

NK-4



**FORSVARSMINISTERENS
RÅDGIVNINGS- OG ANALYSEGRUPPE**

FORSVARETS ROLLE I KRISESTYRING

Marts 1994

Forsvarets Materieltjeneste
Biblioteket



4066592257

FORSVARSMINISTERENS RÅDGIVNINGS- OG ANALYSEGRUPPE

Ryvangs Allé 1, Postbox 2521 - 2100 København Ø
Telefon: 39 27 22 33 - Fax: 39 27 88 88, lokal 5580

FORSVARETS ROLLE I KRISESTYRING

Marts 1994

Forsvarsministerens Rådgivnings- og Analysegruppe er pr. 1/4 1994 sammensat således:

FORMAND

Direktør K.J. Møller, Forsvarets Forskningstjeneste

MYNDIGHEDSREPRÆSENTANTER

Kontorchef J. Hansen-Nord, Forsvarsministeriet
Kontorchef C. Søndergaard, Udenrigsministeriet
Generalmajor O. Høegh-Guldberg Hoff, Forsvarskommandoen
Professor E.B. Hansen, Forsvarets Forskningsråd
Oberstløjtnant F. Høyer-Olsen, Forsvarets Forskningstjeneste

AKADEMISKE MEDLEMMER (i alfabetisk orden)

Fuldmægtig Jørgen V. Andersen, daglig leder
Major B.B. Christiansen
Civilingeniør R. Frederiksen
Major P.L. Hinrichsen
Fuldmægtig T. Klostergaard Jensen
Major N. Knudsen
Orlogskaptajn N.A.K. Olsen
Fuldmægtig P.M. Pilgaard

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING	4
1.1 Baggrund	4
1.2 Indhold	4
2. DEN SIKKERHEDSPOLITISKE UDVIKLING	5
2.1 Øst/Vest-konfliktens ophør	5
2.2 Etniske, nationale og religiøse modsætninger	5
2.3 Langsigtede risici	8
2.4 Det internationale samfunds konfliktløsende rolle	8
3. UDVIKLINGEN I KRISEBEGREBET	10
4. MIDLER TIL KRISEFOREBYGGELSE OG KRISESTYRING	14
5. INTERNATIONALE ORGANISATIONERS ROLLE I KRISESTYRING	16
5.1 De Forenede Nationer	16
5.2 NATO	19
5.3 CSCE	25
5.4 Den Europæiske Union/WEU	28
6. DEN DANSKE KRISESTYRINGSPROCES	30
7. MULIGHEDERNE FOR ANVENDELSE AF DET DANSKE FORSVAR TIL KRISESTYRING	33
7.1 Generelle betragtninger	33
7.2 Konkrete anvendelsesmuligheder	34
7.2.1 Informationsindhentning	35
7.2.2 Deltagelse i forebyggende diplomati	35
7.2.3 Deltagelse i fredsbevarende operationer	37
7.2.4 Deltagelse i fredsskabende operationer	38
7.2.5 Deltagelse i fredsopbyggende operationer	40
7.2.6 Krisestyring i nærområdet	40
8. SAMMENFATNING	43

1. INDLEDNING

1.1 Baggrund

I forbindelse med aftalen af 13. november 1992 om forsvarets ordning 1993-94 blev Forsvarsministerens Rådgivnings- og Analysegruppe (RAG) anmodet om at gennemføre fire specialanalyser samt to analyser af forsvarets overordnede struktur og opgaver, herunder en analyse vedr. forsvarets rolle i krisestyring med følgende opgaveformulering: "Der foretages en analyse af forsvarets rolle i krisestyringen i det fremtidige sikkerhedspolitiske miljø i Europa".

1.2 Indhold

Kapitel 2 indeholder en analyse af de seneste års sikkerhedspolitiske udvikling i Europa med henblik på at identificere mulige krisetyper. De deraf afledte konsekvenser for krisebegrebet diskuteres i kapitel 3.

I kapitel 4 beskrives de generelle midler, der står til rådighed i krisestyringsprocessen: de politisk-diplomatiske, de politisk-økonomiske og de politisk-militære. Da danske bidrag til krisestyring kun synes sandsynlige i rammen af internationale organisationer, indeholder kapitel 5 en redegørelse for relevante organisationers rolle i krisestyringen, medens den danske krisestyringsproces beskrives i kapitel 6.

Kapitel 7 indeholder en analyse af, hvilke typer af krisestyrende operationer dansk forsvar kan bidrage til, og endelig sammenfattes rapportens resultater i kapitel 8.

2. DEN SIKKERHEDSPOLITISKE UDVIKLING

2.1 Øst/Vest-konfliktens ophør

I mere end 40 år dominerede frygten for et massivt, sovjetisk ledet angreb på Vesteuropa sikkerheds- og forsvarspolitikken i såvel Danmark som de øvrige vesteuropæiske lande. Udviklingen i Central- og Østeuropa siden 1989 har på afgørende vis ændret den sikkerhedspolitiske situation i Europa.

Ændringerne i Central- og Østeuropa markerede med deres tilslutning til demokrati og markedsøkonomi et ophør af den ideologiske konflikt, som havde været baggrunden for den kolde krig, og denne udvikling er blevet underbygget af Sovjetunionens disintegration, og Warszawapagtens endeligt. Den ideologiske baggrund for Øst/Vest-modsætningerne eksisterer således ikke længere.

Tilsvarende har udviklingen berøvet det tidligere Sovjetunionen såvel dens fremskudte baser som dens tidligere allierede, og dens militære potentiale er i dag splittet op på en række suveræne enkeltstater. Om end Rusland som den primære arvtager for det sovjetiske imperium stadig besidder en betydelig militær kapacitet, betyder opsplitningen sammenholdt med traktaten om konventionelle væbnede styrker i Europa (CFE), at Rusland ikke længere besidder en evne til at gennemføre et massivt angreb på Vesteuropa. Et sådant angreb må i dag derfor anses for såvel politisk mindre sandsynligt som militært uigennemførligt. Ruslands evne til at gennemføre mere begrænsede militære operationer er imidlertid intakt, ligesom Rusland besidder en meget omfattende nuklear kapacitet.

2.2 Etniske, nationale og religiøse modsætninger

Den sikkerhedspolitiske udfordring i Europa består i dag primært af lokale kriser og konflikter, som de eksempelvis har manifesteret sig i det tidligere Jugoslavien, i konflikten over Nagorno-Karabakh og i Abkasien. Sådanne kriser vil typisk udspringe af grundlæggende værdier med udgangspunkt i etnicitet, nationalisme og religion. Således vurderes risikoen for, at Ruslands militære kapacitet bringes i anvendelse i de nærmeste år, at være størst i forbindelse med nedennævnte minoritetsproblemer. 25 millioner russere lever i dag uden for Rusland grænser, og tilsvarende lever mere end 100 folkeslag inden for Ruslands grænser.

Globalt kan under 10 procent af verdens lande betegnes som homogene i kulturel, religiøs og sproglig henseende. I de resterende tilfælde eksisterer der ikke sammenfald mellem nationens og statens grænser. Nation refererer her til befolkningens kulturelle fællesskab samt følelsen af samhørighed, medens stat vedrører de politiske institutioner og strukturer, der udøver suverænitet over et givent geografisk område. Der findes således nationer, der lever i flere stater, og stater, som består af flere nationer.

I de central- og østeuropæiske lande er befolkningssammensætningen oftest meget heterogen. Det skyldes folkevandringer samt en ofte arbitrær grænsedragning efter større krige og ved etableringen af det sovjetiske imperium. Disse forhold er yderligere kompliceret af tvangsforflytninger under Stalin og Sovjetunionens bevidste anti-etniske bosættelsespolitik.

Resultatet er, at staternes grænser kun sjældent kan betegnes som etnisk, nationalt eller religiøst betingede, og ofte vil det være umuligt gennem grænsedragning at skabe homogene nationalstater.

Under de kommunistiske regimer blev etniske, nationale og religiøse bevægelser undertrykt, idet de ikke harmonerede med det kommunistiske interessebegreb, der var baseret på klassetilhørsforhold og internationalisme. Udover den ideologisk betingede undertrykkelse, betød den heterogene befolkningssammensætning i mange Østlande, at undertrykkelse af bevægelserne blev betragtet som afgørende for at forhindre centrifugale kræfters undergravning af den interne stabilitet.

Med kommunismens sammenbrud forsvandt undertrykkelsen af disse bevægelser, og de har siden manifesteret sig med overraskende stor kraft. Opslutningen bag bevægelserne kan delvis forklares som en reaktion på den tidligere undertrykkelse, men andre faktorer spiller givetvis også en rolle. For det første har bevægelserne gennem årtier været i opposition til de i dag miskrediterede kommunistiske systemer, hvilket utvivlsomt har forlenet dem med en aura af troværdighed og oprigtighed. For det andet har de udfyldt et identitetsmæssigt vakuum efter kommunismens sammenbrud, da de har muliggjort skabelse af fælles identitet - om end sjældent på statsligt plan. Identitet skabes på denne måde ved at definere sig selv og sin egen gruppe i modsætning til andre grupper. For det tredje har bevægelserne i deres første år i frihed opnået betydelig succes, hvilket har medvirket til forøgelse af bevægelsernes antal og styrke. Mange nye stater er således dannet i såvel den tidligere Sovjetunion som i det tidligere Jugoslavien, ligesom Tjekkosllovakiet er blevet delt i to.

Etniske, nationale og religiøse bevægelser har som følge af ovenstående været attraktive platforme i den politiske proces, hvorfor man i stigende grad kan identificere et samspil mellem etnicitet, nationalisme og religiøsitet på den ene side og politik og økonomi på den anden side.

Den demokratiske proces i Central- og Østeuropa har fundet sted i et politisk vakuum, idet samtlige statsbærende organisationer ved kommunismens sammenbrud var så miskrediterede i alment omdømme samt så internt desillusionerede, at det politiske liv oftest måtte begynde på bar bund. Situationen blev vanskeliggjort af fraværet af en demokratisk politisk kultur. For det første manglede det konstitutionelle grundlag, hvilket i sig selv fremmede ustabiliteten i det politiske system. For det andet manglede der kendte politiske strukturer, igennem hvilke befolkningen kunne artikulere sine ønsker. Vælgerne blev i stedet præsenteret for en lang række politiske partier, der i værste fald var uden en klart defineret ideologisk/politisk platform. I bedste fald havde partierne en platform, som dog kun begrænsede dele af vælgerkorpset havde forudsætninger for at forstå. For det tredje nærmede vælgerne urealistiske forventninger til politikerne i almindelighed og hastigheden, med hvilken politiske reformer kan slå igennem, i særdeleshed.

Den politiske proces havde, og har, således stærkt brug for populære og "samlende" budskaber, og i mange lande har netop de etniske, nationale og religiøse emner været svaret. Det ses blandt andet ved, at den politiske organisering i vid udstrækning følger disse skillelinier.

Den politiske ustabilitet og den endnu kun svagt udviklede politiske kultur indebærer endvidere, at de politiske muligheder for at sikre eventuelle mindretals rettigheder er begrænsede.

