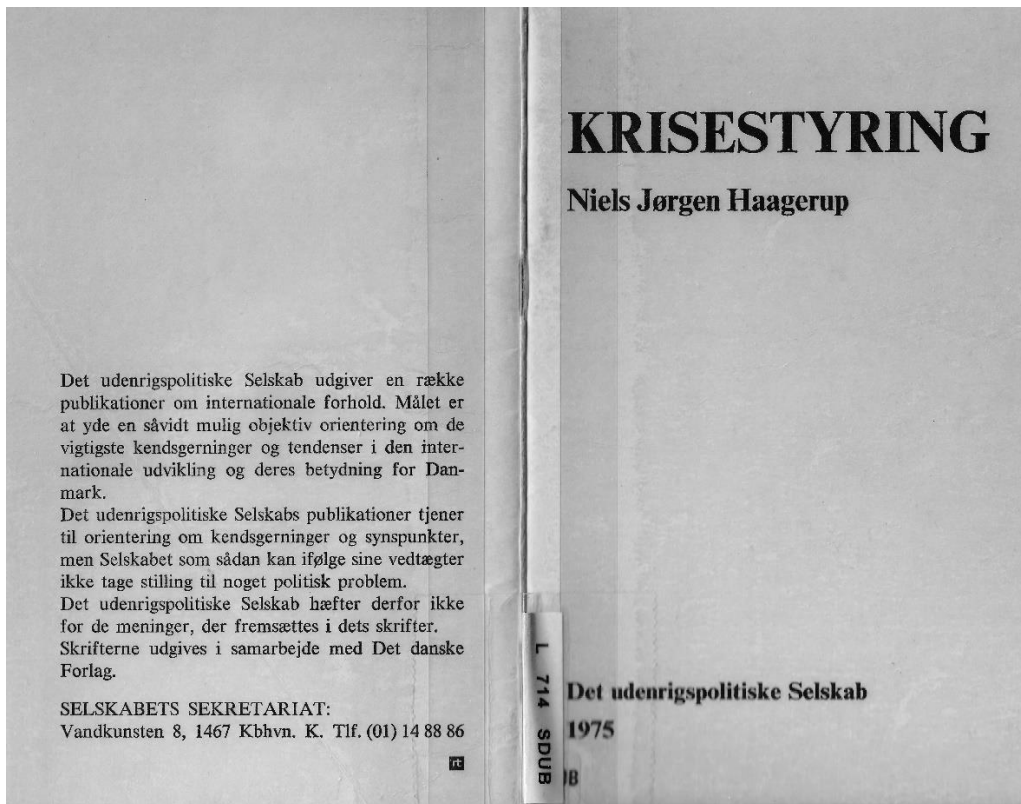


Niels Jørgen Haagerup (1975): *Krisestyring – En rapport udgivet af Det udenrigspolitiske Selskabs sikkerhedspolitiske studiegruppe*, Albertslund: Det udenrigspolitiske Selskab og Det danske Forlag 1975



INDHOLDSFORTEGNELSE

Indledning	4
Sikkerhedspolitiske krisers kendetegn	5
Uklarhed, støj og sløring	10
Krisberedskab	12
Krisestyring i NATO	15
Krisestyring i udlandet	18
Dansk krisestyring	20
Forsvarets rolle	22
Befolkningen og krisestyringen	26
Konklusion	28
Litteraturreferencer	31

Odcuse
Universitetsbibliotek

76-16109

I.S.B.N. 87-422-6211-9

rt-tryk

INDLEDNING

I atomalderen er der blevet længere til storkrigen. Atomvåben begrænser den udenrigspolitiske handleevne for sin besidder. Bevidstheden om atomkrigens konsekvenser tvinger atomvåbenmagterne, fremfor alt USA og Sovjetunionen, til at undgå at komme i en situation, hvor de må bruge atomvåben mod hinandens territorium.

En vis lammelse af de to supermagters udenrigspolitiske og militære handleevne er da også erkendt i begrebet SALT (Strategic Arms Limitation Talks), de to landes aftaler og forhandlinger om en begrænsning af de strategiske våben. Grundforudsætningen er de to landes evne til at kunne ødelægge hinandens eksistens som civiliserede samfund.

Heraf følger, at supermagternes evne til at kontrollere mindre staters handlinger bliver mindre, så længe de fortsætter med at rivalisere med hinanden. Derved bliver der et friere spillerum for lokale konflikter i områder, hvor supermagterne ikke har vitale interesser på spil. De to modstående alliance-systemer har utvivlsomt stadig en meget væsentlig krigsforebyggende virkning. Men supermagtens trussel om at udløse en atomkrig har kun begrænset troværdighed over for en række mulige lokale konflikter, der end ikke nødvendigvis vil være af militær karakter – i hvert fald ikke i første omgang.

Under den langvarige kolde krig er der foregået en vældig ophobning af spændinger både på nationalt og internationalt plan, fordi den internationale politiks struktur i mange henseender er frosset fast. Det er et klart mål for afspændingspolitikken at formindske og om muligt helt fjerne disse spændinger. Men selv efter afslutningen i august 1975 af Sikkerheds- og samarbejdskonferencen i Europa er det uvist, i hvilken grad det kan lykkes. Ophobningen af spændinger i Europa er fremdeles en kendsgerning, og de spændingsudladninger, som kan tænkes at forekomme, kan komme til at foregå nær

Det udenrigspolitiske Selskabs sikkerhedspolitiske studiegruppe holdt i foråret 1975 et seminar om krisestyring. I seminaret deltog en række politikere, embedsmænd, universitetslærere og journalister. På grundlag af foredrag, der blev holdt på seminaret, og de diskussioner, som de gav anledning til, er denne publikation blevet til.

Blandt foredragsholderne var professor, dr. scient. pol. Erling Bjøl, major J. F. Skjødsholm, konsulent Henning Gottlieb og kontorchef Peter Ilsøe samt militære og civile embedsmænd fra Forsvarskommandoen og Udenrigsministeriet. Foredragsholderne har fået forelagt nærværende fremstilling, for hvis synspunkter imidlertid kun dens forfatter, redaktør Niels Jørgen Haagerup, der var blandt seminarets arrangører, er ansvarlig.

Fremstillingen er den første på dansk om krisestyring, bortset fra enkelte artikler i fagpressen. Den ledsagende litteraturliste er udarbejdet af professor Erling Bjøl. Publikationen udsendes med tilskud fra Dansk Udenrigspolitisk Institut.

København i september 1975.

Arne Christiansen,
direktør, MF
Formand for Det udenrigspolitiske Selskab

Danmark og stille krav til dansk suverænitetsåndhævelse i givne situationer. Nærliggende eksempler ville være tilfælde af uro i Østeuropa.

Den form for trussel, som Atlantpagtens indgåelse i 1949 var et svar på, er ikke endegyldigt forsvundet og kunne tænkes at genopstå fuldt ud, hvis Atlantpagten blev ophævet. Men trusselsbilledet er blevet langt mindre overskueligt. Dets mest sandsynlige manifestation vil være lokale kriser. De vil øge kravet til politikere og administration i de enkelte lande og herunder i Danmark om at kunne styre og påvirke de opståede situationer især med henblik på at afværge, at en krise udvikler sig til en katastrofe.

SIKKERHEDSPOLITISKE KRISERS KENDETEGN

De kriser, som behandles i denne gennemgang af begrebet krisestyring, er sikkerhedspolitiske kriser. De har karakter af kortvarige situationer, hvor der skal træffes afgørelser, som indebærer et vendepunkt, eller som opfattes som indebarende et vendepunkt.

Der kan anføres en række karakteristiske træk til nærmere forklaring på en sikkerhedspolitisk krise:*)

- Den indeholder et element af overraskelse.
- Beslutningstagerne har fornemmelse af, at de har en meget kort beslutningsfrist.
- Vitale interesser står på spil eller antages at stå på spil.
- Beslutningstagerne har fornemmelsen af krigsfare.
- Der gør sig en usikkerhed gældende i situationsfortolkningen.
- Det er et udbredt indtryk, at man står ved et vendepunkt.
- Den opståede situation kan ikke ignoreres.
- Der skal træffes en – sædvanligvis meget hurtig – beslutning.

*) Iflg. C. F. Hermann: *International Crises*, jvf. litteraturlisten side 31.

Sikkerhedspolitiske kriser kan opstå i vidt forskellige situationer. En konfrontation mellem stormagter er anderledes end en konfrontation mellem småstater og mellem en småstat og en stormagt. I atomalderen er en stormagtskonfrontation tillige forskellig fra, hvad den var tidligere.

Der er foretaget mange systematiske og historiske undersøgelser af en række af de mest kendte kriser i nyeste tid. Det gælder således krigsudbruddet i 1914, krigsudbruddet i Korea i 1950*), Cubakrisen i 1962 samt Berlin- og Mellemøstkriserne efter 2. verdenskrig.

For Danmark er de kendteste kriser knyttet til situationen op til krigsudbruddet i 1864, verdenskrigens udbrud i 1914, forspillet til 9. april 1940 og den såkaldte påskekrise i 1948. Men under alle disse kriser var Danmark i en anden situation end i dag, da Danmark er medlem af en alliance. Det føjer en ny dimension til krisebegrebet, idet kriser, som berører andre medlemmer af alliancen, kan blive relevante for Danmark. Til gengæld vil det tilgængelige informationsmateriale og herunder varslingsmulighederne for Danmark samt det danske områdes beskyttelse være væsentligt større i kraft af alliancemedlemskabet.

Der har været forsket i begrebet internationale sikkerhedspolitiske kriser. På grundlag af denne forskning kan der opstilles fem kriseanalytiske modeller. De er nok så skematiske. Men de illustrerer en række typiske træk ved en krise, selv om de fleste modeller kun er af begrænset interesse i en dansk sammenhæng.

Den første model – organisationsmodellen – belyser især statslige institutioners og visse interessegruppers andel i den udenrigspolitiske tilblivelsesproces og i en krisens forskellige stadier. Modellen forudsætter en nærmere analyse af, hvilke orga-

*) G. D. Paige: *The Korean Decision*.

begrænsninger af rationaliteten i den udenrigspolitiske beslutningsproces.

Disse begrænsninger kan eksempelvis føres tilbage til den ofte lidt koordinerede rolle, som visse organisationer spiller i udførelsen af en truffen beslutning. Den sovjetiske adfærd under Cubakrisen i 1962 viser det. Således søgte russerne at hemmeligholde transporten af raketter til Cuba, men søgte ikke i samme grad at skjule bygningen af raketramper på Cuba. Der overførtes først luftværnsraketter, som kunne have holdt de amerikanske U-2 fly på afstand, til Cuba, efter at mellemdistanceraketter var stillet op og opdaget af USA. Forklaringen må antages at være, at mens transporten af raketterne skete på den militære efterretningstjenestes og KGBs ansvar, stod flyvevåbnet for luftværnsraketterne, og i flyvevåbnet var man ikke på samme måde optaget af en hemmeligholdelse. Selve mellemdistanceraketterne, som udgjorde den egentlige kerne i Cubakrisen, stod under kommando af en tredje instans, nemlig den særlige sovjetiske kommando for raketstyrkerne, der tilsyneladende ikke var opmærksom på camouflageneproblemet.

Den fjerde af de fem krise-modeller beskæftiger sig med det forhold, at beslutninger under en krise oftest træffes som resultat af en købslåen i en inderkreds. Beslutningen i denne inderkreds bliver ikke nødvendigvis den mest formålstjenlige. Men den afspejler, hvad der i situationen har kunnet opnås enighed om. I Danmark viser erfaringen fra flere kriser, at de direkte implicerede parter i en pludselig opstået krisesituation foruden regeringen vil være repræsentanter for Udenrigsministeriet, Forsvaret og for de enkelte politiske partier og specielt partiformændene. Beslutningerne bliver et resultat af den argumentation, som sker mellem disse instanser.

Den femte og sidste krisemodel er den mest anvendelige også på Danmarks situation. Den kunne kaldes den beslut-

nisationer og instanser i en stat, som inddrages i beslutningsprocessen, – hvordan de sædvanligvis anskuer de opståede problemer, – og hvilke løsninger de kan forudses at søge at nå frem til. I Danmark er det relevant især at vurdere Udenrigsministeriets og Forsvarets rolle under en krise.

Et kendt og afskrækkende eksempel på visse organisationers udslagsgivende rolle i en krise-situation er den indflydelse, som henholdsvis den tyske og den russiske generalstabs forud fastlagte planer øvede på udviklingen omkring krigsudbruddet i 1914. De er eksempler på, hvordan organisationer i en krise kan komme til at overtage styringen. Dermed vil udviklingen reelt blive bestemt af, hvad man kan betegne som organisationsreflekser og ikke af en fleksibel politisk styring.

Den næste model belyser forholdet mellem to eller flere lande og fortolkningen af de signaler og budskaber, der udveksles mellem dem. Opmærksomheden rettes i denne model ikke mod den enkelte stats beslutningstagere, men mod vekselvirkningen mellem staterne. Her kan man igen tage situationen i 1914 som eksempel. Den viser en udvikling, som går i spin, fordi aktørerne går galt af hinanden. Enten kan kommunikationen svigte eller – og det er formentlig mere typisk – den bliver fejlførtolket eller misforstået.

Den tredje krise-model kan betegnes omkostnings- og gevinstmodellen. Den tilstræber at nå til forståelse af, hvordan to implicerede parter adfærd under en krise præges af vurderingen af, hvilke gevinst- og tabsmuligheder beslutningstagerne kan regne med. Den ene part vil søge at vurdere, hvad den anden part kan håbe at vinde, hvilke mere konkrete interesser den anden part (stat) rent faktisk har, og hvor meget den kan forventes at ville ofre herfor.

Modellen forudsætter, at en stat optræder formålsrationelt. Det er i sig selv en tvivlsom antagelse. Undersøgelser også af den nyeste tids kriser har godtgjort, at der eksisterer en række

ningspsykologiske model, for den tager sit udgangspunkt i det forhold, at beslutningstagerne i en krise vil være under pres.

Den karakteristiske adfærd*) hos beslutningstagerne vil ofte være (men her er der nogen uenighed blandt de lærde) en nedsat årvågenhed over for vigtige signaler, – en mere usmidig opfattelsessevne og fortolkningsevne – og et nedsat tidsperspektiv.