I visse tilfælde stilles mindretal derfor formelt ringere end befolkningsflertallet, og reel ligestilling med lige muligheder for opretholdelse og udvidelse af den kulturelle identitet møder ofte betydelig modstand fra flertallet. Dertil kommer, at de politiske systemer generelt mangler erfaring i at håndtere forholdet mellem forskellige befolkningsgrupper på en ligeværdig måde.

Tendensen til at spille på etniske, nationale og religiøse følelser forstærkes af de økonomiske vanskeligheder, som de østeuropæiske lande har mødt i overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomi. Arbejdsløshed, prisstigninger og udhuling af sociale ordninger har karakteriseret overgangen til markedsøkonomi, og befolkningen oplever dertil en hidtil ukendt økonomisk ulighed.

De økonomiske problemer undergraver for det første troen på de politiske ledere og det politiske system. Politikerne tilskyndes derfor til at fokusere på sikre politiske budskaber - ofte med et nationalistisk eller etnisk budskab. I værste fald tilskynder situationen til ansvarsforflygtigelse gennem udpegning af mindretallene som syndebugke.

For det andet er de økonomiske problemer ofte ulige fordelt. Såfremt fordelingen af rigdom og velfærd følger de etniske, nationale eller religiøse linier, forværres situationen yderligere. Favoriseres mindretallet vil det hurtigt blive syndebug, og favoriseres flertallet næres ønsket om ligestilling eller ultimativt om uafhængighed ud fra en betragtning om, at mindretallet kan klare sig bedre alene.

De problemer af etnisk, national og religiøs karakter, der nu manifesterer sig i Østeuropa, forstærkes følgelig i et dynamisk samspil med en svag politisk kultur og alvorlige økonomiske transformationsproblemer. Bevægelserne tjener som kanaler for interesseartikulering, men det politiske system mangler styrke til at forene kravene i en samlende politik. Samtidig undergraves den politiske autoritet af den økonomiske udvikling, der ligeledes øger modsætningerne mellem befolkningsgrupperne.

Spændinger, der udspringer af nationale, etniske og religiøse modsætninger, er så grundlæggende, at de let manifesterer sig i form af egentlige konflikter. Bortset fra den rendyrkede chauvinistisk begrundede vold mod andre befolkningsgrupper, vil volden normalt have et formål. Det kan være at opnå anerkendelse af minoritetens eksistens og at få tildelt lige rettigheder eller særlig minoritetsbeskyttelse, hvilket kan modsvares af flertallets forsøg på at undertrykke mindretallets kultur og rettigheder. Et andet formål kan være den etniske rensning af geografisk afgrænsede områder, som det eksempelvis er set praktiseret i Bosnien. Ofte vil mindretallet føle, at deres kollektive rettigheder kun kan sikres gennem hel eller delvis autonomi, hvilket ofte vil blive mødt med betydelig modstand fra statsapparatet. Den mest vidtrækkende målsætning vil være løsrivelse af et givent område med henblik på dannelse af en selvstændig stat eller tilslutning til en anden stat. En sådan udvikling vil skabe en for staten uønsket præcedens, og indebærer oftest en alvorlig trussel mod statens fortsatte eksistens.

Disse spændingers udvikling til krise og militær konflikt kan forløbe såvel internt i det enkelte land som med aktiv deltagelse fra andre lande. Nabolande kan understøtte minoriteters kamp for rettigheder ad såvel diplomatisk som økonomisk og militær vej, og beskyttelse af "landsmænd" uden for egne grænser indebærer desuden en betydelig og nærliggende risiko for optrapning af konflikterne.

2.3 Langsigtede risici

Medens de umiddelbare usikkerheder og risici således fremstår med rimelig tydelighed, er den sikkerhedspolitiske udvikling på længere sigt vanskeligere at forudse. Det analytiske udgangspunkt må være det internationale systems fortsatte anarkiske karakter. Der eksisterer ingen global autoritet, der kan give og håndhæve love for systemets stater. Fraværet af en overstatslig myndighed, der kan fastsætte og håndhæve regler for staternes indbyrdes forhold, indikerer, at de klassiske sikkerhedspolitiske problemstillinger stadig er relevante. Stater må stadig ultimativt forlade sig på egne kræfter i sikringen af deres sikkerhed og interesser, og evnen hertil vil stadig være ulige fordelt mellem staterne.

Uanset den politiske udvikling i Rusland må det på længere sigt forventes, at det russiske kerneområde i kraft af sine ressourcer, størrelse og veluddannede befolkning atter vil spille en afgørende rolle i international politik. Usikkerheden knytter sig primært til Ruslands politiske orientering, idet et stærkt nationalistisk Rusland vil udgøre en større sikkerhedspolitisk udfordring end et pragmatisk Rusland. Selv den mest gunstige politiske udvikling ændrer dog ikke ved det forhold, at Rusland som stormagt vedvarende vil have sikkerhedspolitiske interesser i såvel Europa som Asien, hvilket uvægerligt vil influere på de øvrige landes sikkerhed.

Et andet usikkerhedsmoment af langsigtet betydning kan henføres til udviklingen i den europæiske integration samt i NATO-samarbejdet. Begge faktorer har på afgørende vis bidraget til stabilitet og fred i Vesteuropa. Den europæiske integration har indebåret, at mere end 100 års magtspil blandt de europæiske stormagter er afløst af samarbejde, og NATO har effektivt elimineret tilskyndelsen til renationalisering af medlemslandenes sikkerheds- og forsvarspolitik.

Skulle der i fremtiden ske ændringer i disse to væsentlige sikkerhedspolitiske parametre i form af et bortfald af NATO samt integrationsprocessens ophør, vil det på afgørende vis forandre den sikkerhedspolitiske situation i Europa. Systemet vil blive mindre stabilt, den klassiske magtbalancepolitik må forventes genoptaget, og usikkerhed samt risici vil igen tilskynde staterne til styrkelse af deres militære kapacitet, hvilket skaber usikkerhed i de omkringliggende lande. Sikkerhedsdilemmaet vil således igen tilføre en kraftig destabiliserende dynamik til europæisk sikkerhed.

2.4 Det internationale samfunds konfliktløsende rolle

I det anarkiske system må staterne i vid udstrækning selv varetage deres sikkerhed, hvilket Danmark bl.a. gør inden for rammerne af NATO. Med tiltrædelsen til den Nordatlantiske Traktat opnåede Danmark en større sikkerhed, end landet kunne opnå alene. Det skyldes den gensidige bistandsforpligtelse i tilfælde af væbnet aggression, som ligeledes forpligter Danmark til aktivt at bidrage til forsvaret af de øvrige medlemslande. En konkret trussel mod dansk eller vore allieredes område vil derfor inddrage Danmark aktivt i krisestyring.

Selv om det internationale system i princippet er anarkisk, findes der dog en række bindinger på de enkelte landes handlefrihed i form af internationale aftaler, folkerettens grundsætninger samt internationale normer i bredere forstand.

Med oprettelsen af FN fik det internationale samfund en legitim adkomst til at regulere dele af staternes adfærd i forhold til andre stater samt til at håndhæve brud på de folkeretlige regler. I håndhævelsen forlader FN sig på medlemsstaternes aktive deltagelse, som det eksempelvis kommer til udtryk ved staternes bidrag til fredsbevarende styrker.

Småstater har en særlig interesse i at etablere og opretholde et internationalt system baseret på faste regler, da de ikke med egne midler fuldt ud kan sikre deres eksistens og integritet. Bidrag til international krisestyring finder således ikke udelukkende sted ud fra idealistiske motiver, men ligeledes ud fra ønsket om at fastholde og styrke de folkeretlige regler og sædvaner - det vil sige nationale interesser. Endelig kan en effektiv krisestyring bidrage til at forhindre eller inddæmme konflikter, der uden reaktioner ville have et spredningspotentiale.

3. UDVIKLINGEN I KRISEBEGREBET

En sikkerhedspolitisk krise har traditionelt været kendetegnet ved en kortvarig periode, hvor beslutningstageren(ne) følte et tidspres og havde opfattelsen af, at der skulle træffes afgørende beslutninger, der kunne have betydning for statens overlevelse. Krisen tillægges herudover en række specifikke karakteristika som f.eks.:

- På trods af varsler er der indeholdt et element af overraskelse.
- Problemet kan ikke omgås, idet der skal træffes en beslutning.
- Situationsfortolkningen er usikker.

Begrebet har traditionelt været knyttet til kriser mellem stater, og som resultat af bipolariteten udgjorde stormagterne hovedaktørerne. Ydermere sporedes i den sikkerhedspolitiske litteratur en klar tendens til i særlig grad at beskæftige sig med kernevåbnenes ultimative og altudslettende karakter, der gav anledning til særlige problemer i krisestyringen. Det bedst kendte eksempel på denne "klassiske" kriseopfattelse er Cuba-krisen, hvor beslutningstagerne havde opfattelsen af, at faren for nuklear krig var overhængende.

Svarende til den generelle sikkerhedspolitiks udvikling har opfattelsen af krisebegrebet i dag ændret karakter. Den kolde krigs ophør har afdækket en række aktuelle og potentielle konflikter, der i Europa er kommet til udtryk som minoritetskonflikter af bl.a. etnisk og religiøs oprindelse. Denne type konflikter kommer ofte til udtryk som interne konflikter inden for statens rammer, men kan også omfatte flere stater. Sådanne konflikter vil ofte give krisen en mere langvarig karakter.

Den øgede internationalisering, der har præget perioden efter opbruddet i Central- og Østeuropa, har også medført et stigende engagement fra det internationale samfunds organisationer i håndteringen af disse aktuelle og potentielle konflikter, hvor det tidligere var stormagterne, der optrådte som hovedaktører. De internationale organisationers øgede rolle har gjort krisestyringsprocessen mere kompleks, idet den udover et nationalt element nu ligeledes indeholder et multilateralt element, hvis beslutninger ofte kræver konsensus.

En anden ændring findes i den øgede vægt på forebyggelse. Medens opmærksomheden tidligere hovedsagelig har været rettet mod evnen til at kontrollere eller styre en krise efter udbruddet, er vægten i dag forskudt i retning af egentlig konflikt- eller kriseforebyggende indsats, med andre ord at søge at undgå, at krisen opstår. CSCE's udsendelse af konfliktforebyggende missioner og FN-styrken i Makedonien er eksempler på denne udvikling. Kriseforebyggelse og krisestyring forlader sig principielt på to forskellige mekanismer. Kriseforebyggelse forsøger idealt at fjerne og/eller afdæmpe konflikten gennem politiske og militære tiltag, således at modsætningsforholdet mellem parterne kan holdes inden for rammerne af den politiske orden. Det gælder både internt i det enkelte land, hvor eksempelvis en fair behandling af minoritetsgrupper vil mindske såvel etableringen af som opslutningen bag separatistiske grupper, og eksternt, hvor eksempelvis mellemstatslige tvister tilstræbes behandlet inden for de folkeretlige rammer. Endelig markerer den øgede opmærksomhed på deeskalation betydningen af dette element i kriseforløbet.