Der vil i henhold til denne model være en tendens til at gentage en tidligere adfærd i situationer, hvor den anses for at have været vellykket, men også for at undgå, hvad der har vist sig at være uheldigt. I krisesituationer vil beslutningstagerne ofte have en forringet evne til at se samtlige egne og modpartens valgmuligheder. Der vil med voksende tidspres være en stigende tendens til en forenklet adfærd og en svækket evne til at opfatte signaler. Tingene vil blive stillet hårdt op, og der vil sædvanligvis danne sig en konfliktræget opfattelse af den opståede situation. Det indebærer også, at beslutningstagerne vanskeligere ser den sammenfaldende interesse i, at der ikke sker en optrapning af konflikten.

Mens nogen hævder, at fantasien netop stimuleres af stress, er det en udbredt opfattelse, at evnen til at skelne mellem vigtigt og mindre vigtigt nedsættes under øget stress.

Mest typisk og farligst er utvivlsomt tendensen til at drage analogier med tidligere situationer, selv om der ofte kun vil være tale om mere overfladiske lighedspunkter og ikke om fundamentalt sammenlignelige situationer.

Det er påfaldende, i hvilken grad 1930'ernes appeasement-politik over for diktaturstaterne er blevet inddraget i argumentationen for en række politiske handlinger, herunder Trumans afgørelse i Korea, Eisenhowers Indokina-politik og udformningen af domino-teorien. Kennedys Cuba-tale den 22. okto-

*) Således Hermann *op. cit.*

ber 1962 henviste direkte til det advarende eksempel fra 1930'erne. Lyndon Johnson talte senere i relation til Vietnam om nødvendigheden af at undgå de samme fejltagelser som dengang. I Danmark var der i dagene op til 9. april 1940 en tendens til at sammenligne situationen med krigsuddraget i 1914 og det tyske krav om dansk mineudlægning.

Uklarhed, støj og sløring

En krisesituation er oftest præget af fundamental uklarhed. Der er så mange eksempler på rigtige varsler, der er tolket forkert, at P. Munchs udlægning af advarslerne før 9. april er mere typisk end usædvanlig. Munch henviste dengang til de mange tidligere rygter om et angreb på Danmark, rygter, der havde vist sig at være grundløse.

Af de kendteste internationale eksempler kan anføres, at Stalin i 1941 afviste at tro på endnu mere præcise advarsler om det tyske angreb. I USA fejlforklodes advarslerne om angrebet på Pearl Harbour, og Hitler ignorerede advarsler om invasionen af Normandiet i 1944. I 1973 lod Israel sig ikke påvirke tilstrækkeligt af advarslerne forud for oktober-krigens udbrud.

Der er ingen enkel forklaring på disse og andre eksempler. Men der er utvivlsomt hyppigt tale om, at advarsler, der strider mod egen ønsketænkning og måske tillige egne magtinteresser, ikke tillægges fornøden vægt. Der kan også være en forklaring i efterretningstjenesternes funktion og i selve krisesituationernes struktur.

Der vil ofte være »støj i systemet«, som der var i 1940, da P. Munch afviste rygterne om et tysk angreb. Foreteelser, som siden viser sig at have været klare signaler, er ofte i en krise umulige at skelne fra den omgivende støj inden begivenheden, for historien opleves nu engang forfra, men skrives bagfra.

Ikke blot støj, men også sløring kan være et karakteristisk

10

For Danmarks vedkommende har informationsproblemet i forhold til tidligere ændret karakter i kraft både af alliance-medlemskabet og af de store tekniske fremskridt på informationsindhentningsområdet. Det er næppe tænkeligt, at der atter vil kunne opstå en situation med så stor usikkerhed som i april 1940 eller som omkring påskekrisen i 1948. Samtidig har den tekniske udvikling dog gjort selve overraskelsesmuligheden større end før.

Kriseberedskab

En international krise kan eventuelt forudses og muligvis endog varsles i god tid. Men dens forløb kan ikke beregnes med nogen grad af sikkerhed. Derved øges vigtigheden af, at der sker en omhyggelig forberedelse og indøvelse af fastlagte krisestyringsprocedurer. For Danmark må det gælde både på det nationale plan og i den internationale sammenhæng, hvori Danmark er placeret, det vil først og fremmest sige NATO og eventuelt inden for rammen af samarbejdet mellem de ni EF-lande. Forberedelsen af en effektiv krisestyring må blandt andet omfatte en række tænkelige situationsforløb, som kan berøre Danmark i kraft af Danmarks geografiske placering eller som følge af alliancemedlemskabet.

Sammensætningen af særlige krisestyringsgrupper, som de især kendes i USA, viser den vægt, som må tillægges de implicerede enkeltpersoners temperament og psyke. I sammensætningen tages der ikke blot hensyn til de institutioner, som de enkelte deltagere repræsenterer, men også til deltagernes erfaring, dømmekraft og ligevægt. Informationsgrundlaget kan også søges forbedret ved at inddrage særlige kontakter. Det kendes der også eksempler på fra danske krisesituationer.

De psykologiske svagheder, som blev omtalt i forbindelse med den særlige beslutningspsykologiske model, kan søges opvejet ved at sammensætte en krisestyringsgruppe på den

12

træk i diplomat-indberetninger. Harold Nicolson, den britiske diplomat og forfatter, der har skrevet om diplomatiet, heftede sig ved den »sibyllinske« tendens hos diplomater til ikke at udtrykke sig for præcist af frygt for at blive hængt op på en forkert situationsvurdering. Et dansk eksempel er gesandt Herluf Zahles indberetninger fra Berlin før 9. april 1940, der næppe har været til megen hjælp for beslutningstagerne i København.

En anden iagttagelse, Bertrand de Jouvenel, har konstateret en professionel utilbøjelighed hos diplomater til at tro på begivenheder, hvorimod pressen har en lige så professionel tro på begivenheder og tendens til at dramatisere.

Der er i samme forbindelse to handicaps, der er typiske for krisesituationer. Det ene er den sædvanligvis meget korte tidsfrist, der gør det vanskeligt at kontrollere og vurdere indkommende signaler. Det andet er den bevidste vildledelse, der ofte indgår i en sikkerhedspolitisk krise. Et pittoresk eksempel er den strandvasker med lommerne fulde af allierede invasionsplaner mod Sardinien, som på Churchills idé blev søsat for at vildlede tyskerne. Andre eksempler er russernes gentagne forsikringer i 1962 om, at de ikke ville opstille raketter på Cuba, og præsident Sadats angrebsforberedelser og mange angrebsplaner, som ikke blev til noget. Den ægyptiske præsident formåede derved at skabe et slags »normalbillede«, som slørede de faktiske angrebsforberedelser i oktober 1973*). Der er intet ændret i det forhold, at overraskelsen er et vigtigt element i krige. De fleste krige begynder med et overraskelsesangreb.

At Danmark i 1940 fik orientering om angrebsplanerne temmelig direkte fra angrebsmagtens efterretningsschef må siges at være så usædvanligt, at der næppe er noget at sige til, at orienteringen blev modtaget med skepsis.

*) Jfr. Chaim Herzog: *The War of Atonement*.

11

måde, at den omfatter eksperter med forskellig baggrund og viden. Derved bliver der mulighed for at få fremført forskellige synspunkter og foreslået forskellige strategier. Man kan således sammenligne Kennedys Cubagrube i 1962 med den traditionelle tyske beslutningstagergruppe i 1914. Det er også værdt at bemærke, hvordan Kennedy under Cubakrisen bevidst trak sig ud af processen for at give deltagerne lejlighed til friest mulige diskussioner. Den særlige krisestyringsgruppe, der blev sammensat under Cubakrisen, er dog næppe karakteristisk for behandlingen af krisesituationer.