Krisestyring i den sikkerhedspolitiske betydning kan således i dag i højere grad beskrives som håndtering af en politisk proces, der har til formål at hindre en krise i at udvikle sig i en uønsket retning, f.eks. til en væbnet konflikt.

Trods disse ændringer i krisebegrebet genfindes krisens grundlæggende elementer dog stadig i form af parternes opfattelse af beslutningens vitale karakter og deres fornemmelse af tidspress.

Krisestyring indebærer enten en påvirkning af beslutningstagernes vilje til at forfølge bestemte politiske mål eller af beslutningstagernes evne til at opnå deres politiske mål. Det bør bemærkes, at påvirkningsforsøgets succes i meget vid udstrækning afhænger af perceptionen hos den eller de personer, der ønskes påvirket.

I den første form for krisestyring påvirkes beslutningstagernes vilje gennem manipulation af deres vurdering af omkostninger og gevinster ved deres handlinger. Beslutningstagernes kalkulationer er ikke statiske, og de vil ideelt set forholde sig til alle scenarier, inklusive en vurdering af omkostninger og gevinster ved ikke at handle i den konkrete situation.

Det lader sig kun med vanskelighed gøre at påvirke beslutningstagernes værdi- og normsystem, og kalkuleringen af omkostninger og gevinster som følge af visse handlinger - eller undladelse af handling - vil variere fra person til person. En effektiv krisestyring vil derfor typisk bero på en klar kommunikation af, hvilke konsekvenser, der vil følge af bestemte handlinger - eller afståen fra handling.

Omkostningerne kan eksempelvis vedrøre økonomiske udgifter, der vil være forbundet med krigsførelse, eller de politiske omkostninger - udenrigs- eller indenrigspolitisk - ved at tilsidesætte folkeretlige spilleregler.

Gevinstkalkulen kan eksempelvis vedrøre kontrollen med vigtige råstoffer eller strategisk vigtige områder, styrkelse af landets prestige eller status i dele af det internationale system samt de mulige indenrigspolitiske gevinster.

Stater, der ikke er involveret direkte i en konflikt, kan således anvende både straf og belønning i et forsøg på at ændre de direkte involverede staters beslutningstageres perception af situationen. Studier af tidligere kriseforløb har indikeret, at strategier, der betjener sig af både straf og belønning, har større sandsynlighed for succes, end strategier der udelukkende baserer sig på enten straf eller belønning.

Den anden form for krisestyring påvirker og klarlægger kriseparternes evne til at gennemføre deres politik. Sandsynligheden for succes påvirker naturligvis viljen til at forfølge bestemte politiske mål, men evnen sætter ligeledes absolutte grænser for en mulig optrapning af konflikten. Den tilgængelige teknologi er afgørende for grænserne for den ultimative eskalation, idet eksempelvis anvendelse af bestemte våbentyper fordrer operativ kontrol over disse. Påvirkning af evnen virker således såvel indirekte gennem påvirkning af viljen som direkte.

Eksempler på denne form for krisestyring kan være militært relevante tiltag rettet mod den potentielt eskalerende part i form af demonstration af militær styrke. Det kan ske gennem koncentration af enheder fra et eller flere værn i et nærvedliggende område på land eller i

internationalt farvand. Sidstnævnte er den mest fleksible og hyppigst anvendte, da den ikke involverer et andet lands territorium. Iværksættelse af våbenembargo er en anden mulighed, ligesom tilbageholdelse af strategiske materialer, total økonomisk blokade og forebyggende slag mod centrale militære installationer også kan anvendes. Andre eksempler, hvor målet er at styrke den ikke-eskalerende parts modstandsevne er udstedelse af sikkerhedsgarantier, herunder udstationering af militære enheder samt våbenhjælp.

Forhandlingsprocessen kan i sin klassiske form beskrives som en kompliceret og dynamisk konkurrence mellem parterne, om at overbevise modparten om ens egen overlegenhed i henseende til risikovillighed og evne til satsning for derigennem at opnå egne mål. Det vigtigste er ikke den reelle evne og vilje, men modpartens opfattelse heraf. Det er således under selve kriseforløbet vigtigt at opbygge et troværdigt billede af egen handlekraft. Heri ligger implicit, at en stats generelle omdømme og troværdighed spiller en rolle i processen, idet modparten typisk vil inddrage erfaringer fra tidligere.

Det er en almen opfattelse, at vitale sikkerhedspolitiske beslutninger også i krise er resultat af en fuldt rationel beslutningsproces, hvor alle forhold er taget i betragtning. En række studier vedrørende beslutningsprocessteori indikerer imidlertid, at der i bedste fald er tale om tilstræbt rationalitet i beslutningsprocessen.

Det skyldes bl.a., at det stærke pres, som beslutningstagerne udsættes for, kan medføre stress. Personer der træffer beslutninger under påvirkning af stress bliver generelt mindre rationelle i deres handlinger. Der opstår en stigende tendens til at tænke stereotypt uden analytisk sammenhæng og kreative ideer. Der sker en øget selektion af modtagne informationer, hvor kun informationer, der bekræfter forudfattede konklusioner anvendes. Endvidere fokuseres der ofte kun på de umiddelbare konsekvenser af ens handlinger.

I bestræbelserne på at opnå en så rationel beslutningsproces som muligt er eksistensen af et tilstrækkeligt og konkret informationsgrundlag af afgørende betydning. Krisestyringens krav om hurtige, acceptable og effektive beslutninger med vidtrækkende konsekvenser fordrer således informationssystemer med en sikker evne til at bearbejde informationerne.

Tidligere var den egentlige indhentning af information det centrale problem, men i den nuværende mere diffuse sikkerhedspolitiske situation og med de stærkt forbedrede informationsteknologiske muligheder, er det tillige meget afgørende for beslutningstagerne, at informationerne bliver filtreret og styret hensigtsmæssigt med henblik på, at opnå det bedst mulige overblik over, hvad der formodes at være de afgørende informationer.

Skønt den informationsteknologiske udvikling ikke har ændret fundamentalt ved krisestyringens karakteristiske træk, giver den såvel nye muligheder som problemer. For det første giver den teknologiske udvikling mulighed for øget politisk indflydelse på gennemførelsen af konkrete militære operationer, hvilket styrker den politiske styring af det samlede forløb. Denne mulighed indebærer dog samtidig en risiko for, at afgørende beslutninger træffes langt fra operationsområdet, hvor situationsfortolkningen er underlagt en række begrænsninger.

For det andet har den informationsteknologiske udvikling muliggjort en global og øjeblikkelig nyhedsformidling, hvilket øger opinionens krav til beslutningstagerne om øjeblikkelige beslutninger.

Den stigende internationalisering har rettet fokus på mæglerens rolle i konfliktløsning. Især FN har spillet en aktiv rolle, men andre aktører på den sikkerhedspolitiske arena, såvel organisationer - eksempelvis Den Europæiske Union - som enkeltpersoner har med varierende held optrådt som mæglere. Mæglerens konkrete rolle og muligheder for at opnå succes er naturligt betinget af mange variable. Mæglerens rolle kan bedst udtrykkes som værende en katalysator, der medvirker til, at processen bevæger sig i den ønskede retning.

Grundlæggende i enhver mæglingsproces er kravet om mæglerens neutralitet og parternes accept af mæglerens aktive involvering. Hvis den ene af parterne opfatter mægleren som partisk er sandsynligheden for succes forringet væsentligt. Heri ligger et betydeligt og latent problemområde, idet neutralitetsspørgsmålet, der er en funktion af de involverede parters perception, kan ændre sig under krisens forløb.

4. MIDLER TIL KRISEFOREBYGGELSE OG KRISESTYRING

Krisestyringens konkrete virkemidler kan inddeles i tre grupper, der i vid udstrækning er sammenfaldende med de midler, der finder anvendelse i forbindelse med kriseforebyggelse. Fælles for midlerne er, at de alle er underlagt en overordnet politisk målsætning og strategi, som bl.a. er udsprunget af de overvejelser, der er omtalt ovenfor.

Den første gruppe af virkemidler kan betegnes som politisk-diplomatiske. De vedrører traditionelt omfanget og karakteren af relationer mellem stater, men med stadig flere ikke-statslige aktører finder midlet i visse tilfælde anvendelse i relationerne mellem en stat og en mindretalsgruppe i et andet land. Det er eksempelvis tilfældet, når en stat forud påpeger, at den ikke vil anerkende en stat, der dannes som følge af en voldelig løsrivelse fra en eksisterende stat.

De politisk-diplomatiske virkemidler dækker over et ganske bredt spektrum omfattende bl.a. diplomatiske demarcher, etablering eller afbrydelse af diplomatiske forbindelser og koordineret optræden i internationale organisationer. Anerkendelsesinstrumentet har således været anvendt i et forsøg på at styre den jugoslaviske krise, hvor også etablering af diplomatiske forbindelser har været et middel. Medlemskab af internationale organisationer er ligeledes søgt anvendt i presset på Rest-Jugoslavien (Serbien og Montenegro) i form af en midlertidig eksklusion fra CSCE.

Endelig indeholder de politisk-diplomatiske instrumenter den fredelige bilæggelse af konflikter i form af mægling eller indbringelse for en international domstol. Denne fremgangsmåde er bl.a. beskrevet i FN Paktens kapitel 6.

Den anden hovedkategori af instrumenter udgøres af de politisk-økonomiske midler. Disse har traditionelt bestået af en regulering af det økonomiske samkvem mellem stater, men også på dette område spiller ikke-statslige aktører en stigende rolle. Økonomisk bistand til særligt ustabile områder er et eksempel på anvendelse af politisk-økonomiske midler, der går videre end den traditionelle stat-til-stat ramme.

De politisk-økonomiske midler omfatter et bredt udsnit af virkemidler med det formål at begrænse eller fremme overførslen af varer, kapital og/eller arbejdskraft og dermed niveauet og omfanget af den økonomiske aktivitet i en given stat. Konkret kan tiltagene eksempelvis have karakter af tilvejebringelse af nødhjælp, begrænsning eller forøgelse af den økonomiske bistand og/eller långivning, indefrysning af aktiver i udlandet, handelsrestriktioner i form af told og kvotaer generelt eller på udvalgte varer. I visse tilfælde fastlægges kvotaerne til nul for alle varer, hvilket var tilfældet for Irak efter invasionen af Kuwait.

Den tredje gruppe af instrumenter består af politisk-militære midler. Disse kan stå alene, som det kan være tilfældet i de militære konfrontationer, hvor parterne ikke forhandler med hinanden, men ofte vil de i vid udstrækning skulle støttes af foranstaltninger af politisk-diplomatisk og politisk-økonomisk karakter. I krisestyringssammenhæng er det afgørende, at de militære midler vurderes og anvendes i en større sikkerhedspolitisk ramme.

De politisk-militære midler udgør et særdeles omfattende sæt af instrumenter. Under kriser i en stats nærmområde kan de militære midler bidrage til krisestyringen gennem iværksættelse af beredskabsforanstaltninger, som eksempelvis kan tage form af inddragelse af orlov, hel eller delvis mobilisering, øget patruljering i og omkring statens territorium og minelægning. Desuden kan de militære midler anvendes til bl.a. overvågning af våbenhviler, fredsaftaler samt tillids- og sikkerhedsskabende foranstaltninger. De militære styrker kan deltage i verifikation af våbenkontrolaftaler, yde humanitær assistance i krigsområder og efter naturkatastrofer og bidrage til såvel fredsbevarende operationer som fredsskabelse i områder hærget af krig eller borgerkrig. Bidragene til fredsskabelse kan enten ske ved gennemtvinding af en eksisterende fredsplan eller genoprettelse af status quo, som det var tilfældet efter Iraks invasion af Kuwait, eller gennem bidrag til en eventuel sanktionspolitik, f.eks. gennem håndhævelse af en embargo, som det er tilfældet i Adriaterhavet. Endelig kan militære styrker med deres tilstedeværelse bidrage til afskrækkelse af angreb, hvilket er en del af rationalet bag FN's øgede involvering i forebyggende diplomati.

For samtlige midler gælder, at deres succes i krisestyringssammenhæng afhænger af, at de enkelte elementer nøje afstemmes til et hele, der på samme tid indgyder respekt og tillid.

5. INTERNATIONALE ORGANISATIONERS ROLLE I KRISESTYRING

5.1 De Forenede Nationer

FN's krisestyrernde funktion udtrykker en stræben efter opretholdelse af den mellemfolkelige fred og sikkerhed. Denne opgave er bl.a. beskrevet i Generalsekretærens rapport "An Agenda for Peace", der blev offentliggjort i juli 1992. Generalsekretærens rapport beskriver foranstaltninger, der iværksættes på foranledning af ham selv eller Sikkerhedsrådet. Arbejdet i Generalforsamlingen samt FN's underorganisationer og specialorganisationerne er ligeledes af konfliktløsende karakter, men dette arbejde er udelukkende politisk, økonomisk og socialt. Generalsekretærens rapport beskriver fire typer foranstaltninger:

- *Forebyggende diplomati* (preventive diplomacy), der har til formål at hindre uenighed i at eskalere til væbnet konflikt. Såfremt dette ikke lykkes, skal det forebyggende diplomati bidrage til, at konflikten spredes mindst muligt. Forebyggende diplomati omfatter såvel forhandlinger og mægling udført af generalsekretæren i henhold til FN-Pagtens artikel 99 som deployeringen af militære styrker. FN-observatørers konfliktforebyggende arbejde i Sydafrika samt udstationeringen af nordiske og amerikanske FN-soldater i Makedonien i foråret 1993 er eksempler på forebyggende diplomati.
- *Fredsskabelse* (peacemaking) har til formål at etablere en fred, hvor denne ikke eksisterer. Midlerne omfatter frivillige og ikke-voldelige foranstaltninger i henhold til FN-Pagtens kapitel VI samt tvangsforanstaltninger i henhold til pagtens kapitel VII. Der er således tale om politiske, økonomiske og militære foranstaltninger, der iværksættes med henblik på at bilægge en væbnet konflikt. Begrebet dækker meget vidt fra en videreførelse af forebyggende initiativer såsom mægling og forhandling, over anvendelse af retlige midler som f.eks. voldgift, til økonomiske sanktioner og forsøg på at gennemtvinge fredelige tilstande med militærmagt.

Et relativt nyt begreb inden for de fredsskabende foranstaltninger er fredshåndhævelse (peace enforcement). Begrebet optrådte for første gang i forbindelse med "An Agenda for Peace". Fredshåndhævende enheders opgave er at sikre overholdelse af en indgået våbenhvile, om nødvendigt under anvendelse af magt over for den eller de parter der bryder aftalen. Sådanne enheder svarer til de traditionelt fredsbevarende enheder for så vidt angår mandatudstedelse, operativ ledelse samt medlemmernes tildeling af styrker, men kan i modsætning til disse indsættes uden samtykke fra alle parter, om end deres opgave er at overvåge en våbenhvile, som parterne i enighed har indgået. Mulighederne for indsættelse uden accept fra alle parter stiller forøgede krav til enhedens kampkraft og passive beskyttelse.

I det omfang de fredsskabende initiativer lykkes kan det være nødvendigt efterfølgende at indsætte en fredsbevarende styrke.

- *Fredsbevarelse* (peacekeeping) har til formål at sikre bevarelsen af en opnået fred eller af en indgået våbenhvile. Fredsbevarelse finder sted med accept fra alle parter i konflikten. For de fredsbevarende enheder gælder, at det er Sikkerhedsrådet, der har mandat til at oprette styrken, Generalsekretæren, eller en af ham udpeget

person, forestår den operative ledelse, FN's medlemmer stiller frivilligt de nødvendige styrker til rådighed, enhederne er upartiske i forhold til konflikten, og våbenmagt anvendes kun i selvforsvar.

Antallet af fredsbevarende opgaver er vokset stærkt i de senere år, og opgavernes karakter har ændret sig. FN har i perioden 1948-88 gennemført 13 fredsbevarende operationer, og siden 1988 er et tilsvarende antal operationer blevet etableret. I 1990 var der udstationeret 11.000 fredsbevarende soldater, medens der ved udgangen af 1993 var udsendt 73.000 militære og 12.000 civile personer.

Ikke alene er antallet af operationer steget - operationerne har også skiftet karakter. De fredsbevarende operationer har traditionelt omfattet observationsopgaver, indsættelse af en militær styrke i en bufferzone mellem stridende parter samt beskyttelse af befolkningen i særlige områder. Siden 1988 er opgaverne for FN's fredsbevarende styrker gradvist udvidet til også at omfatte opgaver som f.eks. overvågning af valg og folkeafstemning, afvæbningsopgaver og overvågning af menneskerettighedernes efterlevelse. FN's operation i Cambodja (UNTAC), der traditionelt blev karakteriseret som værende en fredsbevarende operation, omfattede f.eks. også en egentlig administration af landet.

Fredsopbygning (post-conflict peace-building) er et nyt begreb, der introduceredes med Generalsekretærens rapport. Fredsopbygning har til formål at mindske risikoen for, at væbnet konflikt genoptages, efter at den er tilendebragt. Fredsopbyggende operationer etableres således *efter* at en konflikt er tilendebragt med henblik på at mindske risikoen for, at fjendtligheder påny bryder ud. Foruden de ovenfor nævnte nye fredsbevarende opgaver (rådgivning, støtte ved valg, afvæbning af militære enheder etc.) omfatter fredsopbygning bl.a. minerydning, repatriering af flygtninge, styrkelse af regeringsinstitutioner, styrkelse af mulighederne for at deltage i den politiske proces, støtte til genopbygning af infrastruktur m.m.

En type FN-operationer, der ikke eksplicit omtales i generalsekretærens rapport, er de såkaldte *humanitære operationer*, som f.eks. operationen i Bosnien-Hercegovina. Disse humanitære operationer kan inddeles i to hovedgrupper, hvor det for begge gælder, at de militære enheder normalt arbejder sammen med civile nødhjælpsorganisationer. Den ene hovedgruppe er operationer, der har til formål at *yde* den humanitære hjælp. Den anden hovedgruppe er operationer, hvor de militære enheder anvendes som *beskyttelse*. Førstnævnte omfatter akut nødhjælp i forbindelse med f.eks. jordskælv, oversvømmelser, hungersnød og tørke, herunder blandt andet sanitetsstøtte, opførelse af midlertidig indkvartering, uddeling af fødevarer og medicin. Sidstnævnte, der kræver indsættelse af enheder med kampkraft, omfatter blandt andet eskorte til nødhjælpskolonner og nødhjælpsarbejdere, oprettelse af sikre forsyningskorridorer gennem krigszoner, beskyttelse af forhandlingssteder samt etablering af sikre zoner til forfulgte mv.

Anvendelse af militære styrker som *beskyttelse* ligger i naturlig forlængelse af militærets traditionelle opgaver, men der kan ligeledes være fordele ved at anvende militære styrker til direkte at *yde* den humanitære hjælp. Disse styrker kan reagere hurtigt, og dermed kan de ofte komme frem til de nødstedte områder før andre. Styrkerne er i besiddelse af den nødvendige transportkapacitet, kommunikationsudstyr, byggematerialer, værktøj og telte

mv. Anvendelsen af militære enheder ved humanitære operationer skal dog til enhver tid ses i forhold til nytten og omkostningerne ved alene at anvende civile organisationer.

Som belyst oven for er afgrænsningen mellem de forskellige operationstyper ikke entydig. Der er således et sammenfald mellem de militære midler, der kan komme i anvendelse ved de forskellige opgaver.

FN har efter ophøret af Øst/Vest modsætningerne i stigende grad bidraget til løsning af mellemstatslige konflikter. Baggrunden herfor har været, at samarbejdet i Sikkerhedsrådet er blevet stærkt forbedret, således at vetoer fra Sikkerhedsrådets permanente medlemmer ikke har blokeret for en aktiv rolle for FN.

Et vendepunkt for FN's konfliktløsende arbejde kom, da FN's Generalsekretær i 1988 aktivt bidrog til afslutningen af den otte år lange krig mellem Iran og Irak. Den positive udvikling blev fortsat, da FN's Sikkerhedsråd i 1990 gav medlemslandene mandat til med magt at stoppe Iraks besættelse af Kuwait. Siden da har FN involveret sig i et stigende antal operationer, der har afsløret såvel organisationens muligheder som dens begrænsninger.

Antallet af fremtidige konflikter kan jf. tidligere bemærkninger forventes at være stort. Foreløbig har dette haft en afsmittende virkning på de Forende Nationer i den forstand, at organisationen har påtaget sig stadig flere opgaver. Spørgsmålet om det fremtidige antal FN-opgaver vil være afhængig af, hvorvidt verdensorganisationen får løst de fundamentale problemer, den står over for. Et af disse problemer er spørgsmålet om organisationens legitimerende kompetence. I henhold til FN-Pagten er det kun FN's Sikkerhedsråd, der har autoritet til at træffe bindende beslutninger på medlemmernes vegne.

Spørgsmålet om, hvorvidt sammensætningen af sikkerhedsrådet er hensigtsmæssig, er blevet rejst. Der er fra flere sider blevet fremsat krav om en udvidelse af Rådet med henblik på, at det i højere grad skal afspejle de nuværende magtforhold i det internationale system. Brasilien, Indien, Indonesien, Japan, Pakistan, Nigeria og Tyskland har vist interesse for et permanent sæde i Sikkerhedsrådet.

Snævert knyttet til spørgsmålet om Rådets sammensætning er mulighederne for at bevare det gunstige forhold mellem de permanente medlemmer. Uden samarbejde mellem disse medlemmer kan FN's arbejde vanskeliggøres.