Mens det selvsagt ikke vil være muligt at udtømme antallet af eller formen for kriser, som kan tænkes at berøre Danmark, kan der opstilles visse procedurer med henblik på en omhyggelig krisestyring.

For overskuelighedens skyld kan der skelnes mellem kriser med et langt strategisk varsel, kriser med et kort strategisk varsel og kriser uden et strategisk varsel og måske med et meget kort eller slet intet taktisk varsel. Der kendes også situationer, hvor der har været et ganske langt strategisk varsel, men hvor krisen er udløst så pludseligt, at der ikke har været et egentligt taktisk varsel.

Et eksempel på en krise med et langt strategisk varsel ville være en gradvis tilspidsning af situationen i det mellemste Østen med en række træk tilfælles med de begivenhedsforløb, der gik forud for tidligere mellemøstlige krige. Udbruddet af krigen i 1973 viser imidlertid, at en krise kan opstå med større pludselighed end forudset selv i et så spændingsfyldt område som det mellemøstlige. Forud for besættelsen af Tjecoslovakiet i 1968 gik omhyggelige forberedelser, der gav muligheder for et langt strategisk varsel. Men aktionen gennemførtes med en hurtighed og en effektivitet, der gjorde det taktiske varsel meget kort. Derved afslørede flere brist i NATOs krisestyringsprocedurer, som siden er blevet udbedret. Den danske

13

regering tog i august 1968 omkring invasionen af Tjekoslovakiet på egen hånd ret vidtrækkende skridt i beredskabsmæssig henseende, uden at der dog kan tales om en dansk overreaktion. De indførte beredskabsforanstaltninger kunne hurtigt lempes påny.

En krise med et kort strategisk varsel kunne der være tale om, hvis der uden forudgående spænding og uro skete en omvæltning i et østeuropæisk land, uden at det straks stod klart, hvilken karakter omvæltningen havde, og hvordan reaktionen fra Kroml ville være. I Østeuropa har der i tre situationer, nemlig i Østtyskland i 1953, i Ungarn i 1956 og i Tjekoslovakiet i 1968 under i øvrigt ikke ensartede omstændigheder været tale om en direkte væbnet sovjetisk intervention – og i Polen i 1970 var faren for en ny væbnet intervention tilsyneladende en tid overhængende.

En krise helt uden strategisk varsel og med et meget kort taktisk varsel – eller helt uden – kan udløses af en episode i luften eller, måske mere sandsynligt, af en episode til søs. Den geografiske afstand til en sådan episode er naturligvis vigtig. For Danmark vil det således være væsentligt, om episoden foregår nær dansk territorium eller endog i dansk farvand – eller om en episode finder sted fjernt fra Danmark, men eventuelt direkte berører en af Danmarks allierede. I sidste tilfælde vil varslet antagelig blive opfattet anderledes, end hvis dansk område er berørt i en oprækkende krises indledende fase.

En krise af en anden karakter kan udløses uden noget som helst varsel af en terrorhandling i form af kidnapning, et drab eller lignende. Der er i de senere år forekommet adskillige af disse situationer. De er imidlertid principielt forskellige fra de sikkerhedspolitiske kriser, som omfattes af begrebet krisestyring i nærværende fremstilling. Flere terroraktioner, herunder flybortførelser og gidseldrab, har haft en storpolitisk baggrund.

14

Alliancens militære magtmidler kan langt fra i alle henseender, herunder i antal soldater og kampvogne, måle sig med Warszawapagtens. Alligevel er selve karakteren af NATOs magtmidler i overensstemmelse med doktrinen om fleksibilitet. Der er mulighed for at spille på alle tangenterne i klaviaturet. Det er ganske særlig vigtigt for en effektiv krisestyring.

Et godt eksempel på et af allianceens midler til krisestyring er den europæiske NATO-kommandos særlige »brandkorps«. Det er en forholdsvis lille, men højt mobil militær styrke, hvis sammensætning af enheder fra en række NATO-lande vidner om allianceens solidaritet. Dens opgave er at kunne vise flaget i truede områder under en spændingstilstand. Den er følgelig i højere grad beregnet til indsættelse under en krise end i en faktisk krigssituation. Som et instrument i krisestyningen tjener brandkorpsen allianceens krigsforebyggende politik.

Beslutning om indsættelse af brandkorpsen træffes i allianceens højeste organ, NATO-rådet, der kun kan handle på basis af enstemmighed blandt medlemslandene. Rådet spiller en afgørende rolle i en krigssituation. Det har ansvaret for at vurdere modpartens muligheder for samt eventuelle tegn på et forestående militært angreb. Det fastsætter retningslinier for konsultationsprocedurer om en eventuel anvendelse af kernevåben for det tilfælde, at krisen skulle udvikle sig til en krig. Rådet kan også give direktiver til de militære allierede chefer om blandt andet iværksættelse af egnede beredskabsforanstaltninger.

På det civile område har NATO-rådet en overvågende og koordinerende funktion. Det gælder især for samordningen af de civile ressourcers udnyttelse til støtte for det militære forsvar, sikring af skibsfarten, af energiforsyningen m. v.

Alliancens krisestyngsapparat består af de rent fysiske faciliteter og af de af medlemslandene godkendte procedurer.

16

Men de har ikke haft en karakter, som indebærer akut krigsfare eller på anden vis berører vitale statslige interesser. Det er derfor set bort fra dem her.

KRISESTYRING I NATO

Danmarks medlemskab af NATO har betydet dansk indpassning i en international ramme også for den rent nationale krisestyring. Det indebærer ikke, at kriser styres centralt i NATO uden om eller hen over hovederne på de nationale regeringer. Som en forsvarsalliance af ligeberettigede suveræne stater har Atlantpagten ikke noget overnationalt organ og derfor ikke nogen overnational besluttende myndighed.

I det mere end kvarte århundrede, der er gået siden Atlantpagtens indgåelse, er NATO udviklet til en organisation, hvis politiske funktion – ved siden af den rent forsvarsmæssige – er tillagt voksende betydning. I de senere år har medlemslandene i stigende grad søgt at lade NATO spille en aktiv rolle i afspændingspolitikken på det grundlag, der blev trukket op i den såkaldte Harmel-rapport i 1967. Et stort antal komiteer, udvalg og arbejdsgrupper i NATO beskæftiger sig med opgaver, der direkte angår arbejdet på at forebygge og afværge kriser. Det er dog ikke i sig selv krisestyring. Hertil kræves formulering af den politiske strategi, der vil være mest anvendelig i en eventuel krigssituation, og en hensigtsmæssig procedure for det politiske samarbejde til sikring af at bevare krisen under kontrol.

NATOs militærdoktrin har gennem årene udviklet sig fra den forholdsvis enkle trussel om massiv gengældelse – da USA besad en overlegenhed i atomvåben og var strategisk usærlig – frem til vore dages doktrin om »kontrolleret og fleksibelt svar«. Den tjener til at underbygge NATOs krisestyngspolitik.

15

Der sker til stadighed en forbedring af det NATO-omspændende signalsystem. Den mest avancerede teknik søges taget i anvendelse. Således er det hidtidige fjernskrivernet mellem allianceens hovedstæder på vej til at blive afløst af et hurtigere og mere direkte talesystem. Modtagelsen, bearbejdningen og præsentationen af indkomne informationer sker i stigende grad ved hjælp af EDB-anlæg. Med tiden skal en fuldautomatisering sikre, at foranstaltninger, der iværksættes i henhold til beredskabsplaner i de enkelte medlemslande, kan følges på en dataskærm.

Bortset fra allianceens særlige fly-varslingsystem kaldet NADGE (= NATO Air Defence Ground Environment Organization), som blev færdigt i 1973, råder NATO ikke over egne informationskilder, men er afhængig af efterretninger fra landenes hovedstæder og fra de allierede hovedkvarterer. I Bruxelles sammenfattes de indkomne politiske og militære efterretninger i henhold til procedurer, der til stadighed underkastes moderniseringer og revisioner, og som regelmæssigt afprøves under allierede øvelser. Som nævnt gav invasionen af Tjekoslovakiet i 1968 anledning til at korrigere sider af systemet, der dog ikke består af så faste procedurer, at en krisestyring i alle detaljer vil være fastlagt på forhånd. Det udelukkes også af den omstændighed, at der ikke vil være to kriser, som udvikler sig helt ens. På grundlag af erfaringer indhøstet under faktiske kriser og under fælles øvelser vil det efterhånden være muligt at lave en mere omfattende opstilling, definition og katalogisering af kriser i form af en slags opslagsbog. Derved muliggøres bedre funderede overvejelser af, hvilke modforanstaltninger der er egnede, og – hvad der kan være mindst lige så vigtigt – hvilke der er uegnede i en opstået krigssituation.

Indøvelserne af procedurerne på grundlag af tænkte situationsforløb sker med deltagelse af militære og civile embeds-

17

mænd. Lejlighedsvis medvirker også politikere, men med den indbyggede begrænsning, at der ikke tilstræbes en »fastlåsning« af reaktionerne i givne situationer blandt de faktiske beslutningstagere, det vil sige de øverste politiske organer i hvert enkelt NATO-land og i NATO-rådet. Derved ville man gøre en smidig og effektiv krisestyring vanskeligere i stedet for lettere.

Krisestyring i udlandet

Der foreligger kun i meget begrænset omfang detaljerede oplysninger om krisestyrings-procedureerne og erfaringerne med dem i de enkelte lande. Af det tilgængelige materiale kan man imidlertid udlede, at krisestyringen i hvert enkelt land opfattes som bestående af tre hovedelementer, informationsfasen, beslutningsfasen og udførelsesfasen.

I informationsfasen sker der en inddragelse, bearbejdning og præsentation af relevante oplysninger. Endvidere foretages en grundig analyse af informations- og efterretningsgrundlaget for at få så realistisk en vurdering af situationen som muligt og specielt af modpartens muligheder, hensigter og faktiske handlinger. Dette bliver i samme fase suppleret med en ajourført viden om egne virkemidler af politisk, økonomisk og militær art.

I beslutningsfasen sker der en afvejning af mulige løsninger. Her søger beslutningstagerne at sikre sig den fornødne tid og handlemulighed til at overveje og træffe beslutninger. Under hele denne fase er det vitalt at have omhyggeligt forberedt en effektiv beslutningsprocedure.

I selve udførelsesfasen omsættes truffene beslutninger i handling. Det forudsætter en hurtig og sikker kommunikation til – og kontrol med – egne virkemidler. Det er imidlertid ikke nok. Der skal også være hurtige og sikre kommunikationsmidler til modparten. Behovet herfor illustreres på dramatisk vis

18

begivenheder overalt i verden af sikkerhedspolitisk betydning for Storbritannien og NATO, end det antagelig vil være muligt for et land som Danmark med langt mere begrænsede mand-skabsressourcer. Uanset forskellen i størrelse har det britiske krisestyrings-system en form for informationsbearbejdning, som andre også mindre lande kan tage ved lære af.

DANSK KRISESTYRING

Seidenfaden-rapporten fra 1970*) beskæftigede sig kort med problemer i tilknytning til fastlæggelsen af politikken i krisesituationer med særlig henvisning til NATOs rolle og betydning for Danmark. Det blev også anført, at man ved en bedømmelse af Danmarks militærgеографiske betydning måtte skelne mellem en række niveauer, herunder det strategisk nukleare, det taktisk nukleare, det konventionelle og det såkaldte »grå niveau«. Med det »grå niveau«, hed det i rapporten, forstås områder mellem krig og fred. Det karakteriseres ved en spændingstilstand, hvor man i begrænset omfang anvender militære midler – uden etablering af en egentlig krigstilstand – samt pression, der på en eller anden måde understøttes indirekte af militære midler.

Mere indgående drøftes selve krisestyringsproblemerne ikke i rapporten. Der gives eksempler på tænkelige foranstaltninger enten fra en modparts eller fra egen side i det »grå niveau«. Dermed berøres krisestyringsproblemerne, som dog opstår, endnu før der kan tales om et »gråt niveau«, sådan som det defineres i Seidenfaden-rapporten.

I Danmark vil de implicerede instanser i en krisestyring være

*) *Problemer omkring dansk sikkerhedspolitik*. En redegørelse fra det sagkyndige udvalg under regeringsudvalget vedrørende Danmarks sikkerhedspolitik. I-II. København, 1970.

20

under Cubakrisen og førte til etableringen af den såkaldte »varme linie« (hot line) mellem Moskva og Washington. For lande uden tilsvarende »varme linier« vil der kunne findes andre veje til at sikre en hurtig kommunikation, der skal afværge misforståelser i selve udførelsesfasen under en krise.

I Norden er den svenske organisation den kendteste, for Sverige er gennemgående mere totalforsvarsbevidst end de øvrige nordiske lande. Sverige kan også udvise et mere omfattende tværdepartementalt samarbejde og hyppige øvelser på grundlag af tænkte kriseforløb. Til gengæld savnes den internationale tilknytning, som Danmark og Norge har i kraft af medlemskabet af NATO.

Organisatorisk er den svenske krisestyring bygget op omkring Forsvarsrådet og Chefsnævnet. Det første er et fredstidsorgan og har statsministeren som formand. Udover enkelte andre ministre deltager en række ledende embedsmænd fra politi, forsvar, socialstyrelse og arbejdsmarkedsstyrelse. Chefsnævnet, der også virker i fredstid, ledes af den svenske militære øverstbefalende (ØB) og omfatter ikke regeringsmedlemmer, men ellers stort set de samme embedsmænd som Forsvarsrådet.

Storbritanniens krisestyringsapparat adskiller sig fra de nordiske landes ved at være præget af landets mange internationale forbindelser og forpligtelser, uanset at disse er mindre omfattende end tidligere. I krisestyringsapparatet lægges afgørende vægt på at inddrage alle relevante departementers viden og erfaringer og på et koordineret informationsapparat. Det fremgår heraf, at de vurderinger, som skal udgøre baggrunden for beslutningstagerens handlinger, er udarbejdet på interdepartemental basis. Derved søges skabt den bedst mulige balance mellem militære, politiske og økonomiske informationer.