Operationer baseret på en af FN's Sikkerhedsråd vedtaget gennemtvungende resolution i henhold til pagtens kapitel VII varetages typisk af en gruppe af lande på mandat af FN. Der pågår i øjeblikket et arbejde i FN for at styrke organisationens ledelse af de fredsbevarende styrker. Når det gælder større og mere komplekse militære operationer (som f.eks. fredsskabelse) forekommer det tvivlsomt om FN, med de begrænsninger som organisationens multinationale karakter sætter, vil kunne varetage ledelsen af sådanne operationer. Hertil kommer spørgsmålet om, hvorvidt potentielle troppebidragydende lande vil have den fornødne tillid til organisationen i så henseende. Når det gælder egentlig fredsskabende operationer forekommer det derfor mere sandsynligt, at Sikkerhedsrådet vil anvende ad-hoc modellen og bemyndige medlemsstaterne til enkeltvis eller kollektivt at iværksætte de nødvendige militære operationer (UN legal cover). Med henblik på at bevare FN's troværdighed vil det imidlertid være af afgørende betydning, at FN bevarer den strategiske ledelse af operationerne.

FN-Pagtens artikel 2, stk. 7 om ikke-indgriben i indre anliggender er traditionelt blevet fortolket restriktivt. Efter afslutningen af den kolde krig har spørgsmålet om FN's muligheder for en sådan indgriben fået fornyet aktualitet, og gennem de seneste år er grænserne for, hvad der defineres som en stats indre anliggender, de facto blevet flyttet. Denne udvikling er ikke uproblematisk for et stort antal lande i den tredje verden.

FN's primære opgave har siden oprettelsen i 1945 været at hindre eller bilægge mellemstatslige konflikter. Organisationen er ikke skabt til at håndtere borgerkrige, og det kan - trods tendenser til nyfortolkning af princippet om indre anliggender - give problemer i en situation, hvor hovedparten af de igangværende konflikter finder sted internt i staterne. FN-operationer med et humanitært sigte er illustrative for problematikken.

FN's andet fundamentale problem er spørgsmålet om organisationens kapacitet. Organisationens ressourcer er i dag spændt til bristepunktet. Udgifterne til de fredsbevarende operationer er steget fra 233 mio. US dollar i 1987 til mere end 3 mia. US dollar i 1993. De finansielle problemer forværres af medlemsstaternes stigende kontingentrestancer. Hertil kommer problemer med at skaffe såvel personel som materiel til løsning af opgaverne. For en række af de troppebidragydende lande (specielt udviklingslandene) har det vist sig umuligt at stille det nødvendige materiel (f.eks. køretøjer, kommunikationsudstyr, generatore mv.) til rådighed for operationerne.

På trods af årelange bestræbelser har FN aldrig fået tildelt permanente styrker til sin rådighed. FN's kapacitetsmæssige problemer kan til dels løses ved en uddelegering af opgaver til de regionale organisationer. FN-Pagtens kapitel VIII giver mulighed for at inddrage regionale aftaler og institutioner i arbejdet med opretholdelsen af mellemfolkelig fred og sikkerhed. Et sådan samarbejde er allerede afprøvet med en række internationale organisationer heriblandt NATO.

Løses FN's legitimerings- og kapacitetsproblemer kan der forudses en fortsat forøgelse af FN's konfliktløsende arbejde. Antallet af operationer vil forblive højt, og større og mere komplekse militære operationer kan ikke udelukkes. Lykkes det derimod ikke at løse problemerne, er det tvivlsomt, hvorvidt organisationen i fremtiden vil være i stand til at bidrage til konfliktbilæggelse i det omfang, som vi har været vidne til siden slutningen af 1980'erne.

5.2 NATO

Der er årelang praksis for krisestyring som en del af NATO-samarbejdet. På grundlag af NATO's gældende strategiske koncept, der vedtoges på Alliancens top-møde i Rom i november 1991, kan Alliancens sikkerhedspolitiske kerneopgaver beskrives som følger:

- at udgøre et af grundlagene for en stabil sikkerhedspolitisk situation i Europa,
- at tjene som forum for transatlantiske konsultationer i henhold til traktatens artikel 4 om spørgsmål, som berører de allieredes vitale interesser,

- at afskrække og forsvare imod enhver trussel om aggression over for ethvert NATO-lands territorium, samt
- at bevare den strategiske balance i Europa.

Alliancens sikkerhedspolitiske midler omfatter fortsat opretholdelsen af en krigsforebyggende militær kapacitet, som i givet fald kan sikre et effektivt forsvar. Alliancen lægger derfor i sin nye strategi særlig vægt på evnen til hurtigt at kunne koncentrere styrker i et kriseområde, den såkaldte modkoncentrationsfilosofi. I den nye politiske og strategiske orden i Europa har imidlertid Alliancens politiske rolle fået større vægt. Samtidig med vedtagelsen af det nye strategiske koncept besluttede NATO-topmødet i Rom i november 1991 at etablere det Nordatlantiske Samarbejdsråd (North Atlantic Cooperation Council, NACC) som forum for styringen af Alliancens tilbud til landene i Central- og Østeuropa om konsultation og samarbejde på udvalgte områder.

Vedtagelsen på NATO-topmødet i Bruxelles den 10.-11. januar 1994 af initiativet om Partnerskab for Fred har yderligere bragt Alliancen et vigtigt skridt fremad i bestræbelserne på en åbning mod Øst. Invitation til at indgå i partnerskabet er tilgået alle NACC-lande og andre CSCE-lande, der er i stand til og villige til at deltage i partnerskabet.

Partnerskabet indebærer et praktisk og vidtstrakt militært - men også politisk - samarbejde med NATO. NATO er rede til at konsultere med enhver aktiv deltager i partnerskabet, hvis der efter partnerlandets opfattelse eksisterer en direkte trussel mod landets territoriale integritet, politiske uafhængighed eller sikkerhed. Der er ikke tale om udstrækning af sikkerhedsgarantier i henhold til artikel 5, men netop mulighederne for konsultationer vil indebære en indirekte sikkerhed for de central- og østeuropæiske lande.

Det militære samarbejde mellem NATO og partnerlandene udgør et vigtigt element i partnerskabet. Inden for rammerne af dette militære samarbejde vil NATO og partnerlande kunne gennemføre fælles øvelser med henblik på især fredsbevarende operationer. Herved vil partnerlande bl.a. kunne blive knyttet tættere til NATO og blive tilvænnet NATO's arbejdsprocedurer og strukturer. Dette vil både have positiv effekt på det sikkerhedspolitiske klima i Europa og give forbedrede muligheder for at tilvejebringe styrker med fælles procedurer til FN-operationer.

I det nye Europa, hvor sikkerheden opfattes som et fælles anliggende, der er uadskilleligt knyttet til alle øvrige europæiske landes sikkerhed, beror Alliancens evne til at bevare freden og forhindre krig i højere grad end tidligere på forebyggende diplomati og evnen til at håndtere kriser. FN's, CSCE's, EU's og WEU's bidrag er i denne henseende komplementære til Alliancens bestræbelser.

På NATO-udenrigsministtermødet i Oslo i juni 1992 besluttedes, at Alliancen vil kunne stille styrker til rådighed for fredsbevarende operationer i CSCE-regi. På udenrigsministtermødet i Bruxelles i december 1992 udvidedes beslutningen til også at omfatte fredsbevarende styrker i FN-regi. I henhold til deklarationen fra NATO-topmødet i Bruxelles i januar 1994 vil også "andre operationer" i FN- og CSCE-regi end fredsbevarende kunne komme på tale.

Vedtagelsen af NATO's nye strategiske koncept er ledsaget af vedtagelse af en ny styrke- og kommandostruktur. De nye strukturer afspejler, at NATO-styrkernes hovedopgave ikke

længere er forsvar over for en veldefineret militær trussel. Styrkerne skal i stedet kunne løse et bredt spektrum af opgaver, såsom humanitære operationer, konfliktforebyggelse, krisestyring, imødegåelse af begrænsede væbnede aggressioner samt (stadigvæk) forsvar i tilfælde af et omfattende angreb. NATO's militære styrker skal således ses som et instrument til støtte for politiske beslutninger.

Alliancens tjenlighed i krisestyringsøjemed må i første række tilskrives den praksis og de procedurer for løbende konsultation mellem de allierede på flere niveauer og inden for forskelligartede politiske og militære områder, som har udviklet sig gennem årene. Denne løbende dialog muliggøres af en organisation og et teknisk apparat, som har undergået justeringer og udbygninger i takt med behovenes opståen og udfordringernes skift.

NATO-konsultationerne antager mange former. I sin mest simple udgave drejer det sig om udveksling af oplysninger. I den anden ende af spektret kan der være tale om bestræbelser på at nå frem til en konsensus om visse retningslinier for medlemslandenes adfærd på et givet område eller i en given sag. Eventuelt kan der sigtes på enighed om egentlig kollektiv beslutning eller på, at Alliancen skal agere som sådan.

Alliancens højeste organer, NATO-rådet og Forsvarsplanlægningskomiteen DPC, forbliver også de allieredes centrale forum i en krisesituation. I Rådet er samtlige 16 medlemslande repræsenteret, normalt på ambassadørniveau (de faste repræsentanter). Den faste repræsentant støttes af en national delegation, hvis medlemmer tillige repræsenterer medlemslandet i andre NATO-komiteer. Ethvert medlemsland kan nårsomhelst anmode om, at Rådet træder sammen. Rådsbeslutninger kræver konsensus.

Aktivering af Alliancens krisestyringsapparat vil ske i det politiske hovedkvarter i Bruxelles, hvor den internationale civile og militære stab og Alliancens centrale kommunikations- og efterretningsfaciliteter ligeledes er hjemmehørende.

I en krisesituation vil Rådet og DPC være støttet af en række komiteer. Det drejer sig bl.a. om Militærkomiteen, den politiske komite, den militære beredskabskomite og komiteen vedrørende civil beredskabsplanlægning.

Militærkomiteen, som normalt er ansvarlig for Alliancens overordnede militære planlægning og strategi, vil i en krisesituation have det som sin hovedopgave løbende at rådgive Rådet om den militære situation og fremkomme med anbefalinger om eventuel iværksættelse af militære forholdsregler. I Militærkomiteen er medlemslandene repræsenteret på generals-/admiralsniveau.

Den politiske komite består af politiske rådgivere fra de nationale delegationer. Komiteen, som kan mødes på flere niveauer (ministerråd- eller ambassaderåd/ambassadesekretærniveau), vil i tilfælde af krise eller konflikt kunne aktiveres med henblik på løbende at følge udviklingen og afgive situationsbedømmelser og synspunkter til Rådet.

Den militære beredskabskomite - Alerts Committee - har overfor DPC til opgave at rådgive om og overvåge iværksættelsen af krise- og beredskabsforanstaltninger. I komiteen sidder (militære) repræsentanter fra de nationale delegationer, fra den internationale civile og militære stab, de øverste militære NATO-chefer m.fl.

Den overordnede komite vedrørende civil beredskabsplanlægning - Senior Civil Emergency Planning Committee, normalt omtalt som SCEPC - varetager et bredt spektrum af planlægningsområder, som skal sikre, at det civile samfund i videst muligt omfang kan fungere i tilfælde af krise eller krig, f.eks. gennem sikring af kommunikation, energi- og fødevarerforsyninger, håndtering af flygtningeproblemer samt redningsberedskab. Komiteen, som er sammensat af nationale sagkyndige (ambassaderåd-/ambassadesekretærniveau), vil i en krise- eller konfliktsituation overvåge og rapportere til Rådet om eventuelle flygtningeproblemer, den humanitære situation og mulige forholdsregler som følge heraf, iværksættelse af nødplaner m.m.

I forbindelse med det udredningsarbejde, der er iværksat efter NATO-topmødet, er der overvejelser om at ændre NATO's komitestruktur. Dette vil givetvis få konsekvenser for det beskrevne krisestyringsapparat.

Alliance-apparatets anvendelighed i krisestyringsøjemed forudsætter, at der kan finde en løbende effektiv kommunikation sted mellem NATO-hovedkvarteret i Bruxelles, de allierede hovedstæder og de øverste militære NATO-chefer. Dette er sikret ved det såkaldte NATO Integrated Communications System, NICS. I NATO-hovedkvarteret er etableret NATO Situation Centre, SITCEN, som er den centrale enhed for den løbende udveksling af økonomisk, politisk og militært efterretningsmateriale og almindelig information inden for Alliancen. SITCEN er permanent bemandet på døgnbasis med henblik på øjeblikkeligt at kunne assistere Rådet/DPC og underlagte komiteer i en given situation.

Alliance-apparatet har ikke selv rådighed over midler til identifikation af begivenheder, der kan være kimen til en krises opståen. Den inter-allierede udveksling af efterretningsmateriale og andre oplysninger baserer sig på medlemslandenes nationale bidrag. Ej heller kan Alliancen i almindelighed handle som sådan på eget initiativ. En undtagelse herfra er den Alliance-ejede flåde af overvågnings- og varslingsfly, NAEW (NATO Airborne Early Warning), som permanent er under NATO-kommando.

Det er medlemslandene, som i givet fald tager initiativ til, at et spørgsmål konsulteres i Alliance-regi, typisk ved at tage spørgsmålet op i Rådet, eventuelt - i lyset af sagens hast og alvorlighed - ved fremsættelse af anmodning til Generalsekretæren om at indkalde Rådet ekstraordinært.

Et medlemslands indbringelse af en sag kan - i det mindste indledningsvis - tjene det enkle formål at ville informere samt have lejlighed til rådslagning med allierede uden et egentligt operativt sigte. Selv i en sådan situation kan det have sin særlige politiske effekt i form af udsendelse af en pressemeddelelse eller udtalelse ved en talsmand for Alliancen at bekendtgøre, at spørgsmålet er til drøftelse i Alliance-regi. Mellem en sådan markering og den eventuelle indsættelse af væbnede styrker råder Alliancen over et omfattende register af krisestyringsinstrumenter, der falder i følgende hovedkategorier:

- diplomatiske og økonomiske foranstaltninger (Inventory of Preventive Measures),
- militære kriseoptioner (Potential Military Response Options) samt
- militære og civile beredskabsforanstaltninger (NATO Precautionary System).

De diplomatiske og økonomiske foranstaltninger kan tages i anvendelse af medlemslandene i fællesskab eller individuelt, idet det er forudsat, at konsultation og opnåelse af enighed er søgt gennemført forinden. Eksempler på sådanne foranstaltninger er:

- fælles allierede udtalelser eller erklæringer ved en NATO-talsmand,
- koordinerede diplomatiske demarcher,
- koordinerede allierede initiativer i internationale fora, f.eks. FN og CSCE samt
- handelsrestriktioner, f.eks. begrænsning i udstedelse af eksporttilladelser og eksportkreditgarantier,

Inventory of Preventive Measures indeholder endelig en henvisning til de CSBM-mekanismer, som er anvendelige i en krisestyringssammenhæng, f.eks. fremsættelse af anmodning om forklaring på/konsultation om usædvanlige militære aktiviteter og udsendelse af undersøgelses- og rapportørmissioner.

Sidstnævnte gruppe af foranstaltninger indgår også delvist i Potential Military Response Options. Eksempler herpå er i øvrigt:

- ændringer/aflysninger af aftalte militære besøgsudvekslinger,
- iværksættelse, ændring eller aflysning af militære manøvrer,
- styrkelse af efterretnings- og varslingsaktiviteter,
- deployering af NATO's luftbårne varslingsenheder (NAEW-fly),
- deployering af reaktionsstyrker samt
- militære beredskabsforøgelse.

Med foranstaltninger af sidstnævnte kategori bevæger man sig over i egentlige forsvarsmæssige forberedelser til i givet fald at kunne skride til væbnet magtanvendelse, hvilket involverer foranstaltninger fra NATO Precautionary System.

Det omfattende kompleks af foranstaltninger kan anvendes fleksibelt, og de enkelte foranstaltninger kan bringes i anvendelse uafhængigt af øvrige foranstaltninger. Iværksættelse af foranstaltninger fra NATO Precautionary System og visse Potential Military Response Options forudsætter i hvert enkelt tilfælde godkendelse af NATO-rådet/DPC.

En synlig markering af alliancesolidariteten er deployering af Alliancens stående multinationale reaktionsstyrker til et kriseområde. Der findes i øjeblikket fire stående multinationale styrker. De er alle af begrænset størrelse og tjener først og fremmest til ved deres tilstedeværelse at signalere Alliancens beslutsomhed og solidaritet.

Den Allierede Europakommandos Mobile Styrke, kendt som AMF (Allied Command Europe Mobile Force) eller "brandkorpset", er en mobil landstyrke, bestående af panserin-

fanteri- og artillerienheder samt støtteenheder med et tilhørende flystøtteelement. Styrken oprettedes i 1960 og har siden da regelmæssigt deltaget i multinationale øvelser. I 1991 deployeredes den for første gang i en operativ rolle, da dele af den sendtes til det sydøstlige Tyrkiet under Golfkrigen.

Den stående flådestyrke i Atlanten, STANAVFORLANT (Standing Naval Force Atlantic), som typisk består af allierede flådeenheder af destroyer- og fregatstørrelse oprettedes i 1967 og har lejlighedsvis deltagelse af danske flådeenheder. Endelig findes den stående minerydningsstyrke, STANAVMINFOR (Standing Naval Mine Countermeasures Force) og den stående flådestyrke i Middelhavet, STANAVFORMED (Standing Naval Force Mediterranean), der oprettedes som stående styrke i 1992, idet forgængeren var en tilkaldestyrke.

Fra 1995 vil NATO's evne til hurtig deployering af styrker til krisestyring øges med etableringen af De Umiddelbare og De Hurtige Reaktionsstyrker for alle tre værn.

De Umiddelbare Reaktionsstyrker (Immediate Reaction Forces, IRF) består af styrker, der med få dages varsel kan indsættes i ethvert område inden for Alliancens område. Styrkerne er i størst muligt omfang multinationale, integrerede enheder eller sammensat af enheder fra flere NATO-lande, idet en af deres væsentlige opgaver er at vise alliancesolidaritet og sammenhold. Styrken vil for så vidt angår land- og luftstyrker blive udviklet ud fra AMF, idet disse styrker bliver forstærket og får deltagelse af flere nationer end hidtil. Hærelementet vil være af brigadestørrelse, luftstyrkerne vil udgøres af tre til fire flyeskadriller samt landbaserede luftforsvarssystemer. Flådekomponenten vil udgøres af ovennævnte stående flådestyrker samt af regionale, umiddelbare reaktionsstyrker sammensat af et bredere spektrum af enheder. Ved kriser inden for Alliancens område vil regionale, maritime umiddelbare reaktionsstyrker ofte være tættere på kriseområdet og dermed kunne blive de første, der indsættes. Da STANAVFORLANT og STANAVFORMED sammensættes af relativt få, større skibstyper, skal de regionale, maritime umiddelbare reaktionsstyrker udover at kunne indsættes til indledende krisestyring også kunne tilføre de deployerede stående flådestyrker de typer af enheder og kapaciteter, som disse eventuelt måtte mangle. Således kan den samlede styrke løse de foreliggende opgaver og herunder at være kernen i en eventuel yderligere styrkeopbygning.

De Hurtige Reaktionsstyrker (Rapid Reaction Forces, RRF) består af styrker der med kort varsel kan indsættes i ethvert område inden for NATO. Styrkernes sammensætning er multinational, og den er militært væsentligt mere slagkraftig og udholdende end IRF. Landstyrken vil blive organiseret i en korpsstruktur og sammensat, afhængigt af situationen, af op til fire divisioner samt korpstropper. Luftstyrkerne vil bestå af op til seks fly eskadriller og et antal landbaserede luftforsvarssystemer, medens flådekomponenten udover de regionale, hurtige reaktionsstyrker vil kunne omfatte fra en enkelt multinational Task Group og op til en flere multinationale Expanded Task Forces omfattende et meget bredt spektrum af skibstyper og våbenarter.

Et eksempel på NATO's krisestyring fremstod i forbindelse med Golf-krigen. Umiddelbart efter Iraks invasion af Kuwait i august 1990 indledtes løbende konsultationer i NATO om udviklingen. Den politiske komite udpegedes som det centrale forum og mødtes regelmæssigt, i begyndelsen dagligt. Alliancens udveksling af efterretningsmateriale og oplysninger i øvrigt intensiveredes. Patruljeringen af NATO's Early Warning-fly forstærkedes over Tyrkiet og de østlige dele af Middelhavet.

I januar 1991 blev AMF deployeret til det sydøstlige Tyrkiet efter tyrkisk anmodning herom, og tilkaldeflådestyrken i Middelhavet udvidede sin patruljering. STANAVFOR-CHAN deployeredes til Middelhavet og STANAVFORLANT til farvandet ud for Gibraltar. Komiteen for civil beredskabsplanlægning etablerede en koordinationsenhed, som bl.a. koordinerede transport af civilforsvarsudstyr til Tyrkiet og overvågede NATO-landes klargøring af ambulancefly til eventuel evakueringsbrug.

I perioden efter krigsafslutningen de-aktiveredes alle iværksatte krisestyringsforanstaltninger. NATO's krisestyringsprocedurer og beredskabssystem blev udformet med henblik på en veldefineret trussel, som ikke længere eksisterer. Under Golf-krigen viste det sig nødvendigt med visse tilpasninger og ad hoc-løsninger, der først og fremmest skulle sikre en mere selektiv og fleksibel anvendelse af Alliancens ressourcer i en krisestyringssammenhæng.

5.3 CSCE

CSCE-processen havde fra sin start en dobbelt rolle som dels afspændings- og samarbejdsforum, dels mødeplads for modsætningerne mellem Øst og Vest under den kolde krig. I denne forstand har konfliktforebyggelse og krisestyring udgjort et vigtigt aspekt af CSCE-processen i hele dens levetid. Med Stockholm-dokumentets vedtagelser af de sikkerheds- og tillidsskabende foranstaltninger (Security- and Confidence Building Measures, CSBM's) i 1986 skete en betydelig styrkelse af CSCE's instrumenter på området. På Stockholm-konferencen brød de daværende Warszawapagt-lande for alvor med deres traditionelle lukket-hed.