Det britiske krisestyringsapparat sikrer en bedre føling med

19

regeringen og det udenrigspolitiske nævn. Partiformændene kan også ventes inddraget, uanset at de ikke udgør et formaliseret organ. Erfaringerne viser, at internationale kriser har en tendens til at skubbe de partipolitiske modsætninger i baggrunden. Derved lettes en inddragning af partiernes ledere i den afgørende beslutningsproces. Der foreligger dog ikke eksempler på, at samtlige ti nuværende partiledere i Folketinget er blevet inddraget. Der har ikke siden 1973-valget været en sikkerhedspolitisk krise, der har kunnet motivere indkaldelsen af partiernes ledere. I øvrigt er det en erfaring, at jo alvorligere en krise, der måtte opstå, jo mindre en kreds af egentlige beslutningstagere vil der i givet fald være tale om. I en tilspidset krisetilstand vil embedsmændenes rolle i den egentlige beslutningsproces være mere tilbagetrukket. Men de vil i stigende grad få til opgave at sikre fremlæggelsen af bearbejdede og koordinerede informationer og medvirke til beslutningens udførelse.

Formelt vil det være regeringen, som har ansvaret. Den kan imidlertid forudses at inddrage Folketinget gennem det udenrigspolitiske nævn samt partiernes formænd tillige med enkelte ledende embedsmænd fra statsministeriet, udenrigsministeriet og forsåret. Andre embedsmænd vil være tilknyttet krisestyringen i mere servicebetonede funktioner.

Det omfattende informationsmateriale, som blandt andet skyldes NATO-tilknytningen, vil i en krise kanaliseres gennem udenrigsministeriet og herfra gå videre til de involverede politiske instanser med regeringen i spidsen. Et fast etableret krisestyringsapparat er der knap tale om, men der er indarbejdet en vis procedure på basis af erfaringer indhøstet under internationale kriser og allierede øvelser. Erfaringerne har fremhævet betydningen af et nøje gensidigt personkendskab inden for den ansvarlige kreds af politikere og embedsmænd, og af det tillidsforhold, der vil kunne følge heraf.

21

NATO-medlemskabets betydning fremgår blandt andet af den omstændighed, at der tilgår Danmark udførlige, omhyggeligt udarbejdede og velvurderede informationer fra mange sider. Nyttens heraf var meget betydelige under Cubakrisen i 1962, krisen omkring invasionen af Tjsekoslovakiet i 1968 og Cypcrnkrisen i 1974. Derimod kan krisen og krigen i Mellem-østen i 1973 ikke på samme måde anføres på NATOs kredit-side. Der opstod en tid misforståelser mellem USA og europæiske NATO-lande i en særlig akut og farlig fase af Yom Kippur-krigen.

Til det materiale, som modtages via NATO, kommer de informationer, som modtages fra de danske ambassader og fra Forsvarets Efterretningstjeneste. Informationsmateriale er stort og alsidigt. Men bearbejdningen og vurderingen af det stiller særlige manuskabsmæssige krav. Her består et problem, for det kan ikke tillades, at selve mængden af indstrømmende materiale forhæler den hjemlige krisestyringsproces, da beslutningstagerne må forudsættes at være under stærkt tidspres.

Når analysen af informationsgrundlaget præsenteres for beslutningstagerne, kan der med fordel skelnes mellem en langtidsprocedure og en korttidsprocedure. Det vil oftest være en nyttig fremgangsmåde, som tjener til at udskyde visse problemer, mens andre fremlægges med henblik på hurtig afgørelse.

Forsvarets rolle

Belært af erfaringerne fra 9. april 1940 har det danske forsvar siden 1951 haft en særlig forholdsorden. Ifølge den skal et angreb på landet eller på en dansk militær enhed ufortøvet imødegås. Kampen skal optages uden at ordre afventes, hedder det i forholdsordren, og angrebet skal »betragtes som ordre til mobilisering«.

Det er imidlertid klart, at forholdsordren kun finder anvendelse

22

mobiliseringen. En mobilisering bringer dog søværnets mand-skabsstyrke op fra knap 6.000 til ca. 9.000 mand, mens flyvevåbnet fordobles fra 7.000 til 14.000 mand. Endvidere skal Hjemmeværnets ca. 70.000 medlemmer være på plads.

Øvelseserfaringer godtgør, at mobiliseringen kan gennemføres på mellem 24 og 36 timer regnet fra det tidspunkt, den enkelte har modtaget mobiliseringsordren. Hjemmeværnet kan komme på plads langt hurtigere. En partiel mobilisering er der også taget højde for som et naturligt led i krisestyningen.

I en krisituation kan der endvidere blive tale om at udlægge miner eller træffe forberedelser hertil. Der må skelnes mellem en eventuel udlægning i dansk territorialfarvand, som til enhver tid vil kunne gennemføres, og en udlægning af miner i gennemsejlingsfarvande samt i internationalt farvand. Beslutning om de sidste to foranstaltninger er af en anden og vanskeligere kategori, som kun er tænkelig i en oprappet krisituation.

Karakteren af en beslutning om mobilisering og om mineudlægning afviger ikke meget fra hinanden. Forsvarets interesse i en krisestyning ligger især i det forhold, at der træffes rettidige beslutninger. For at det bedst mulige grundlag herfor kan være tilvejebragt, må der foreligge en vurdering af den militære situation i Danmarks nærhed. Den gradvist gennemførte oprapning af den militære øvelsesaktivitet stadig nærmere dansk område fra Warszawapagt-landenes side, som udenrigsminister K. B. Andersen gjorde offentligt opmærksom på i juni 1975, har gjort dette forhold mere kompliceret end tidligere – ganske uanset de senere års afspændingspolitik eller måske rettere på trods af afspændingspolitikken.

Der er gennem årene sket en forskydning af de sovjetiske landgangsøvelser mod vest. I 1957 fandt de sted i Øsel-området. I årene 1963–65 fandt de hovedsagelig sted nær Gdynia. Derefter så man amfibieøvelser i den vestlige del af Polen, og

24

delse ved det helt uvarslede overraskelsesangreb, hvor der ikke har været mulighed for at træffe politiske beslutninger overhovedet. For forsvarets rolle under krisestyning er det meget afgørende, at der kan træffes rettidige beslutninger vedrørende forsvarets omstilling fra fred til krig. Forsvarets indsats i krisituationer er meget afhængig af et så tidligt varsel som muligt. Forsvaret har her en central placering gennem Forsvarets Efterretningstjenestes bestræbelser på døgnnet rundt at kunne varsle om unormale hændelser. Flyvevåbnets og Søværnets overvågningsvirksomhed indgår som et vigtigt led i dette virke.

Under en krise kan der blive tale om at bruge forsvaret til at gennemføre en signalgivning – både over for en modpart og over for allierede og neutrale. Med signalgivning tænkes der især på et muligt dansk bidrag til over for Warszawapagtlænderne i en given situation at demonstrere NATO-solidariteten ved for eksempel at markere en vilje til ikke at bøje sig for et politisk pressionsforsøg, der øves under trussel om anvendelse af militær styrke.

Det er blevet et afgørende element i dansk sikkerhedspolitik, at det danske forsvar i videst mulig udstrækning skal forberede sig på at kunne modtage forstærkninger fra allierede NATO-lande. Evnen og viljen hertil indgår i en dansk krisestyning.

Det danske forsvar er endvidere af indlysende økonomiske årsager sådan indrettet, at det for fuldt ud at være rede forudsætter en række rettidige politiske beslutninger. Således skal hærens hjemsendte supplementstyrke på 4.500 mand indkal-des, hvorved dækningsstyrken kommer op på de lovbefalede 13.000 mand. Dernæst kan der blive tale om mobilisering, der vil kunne bringe hæren op på en samlet styrke på ca. 80.000 mand. De to andre værn er styrkemæssigt mindre afhængig af

23

siden begyndelsen af 1970'erne finder der også landgangsøvelser sted nær Rygen-området.

Også Warszawapagt-landenes flådeøvelser er udvidet både i omfang og udstrækning, et forhold, der utvivlsomt står i forbindelse med mangedoblingen af den sovjetiske flådeaktivitet siden 1960 på verdenshavene.

Tilsvarende er den østlige overvågning af trafikken i danske farvande vokset gennem årene. Gennemsejlingen fra Øresund og i Fehmern-Bælt har siden 1960 konstant været overvåget af henholdsvis et sovjetisk og et østtysk fartøj. Fra 1965 blev overvågningen suppleret med et polsk orlogsfartøj, der sædvanligvis befinder sig nær Kriegers Flak. Siden 1970 har et sovjetisk orlogsfartøj indgået i Kattegat-overvågningen i sommermånederne. Fra 1973 er den østlige overvågning blevet suppleret med en fast patrulje nord for Rygen.

I luften har der næsten daglig været konstateret polske flyvninger i området nær Bornholm siden 1970. Et varierende antal fly konstateres også hyppigt kommende fra øst helt frem til Rygen.

Hvis denne udvidelse af den østlige militære aktivitet var sket inden for et ganske kort tidsrum, ville den have medført en sådan ændring i det, der betegnes som »normalbilledet«, at det ville have været anset for foruroligende og kunne have udløst en krise. Nu er den takket være den gradvise udvidelse i stedet indgået i det aktuelle normalbillede. Men så nær denne aktivitet efterhånden er kommet dansk område til søs og i luften, kan ændringer i det være vanskeligt at konstatere, hvorved selve beslutningsfasen i en eventuel krise kan kompliceres, og varslingsstiden nedsættes væsentligt. Det er en udvikling, der set fra et forsvarsmæssigt synspunkt yderligere understreger behovet for rettidige politiske beslutninger til sikring af den størst mulige nytte af forsvaret i en krisituation.

25

Befolkningen og krisestyringen

I ethvert demokratisk samfund er det et helt centralt problem, hvordan befolkningen kan blive rettidigt og korrekt orienteret om en krise, og hvordan den kan blive orienteret om overvejelserne og forberedt på beslutningerne om de mest egnede foranstaltninger. Problemet fremgår alene af behovet for at undgå en panikagtig reaktion eller en chokagtig påvirkning, som kan vælte grundlaget for beslutninger, der er truffet med henblik på hurtigt at få fuld kontrol med en opstået krise. Det ligger tillige i selve det politiske systems natur, at afgørelser, selv om de måske træffes af en ganske snæver inderkreds, må formidles til befolkningen så hurtigt og så effektivt som muligt. Radioen og fjernsynet giver gode muligheder for en så hurtig orientering. Der ligger dog en risiko for, at de øverste politiske instanser i bestræbelserne for hurtigst muligt at underrette befolkningen kan placere sig selv i en situation, hvor de så at sige træffer afgørende beslutninger for åben skærm. Det vil næppe virke fremmende for en effektiv og smidig krisestyring.

Informationsformidlingen må kunne foregå på en måde, der i videst mulig udstrækning udelukker en manipulation af den hjemlige opinion fra en fjendtlig indstillet modparts side. Det er indlysende, at myndighederne i en akut krisestuation vil gøre, hvad de formår for at korrigere strømmen af rygter, som uundgåeligt vil opstå. Det er straks langt sværere at anvise præcise retningslinier for, hvordan det kan ske, når der selv sagt ikke kan og ikke må lægges hindringer i vejen for strømmen af informationer. De forholdsregler, der træffes, vil især have til formål at søge befolkningens tillid bevaret til de ansvarlige politiske instansers evne til at træffe rettidige og korrekte afgørelser. Det sker bedst ved at formidle pålidelige informationer i så tidlig en fase af en krise som muligt.

Nyhedsmediernes centrale rolle behøver ingen fremhævelse.

26

KONKLUSION

Ordet krise er blevet et af de hyppigst anvendte i den daglige debat. Vi oplever energikrise, valutakrise, beskæftigelseskrise og med uregelmæssige, men ikke særligt lange mellemrum også regeringskriser – og mange andre kriser.

I det foregående er begrebet krise alene knyttet til en akut sikkerhedspolitisk spændingssituation, der opstår overraskende, og som befrygtes at indebære en fare for krig. Sådanne situationer er oplevet i flere sammenhænge siden den 2. verdenskrig og vil givetvis blive oplevet igen.

Set fra Danmark er de oplevede kriser af mest direkte interesse knyttet til begivenheder i Østeuropa, blandt andet omkring Berlin, i Den tyske demokratiske Republik, Tjecoslovakiet og Polen. Der er også forekommet episoder i Østersøen. Men de har ikke været af en karakter, som har udløst akutte kriser i den forstand, som er gennemgået i denne fremstilling.

Dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik har altid været kædet nøje sammen med landene i Danmarks umiddelbare nærhed. Dette forhold har atomalderen ikke ændret. Danmarks afhængighed af nabolandene, økonomisk og forsvarsmæssigt, er tværtimod vokset. Men også andre og fjernere lande spiller en central rolle for Danmark, ikke mindst et land som USA. Danmark er tillige medlem af langt flere internationale organisationer og institutioner end på noget tidligere tidspunkt.

Denne afhængighed og denne kontakt til et stort antal lande og til de mange internationale organisationer opfattes sædvanligvis som en begrænsning i Danmarks udenrigspolitiske handlemfrihed. Men som anført i indledningen har den storpolitiske udvikling over en årrække fastfrosset den internationale politiske struktur. Den gør den store atomkrig stadig mindre tænkelig – omend ikke umulig – hvorved spillerummet for lokale kriser samt for lokale militære konflikter bliver større. Det er der flere eksempler på i de sidste årtiers historie.

28

Men den statskontrollerede radio og tv har en anden funktion end dagbladene, fordi der via radio og tv kan ske en omgående formidling af informationer til befolkningen. Men formen for denne formidling er næsten lige så vigtig som dens indhold. Sker den i en krises indledende fase i form af drastiske appeller og afbrydelse af alle normale udsendelser, ville der formentlig fremkaldes en reaktion af den art, som det vil være et oplagt mål under krisestyringen at undgå.

Derfor er den bredest mulige kontakt mellem nyhedsmediernes og de instanser, der involveres i krisestyringen, af stor vigtighed allerede i »normale« tider. Det hemmelighedskræmmeri, der traditionelt har omgivet alt eller i hvert fald meget af, hvad der har at gøre med efterretningsvirksomhed og det militære forsvar, er da også i de senere år nedbrudt i betydelig grad. Der er i langt højere grad end før åbnet for oplysninger både om vort eget forsvars aktiviteter og om myndighedernes viden om, hvad andre militære styrker udretter og formår.