Vedtagelserne i Paris-charteret på CSCE-topmødet i november 1990 markerede begyndelsen på CSCE's institutionalisering. På topmødet institutionaliseredes Komiteen af Højststående Embedsmænd (Committee of Senior Officials, CSO), der kan handle på vegne af CSCE's råd. Det besluttedes endvidere at oprette Centret for Konfliktforebyggelse (Conflict Prevention Centre, CPC), Kontoret for Frie Valg samt et permanent CSCE-sekretariat. Kontoret for Frie Valg fik ved Rådsmødet i Prag i januar 1992 tildelt flere funktioner og fik ved denne lejlighed navnet Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR). Nævnte organer udgør i dag kernen i CSCE's krisestyringsmekanismer.

Begivenhederne i det tidligere Jugoslavien satte CSCE's manglende handlemuligheder i relief og fremskyndede en udvikling i retning af en større operativ kapacitet for CSCE. Denne udvikling fandt i vid udstrækning sted i form af ad hoc-tilpasninger til udfordringerne i takt med deres opståen.

I juni 1991 blev CSCE-udenrigsministrene på CSCE's første rådsmøde i Berlin enige om en hasteprocedure for indkaldelse af CSO. I efteråret 1991 vedtoges i Moskva på Konferencen om CSCE's Menneskelige Dimension den såkaldte Moskva-mekanisme, som under visse omstændigheder muliggør udsendelse af ekspert- og rapportørmissioner til undersøgelse af krænkelser af CSCE-bestemmelserne vedrørende den menneskelige dimension. CSCE-udenrigsministrene besluttede i Prag i januar 1992, at Rådet/CSO i tilfælde af graverende krænkelser af CSCE-bestemmelser kan træffe beslutning om iværksættelse af politiske forholdsregler over for et medlemsland uden dettes samtykke. Muligheden toges i anvendel-

se ved eksklusionen af rest-Jugoslavien. Yderligere modifikationer af denne "konsensus minus én"-regel har der ikke kunnet opnås enighed om.

Styrkelsen af CSCE's egnethed til at håndtere krisestyring og konfliktforebyggelse udgjorde tyngdepunktet i de konkrete vedtagelser på CSCE-topmødet i Helsingfors i juli 1992.

CSO's og CSCE-formandskabets beføjelser og muligheder for kontinuert handlen blev forbedret. CSO forbliver den centrale instans, men specielt formandskabet tildeltes en mere operativ rolle. Det blev fastslået, at formandskabet er ansvarlig for den løbende varetagelse af CSCE's forretninger på vegne af Rådet/CSO. Formandskabet kan i varetagelsen af de pålagte opgaver bl.a. bistås af det forudgående og det efterfølgende formandskab - trojka-modellen, som også kendes fra EU - og af ad hoc-styringsgrupper. CSO kan delegere opgaver til formandskabet som led i konfliktforebyggelse, krisestyring eller bilæggelse af en konflikt.

CSCE erklærede sig for et regionalt arrangement i henhold til kapitel VIII i FN-pagten og villig til at iværksætte fredsbevarende aktiviteter, eventuelt med bistand fra andre organisationer f.eks. EU, NATO, WEU, SNG og FN. Beslutning om iværksættelse af fredsbevarende operationer træffes af Rådet/CSO ved konsensus. Operationerne vil blive udført i overensstemmelse med FN-pagtens formål og principper.

Det er betegnende, at CSCE-krisestyringsapparatet, som så at sige er naturgroet i perioden efter 1989, har de etniske, nationale og religiøse kriser på den faktiske dagsorden som de i praksis mest tungtvejende. Der er således etableret et embede som højkommissær for nationale mindretal med et udførligt mandat. Højkommissæren kan afgive "tidlig varslings" til CSO, såfremt der konstateres spændinger med konfliktpotentiale og eventuelt søge mandat til "tidlig handling" med henblik på konfliktens løsning i henhold til et af CSO meddelt mandat.

Den hidtil i praksis mest operative og håndgribelige styrkelse af CSCE's krisestyrings- og konfliktforebyggelsesevne er Helsingfors-topmødets bestemmelser om udsendelse af undersøgelses- og rapportørmissioner (til hvilke et første skridt var taget med Moskva-mekanismen). Missionernes vigtige rolle i CSCE's bestræbelser på at konsolidere freden og sikkerheden, og forebygge, begrænse og løse konflikter i CSCE's område blev knæsat af CSCE's Råd i Stockholm i december 1992. CSCE Rådet fremhævede betydningen af at udsende repræsentanter og missioner som et led i forebyggende diplomati med henblik på at begrænse konflikter, før der anvendes vold. Beslutning om udsendelse af undersøgelses- og rapportørmissioner kan træffes ved konsensus af CSO.

Der er i dag udsendt adskillige CSCE-missioner af varierende størrelse og varighed.

Der er udsendt to længerevarende missioner til det tidligere Jugoslavien. Missionen i Makedonien har til opgave at bistå til sikring af Makedoniens territorialhøjhed og fremme af opretholdelse af fred, stabilitet og sikkerhed, at søge at forhindre udbrud af konflikt inden for Makedoniens område og at overvåge udviklingen langs grænserne til Serbien og andre områder, hvor konflikter kan frygtes at brede sig ind over Makedoniens grænser. Der er indgået en samarbejdsaftale med FN-styrken (UNPROFOR) i Makedonien. Til Kosova, Sandzhak og Vojvodina i Serbien var udsendt en mission med henblik på bl.a. at fremme dialog mellem myndighederne og befolkningen i de tre områder samt at indsamle infor-

mation om menneskerettighedssituationen. Som følge af den serbiske holdning måtte missionen forlade områderne i juli 1993. Missionen opretholdes formelt ved en observationsgruppe i Wien.

Til Georgien er udsendt en mission, som har til opgave bl.a. at forhandle med alle parter i konflikten i Sydossetien for at skabe grundlag for en varig politisk løsning.

Til Estland er udsendt en mission med det formål at fremme stabilitet, dialog og forståelse mellem de etniske grupper i landet og således bidrage til at hindre, at etniske spændinger udvikler sig til en konflikt.

Til Moldova er udsendt en mission, som skal yde assistance til de involverede parter til opnåelse af en varig politisk løsning af konflikten vedrørende området på venstre bred af floden Dnestr.

Til Letland er udsendt en mission med henblik på indsamling af informationer om implementeringen af CSCE's principper, herunder principperne for tildeling af statsborgerskab.

Korterevarende missioner har været udsendt til det tidligere Jugoslavien med henblik på at indsamle oplysninger om bl.a. den humanitære situation, om menneskerettighedssituationen, om forekomsten af forholdene i interneringslejre.

Til Tadjikistan er udsendt en mission, der bl.a. skal holde kontakt til og lette dialogen med og mellem parterne, fremme respekten for menneskerettighederne samt overvåge overholdelsen af CSCE-forpligtelserne.

På Højkommissæren for nationale mindretals anbefaling etableredes et hold af mindretalseksperter med henblik på at gennemføre flere besøg i Slovakiet og Ungarn over en to-årig periode for at undersøge situationen for det slovakiske henholdsvis ungarske mindretal i de to lande.

De enkelte missioner afgiver rapporter til CPC, som fordeler dem til CSCE-staterne. Det er den generelle bedømmelse, at uagtet missionerne ofte opererer under vanskelige vilkår - både i praktisk og politisk henseende - tjener de til opfyldelse af deres konfliktforebyggende formål i henhold til Helsingfors-dokumentet. Udsendelsen af missioner er det område, hvor CSCE's bidrag til det forebyggende diplomati er kommet mest håndgribeligt til udtryk, og de indvundne erfaringer vil generelt kunne tilføre gennemførelsen af fremtidige missioner mere effektivitet.

Medens udsendelsen af missioner således har stået sin prøve som anvendeligt præventivt diplomati, er de muligheder, der ligger i de forskellige mekanismer til tidlig varsling ikke blevet udnyttet i fuldt omfang, eksempelvis den særlige "Mekanisme for konsultationer og samarbejde vedrørende usædvanlige militære aktiviteter", der stammer fra Wien-dokumentet fra 1990. Denne mekanisme hjemler enhver CSCE-stat ret til inden for 48 timer at afkræve en anden CSCE-stat oplysninger om/forklaring på aktiviteter, som anses for usædvanlige.

5.4 Den Europæiske Union/WEU

Krisestyring finder ligeledes sted inden for rammerne af Den Europæiske Union. Krisestyringsapparatet er centreret om Rådet, men ligeledes Det Europæiske Råd som COREPER (Komiteen af de faste repræsentanter) har spillet en afgørende rolle. Unionens krisestyring har hidtil været baseret på anvendelse af ikke-militære midler. Konkret har Unionen bl.a. anvendt anerkendelsesinstrumentet og indførelse af økonomiske sanktioner til påvirkning af den internationale udvikling.

Med ansvar for handelspolitikken og med de omfattende eksterne kontaktflader, der er etableret inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, udgør Unionen et centralt led i de internationale krisestyringsbestræbelser, idet det dog skal bemærkes, at Unionen ikke kan gennemføre tvangsmæssige foranstaltninger over for fremmede stater.

Som led i krisestyringsbestræbelserne i forbindelse med konflikten i det tidligere Jugoslavien udsendte Unionen for første gang såkaldte monitorer (European Union Monitor Mission, EUMM) til Slovenien, Kroatien og Bosnien-Hercegovina samt til nabolandene Bulgarien, Ungarn og Albanien. Monitorerne, hvis tilstedeværelse finder sted med accept af den berørte stat, har til opgave at overvåge våbenhviler, at bidrage til løsning af lokale politiske konflikter og at løse humanitære opgaver. Monitorerne rapporterer endvidere til EU-formandskabet, og materialet udgør et væsentligt informationsgrundlag for Unionens beslutningstagere. Monitorerne, der kommer fra medlemslandenes diplomatiske korps eller deres væbnede styrker, har med held optrådt som lokale mæglere, hvilket bl.a. har ledt til lokale våbenhviler og udveksling af fanger.

Den Europæiske Union har endvidere taget initiativ til at etablere en stabilitetspagt. Sigtet er ved hjælp af forebyggende diplomati at fremme stabiliteten i Europa. Formålet er dels at undgå spændinger på grund af mindretalsproblemer dels at styrke grænserne. Til dette formål vil der kunne indgås et antal aftaler om godt naboskab mellem berørte lande, der garanteres af alle medlemmer. De seks central- og østeuropæiske lande samt de tre baltiske lande udgør i en første fase den gruppe af lande, der er defineret som mest berørte af initiativet.

Såfremt aftalerne krænkes med en deraf afledt konflikt til følge, vil Pagtens medlemmer kunne iværksætte en række ledsageforanstaltninger. Tilsvarende vil aftalernes overholdelse kunne opmuntres ved hjælp af positive politiske og økonomiske virkemidler. Den Europæiske Union indtager en central rolle i denne sammenhæng.

EU vil i foråret 1994 indkalde til en forberedende konference om Pagten. Når der er indgået et endnu ikke nærmere defineret antal aftaler, vil Pagtens ikrafttræden blive markeret på en slutkonference.