Der er dog næppe praktisk mulighed for at inddrage større kredse af befolkningen eller blot pressens repræsentanter i de øvelser, der holdes på embedsmandsplan til gennemgang af de vedtagne procedurer for krisestyringen. Det er i hvert fald ikke forekommet til dato og vil formentlig heller ikke komme på tale. En normal underretning om de løbende overvejelser om den mest hensigtsmæssige metode til krisestyring vil være at foretrække. Danske aviser og deres medarbejdere vil være meget på vagt over for alt, der kan ligne tilløb til »manipulation«, selv om det eventuelt kun sker med henblik på teoretiske hændelsesforløb og ikke i faktiske situationer. Også her er et tillidsforhold og et personkendskab af stor betydning. Det vil i en optrækkende krisestuation spille en vigtig rolle til sikring af, at befolkningen får den størst mulige og den hurtigst mulige – korrekte – orientering.

27

Den enkelte danskers dagligdag er på en række felter påvirket af, hvad der ofte betegnes som den stadig større indbyrdes afhængighed i verden mellem de ca. 150 selvstændige stater. Men denne indbyrdes afhængighed har ikke forringet betydningen af rent nationale beslutninger i en krisestuation. Det er påvist, hvordan Danmarks situation i en krise i dag er principielt forskellig fra kriser før 1949 som følge af det danske NATO-medlemskab. Men de rent faktiske beslutninger om den mest hensigtsmæssige adfærd under en krise er ikke forskudt fra de nationale hovedstæder til NATOs – eller til EF's hovedkvarter.

Ganske vist spiller NATO-rådet en central rolle under en storpolitisk krise. Men denne rolle udspilles på baggrund af de overvejelser og afgørelser, der træffes af de enkelte lande. Der er ikke overført og vil ikke, før en krig måtte være en kendsgerning, være overført nogen suverænitæt til NATO. EF-medlemskabet medfører i henhold til Rom-traktaten visse suverænitetsindskrænkninger, men de vedrører ikke det grundlag, hvorpå der skal træffes krisestyrings-beslutninger.

Det er næppe overflødigt at gøre opmærksom på det nationale beslutningselements uændret centrale betydning i en krise. Der er mange forslag om en europæisk »union«, og der har været megen tale om et atlantisk »fællesskab«. Men udviklingen i retning af egentlige overstatslige dannelser er ikke gået stærkere, end at den enkelte nations rolle i krisestyringen snarere er voksende end aftagende.

Det trækker ikke fra betydningen af alliancedeltagelsen. Den er nøje kædet sammen med den krigsforebyggelse, som er et centralt element i Danmarks sikkerhedspolitik. Men for at denne side af det internationale samfunds bestræbelser for krigsforebyggelse kan fungere effektivt også i det danske område, kræves en dansk medleven i opståede krisestuationer for at bevare og øge forebyggelsens troværdighed. Det vil blandt

29

andet forudsætte beslutninger, som kun kan træffes af danske beslutningstagere. Træffes de af andre, er mulighederne for en dansk krisestyring sat over styr. Danmark kan i så fald til skade for landets sikkerhed blive sat uden for de afgørelser, som træffes i alliancens regi.

Det er på denne baggrund vigtigt til stadighed at iagttage og vurdere de forskydninger af det sikkerhedspolitiske miljø, som udviklingen fører med sig, og ligeså vigtigt at det administrative apparat følger med. Især er der grund til at hefte opmærksomheden ved procedurer, som skal sikre, at den danske statsledelse i givne situationer vil kunne have et fyldestgørende informationsgrundlag.

30

LITTERATURHENVISNINGER

- Adomeit, H.: Soviet Risk-Taking and Crisis Behavior, Adelphi Papers nr. 101, 1973
 Agranat Report, Jerusalem 1974
 Allison, G. T.: Essence of Decision, Boston 1971
 Ausland, J. C. & F. F. Richardson: Crisis Management, Berlin, Cyprus, Laos, Foreign Affairs, jan. 1966
 Bell, C.: The Conventions of Crisis. A Study in Diplomatic Management, London 1971
 Bell, C.: Middle East. Crisis Management during Detente, Foreign Affairs, London, okt. 1974
 Brecher, Michael: The Foreign Policy System of Israel, London 1972 og Decisions in Israel's Foreign Policy, London 1974
 Betænkning til Folketinget af kommissionen af 15. juni 1945, I, København 1945
 Blainey, G.: The Causes of War, London 1973
 Branner, H.: Småstat mellem stormagter, København 1972
 Buchan, A.: Crisis Management, the New Diplomacy, Paris 1966
 Friis, A. & P. Munch: Danmark under verdenskrig og besættelse, Odense 1946
 Halperin, M. H.: Bureaucratic Systems and Foreign Politics, Washington 1974
 Hermann, C. F.: Crisis in Foreign Policy, Indianapolis 1969
 Hermann, C. F.: International Crises, Insights from Behavioral Research, New York 1972
 Herzog, Chaim: The War of Atonement, London 1975
 Hilsman, R.: To Move a Nation, Garden City 1967
 Holsti, O.: Times, Alternatives, and Communications, Herm., Int. Cri.
 Kaarsted, T.: Storbritannien og Danmark 1914-1920, Odense 1974
 Kahn, H. & A. J. Wiener: Crises and Arms Control, Hudson Inst. 1962
 Knudsen, H.: Advarselen om 9. april, Århus 1964
 Lentner, H. H.: The Concept of Crisis as Viewed by the United States, Department of State, Herm., Int. Cri.
 McClelland, C. A.: The Acute International Crisis, K. Knorr & Sidney Verba: The International System, Princeton 1961
 McClelland, C. A.: The Beginning, Duration, and Abatement of International Crises, Herm., Int. Cri.
 Milburn, Th. W.: The Management of Crisis, Herm., Int. Cri.

- Monroe, E. og A. H. Farrar-Hockly: The Arab-Israel War, Oct. 1973: Background and Events, London 1975
 Munch, P.: Erindringer 1909-1914 og 1939-1942, København 1960 og 1967
 Nekritch, A.: L'armée rouge assassinée, Paris 1968
 North, R. C.: Perception and Action in the 1914 Crisis, Journal of International Affairs, nr. 1, New York 1967
 Paigo, G. D.: The Korean Decision, New York 1968
 Paigo, G. D.: Comparative Case Analysis of Crisis Decisions, Herm., Int. Cri.
 Robinson, J. A.: Crisis. An Appraisal of Concepts and Theories, Herm., Int. Cri.
 Schwartz, D. C.: Decision Theories and Crisis Behavior, Orbis, nr. 2, 1967
 Schwartz, D. C.: Decision Making in Historical and Simulated Crises, Herm., Int. Cri.
 Snyder, G.: Crisis Bargaining, Herm., Int. Cri.
 Svensson, B.: Derfor gik det sådan 9. april, København 1965
 Tanker, Raymond: Modelling and Managing - International Conflicts: The Berlin Crisis, London 1974
 Triska, J. F. & D. D. Finley: Soviet Foreign Policy, New York 1968
 Zinnes, D. A. & L. L.: Hostility in Diplomatic Communications, Herm., Int. Cri.
 Wohlstetter, R.: Pearl Harbor: Warning and Decision, Stanford 1962
 Wohlstetter, R.: Cuba and Pearl Harbor, Foreign Affairs, juli 1963.

Odense Universitetsbibliotek

550100669293