De EU-lande, der er medlemmer af WEU, har i begrænset omfang anvendt denne organisation til international krisestyring. Flådefartøjer fra WEU deltager således i blokaden af Rest-Jugoslavien, og organisationen har erklæret sig villig til at virke som entreprenør for FN og CSCE i gennemførelsen af fredsbevarende operationer på ad hoc basis. WEU's evne til at gennemføre sådanne operationer er styrket med NATO's vedtagelse af Combined Joint Task Force (CJTF) konceptet. Dette muliggør bl.a. anvendelse af NATO's ressourcer inden for

rammerne af WEU, således at en duplikering af strukturer og styrker undgås. Udformningen af de nærmere modaliteter for CJTF er dog endnu ikke aftalt.

6. DEN DANSKE KRISESTYRINGSPROCES

Det daværende Sikkerhedspolitiske Kontaktudvalg, et embedsmandsudvalg under regeringen til håndtering af visse konkrete sikkerhedspolitiske spørgsmål, nedsatte i november 1974 et underudvalg med den opgave at undersøge centraladministrationens procedurer for kriser af sikkerhedspolitisk karakter.

Underudvalget afgav beretning i 1976. Konklusionerne heri var i vid udstrækning baseret på erfaringerne fra Tjekkoslovakiet-krisen i 1968 og de siden begyndelsen af 1960'erne regelmæssigt afholdte NATO-krisestyringsøvelser.

Underudvalget konkluderede bl.a., at den daværende beredskabsplanlægning for regering og centraladministration i alt væsentligt vedrørte de fysiske rammer for den fortsatte funktionsdygtighed i en situation, hvor krigshandlinger er brudt ud, medens der savnedes planlægning og procedurer med henblik på at håndtere en international krisesituation.

Der pegedes på den uheldige diskontinuitet, der fulgte af, at den involverede personkreds spredtes efter en øvelses eller krises ophør. Der fandtes således hverken noget institutionelt eller personelt grundlag for at videreføre de indhøstede erfaringer. Kontinuiteten burde sikres ved forhåndsudpegning af de implicerede myndigheders krisepersonel blandt personer, som fra deres daglige arbejdsopgaver var fortrolige med en krises anatomi, og som var i løbende kontakt. Håndteringen af kriser burde ske som en naturlig videreførelse af centraladministrationens normale virksomhed så lang tid som muligt.

Endvidere viste erfaringen fra specielt Tjekkoslovakiet-krisen, at der af hensyn til centraladministrationens evne til at fungere hurtigt og friktionsløst under ekstraordinære forhold hurtigt bør kunne aktiveres et fælles situationsrum, hvor de politiske, beredskabsmæssige og efterretningsmæssige tråde kan samles, hvor orienteringer kan gives til den relevante personkreds, herunder regeringsmedlemmer, og hvorfra udsendelsen af pressemeddelelser kan styres.

Underudvalgets centrale anbefalinger var etablering af en sikkerhedspolitisk kontaktgruppe på embedsmandsplan, der kunne mødes regelmæssigt, samt etablering af et krisestyringscenter med tilhørende kommunikationsfaciliteter og -stab, der kunne aktiveres med kort varsel. Kontaktgruppen og krisestyringscentret udgør fortsat de centrale institutionelle dele af det danske krisestyringsapparat.

Den sikkerhedspolitiske kontaktgruppe mødes ca. en gang om måneden og i øvrigt efter behov. Statsministeriet har formandskabet, og i gruppen sidder i øvrigt repræsentanter (på kontorchefniveau) for de myndigheder, som indgår i en typisk udenrigs- og sikkerhedspolitisk krisestab: Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Justitsministeriet, Politiets Efterretningstjeneste, Forsvarskommandoen, Forsvarets Efterretningstjeneste og Beredskabsstyrelsen. Gruppen følger løbende kriserelevante interne og internationale udviklinger.

Når gruppen skønner det nødvendigt, kan den lægge spørgsmål op til regeringens sikkerhedsudvalg. Medlemmer heraf er de berørte fagministre, således at i princippet de samme myndigheder som i kontaktgruppen er repræsenteret. I en flerpartiregering vil medlemskredsen af regeringens sikkerhedsudvalg endvidere være sammensat på en sådan måde, at

samtlige regeringspartier er repræsenteret. Regeringens sikkerhedsudvalg kan mødes på departementschefniveau og træder sammen efter behov.

Kontaktgruppen kan betegnes som den permanente krisestab. Under normale forhold er det gruppens primære funktion at udgøre et forum for løbende udveksling af oplysninger mellem myndighedsrepræsentanter, som gennem deltagelse i kontaktgruppens møder kommer til at kende hinanden personligt. Der bibringes herved hele håndteringen af kriserelaterede spørgsmål en rutinepræget atmosfære.

Sikkerhedsudvalget på departementschefniveau får jævnligt forelagt sager fra kontaktgruppen, gennem de seneste år først og fremmest af intern sikkerhedsmæssig karakter. Herudover var sikkerhedsudvalget aktiveret med henblik på at modtage orientering i forbindelse med Golf-krigen og krisen i Sovjetunionen i august 1991.

Krisestyringscentrets etablering vil i dag ske i Udenrigsministeriet, hvor der er forberedt et situationsrum. Udenrigsministeriets kommunikationscenter er fysisk beliggende i tilknytning til situationsrummet, og de nødvendige kommunikationsforbindelser til brug i en krisesituation kan aktiveres med kort varsel. Ligeledes den tekniske stab, herunder kommunikationsmedarbejdere fra de involverede myndigheder, kan indkaldes hurtigt.

Når krisestyringscentret er fuldt aktiveret, kan den her forsamlede krisestab - på embedsmandsniveau eller regeringsniveau - kommunikere fra centret med de relevante nationale civile og militære myndigheder, med NATO-hovedkvarteret og centrale militære NATO-kommandoer samt danske diplomatiske repræsentationer i udlandet. De inden for EU og CSCE etablerede kommunikationsnetværk kan ligeledes anvendes. Krisestyringscentret aktiveres normalt i forbindelse med regelmæssige NATO-krisestyringsøvelser.

Formelle procedurer for, hvorledes krisestyringscentret kan aktiveres findes ikke. I givet fald formodes et initiativ hertil at udspringe af en samstemmende situationsbedømmelse blandt de relevante myndigheder. Fraværet af detaljeret planlægning og formelle procedurer for beslutningsprocessen i en krisesituation - bortset fra sådanne, der sikrer den tekniske funktionsdygtighed - er i overensstemmelse med grundkonceptet for dansk national krisestyring: at håndtering af en krisesituation er en naturlig videreførelse af de normale forretninger, så længe dette er muligt. De institutionelle rammers udformning skal også ses i lyset heraf.

Selv om det danske krisestyringsapparat blev etableret med særligt henblik på håndtering af de krisetyper, der kunne forudses under den bipolære sikkerhedspolitiske situation, må apparatet forventes også at kunne behandle de "nye" krisetyper. Ikke mindst apparatets uformelle struktur indebærer, at det fleksibelt kan tilpasses et bredt spektrum af krisetyper med henblik på den optimale håndtering.

I forsvaret er bl.a. etableret Forsvarschefens forbindelsesgruppe til regeringen. Denne spiller en særlig rolle i varetagelsen af kommunikationen mellem regeringen og de centrale militære NATO-kommandoer. Det interne krisestyringsapparat i forsvaret undergår i øjeblikket revision. I denne sammenhæng er det afgørende, at det tilpasses den nye sikkerhedspolitiske situation, hvilket bl.a. indebærer at systemet indrettes, så det hensigtsmæssigt kan behandle mindre kriser, der ikke er direkte knyttet til Danmarks grundlæggende sikkerheds-

politiske interesser. Danmarks øgede internationale engagement i eksempelvis FN vil i stigende grad gøre Danmark til aktør i bredere sammenhæng.

7. MULIGHEDERNE FOR ANVENDELSE AF DET DANSKE FORSVAR TIL KRISESTYRING

7.1 Generelle betragtninger

Brug af militære midler alene til løsning af konflikter vil oftest kræve en sådan magtanvendelse og medføre sådanne, langsigtede, skadelige følgevirkninger, at denne mulighed for demokratiske nationer kun kan komme i betragtning, når alle andre muligheder er forsøgt, og når nationernes frihed og eksistens er direkte truet. Militær magtanvendelse skal derfor primært betragtes som et middel, der anvendt direkte eller indirekte, vil kunne medvirke til at skabe de nødvendige forudsætninger for en politisk løsning. Dansk forsvar deltager eller støtter allerede i dag en række konfliktløsningsinitiativer, hvoraf indsatsen i det tidligere Jugoslavien er den mest omfattende.

Forsvarets opstilling af reaktionsstyrker til NATO's styrkestruktur vil forstærke dansk forsvars muligheder for at deltage i det internationale samfunds konfliktløsning, og der ses en række muligheder for at anvende enheder fra alle tre værn i løsning af internationale opgaver. Antallet af enheder, der umiddelbart har været egnet hertil, har været begrænset, hvorfor der er blevet planlagt og iværksat visse ændringer i struktur, materiel og uddannelse for at forbedre denne situation. Hovedelementet i disse ændringer har været etableringen af Den Danske Internationale Brigade, der repræsenterer en forøgelse af de danske indsatsmuligheder. Herved blev taget hensyn til, at hæren er en mobiliseringshær, samt at der i tiden efter afgivelse af Forsvarskommissionens beretning i 1988 er foretaget en generel reduktion af den første samlede tjenestetid i hæren. Det var bl.a. for at tilgodese FN's og NATO's tidskrav samt behovet for samarbejdende enheder påkrævet at indføre en særlig rådigheds-kontraktordning i hæren. Tilpasninger i de øvrige værn med henblik på deltagelse i internationale operationer i varierende miljøer er under forberedelse. Både søværnet og flyveværnet besidder generelle egenskaber, der gør dem velegnede til deltagelse i internationale operationer, om end fortsatte tilpasninger er påkrævet i alle tre værn.

Den generelt bredere og mere diffuse opfattelse af krisebegrebet påvirker naturligt også det militære instruments funktion og de heraf afledte krav til materiel, personel mv. I den traditionelle krisestyringssteori er det interaktionen mellem de politiske og de militære midler, der udgør det centrale element i krisestyringsprocessen - underforstået at evnen og viljen til at anvende magt er tilstede, hvis det anses for nødvendigt for at opnå det politiske mål. Trods den internationale udvikling, med forbedrede muligheder for anvendelse af politisk-økonomiske midler i krisehåndteringen, er der ikke tegn på ændringer i dette centrale forhold, hvilket bl.a. er blevet demonstreret under Golf-krigen og i det tidligere Jugoslavien. I sidste instans har det været, og er fortsat afgørende, at magtapparatet bag de politiske midler opfattes som troværdigt.

Beslutningen om anvendelse eller demonstration af vilje til at ville anvende det militære instrument i en given situation er af vital karakter. Muligheden for utilsigtet optrapning må nøje balanceres i forhold til det militære instruments karakter, samtidig med at den nødvendige troværdighed må sikres i form af sammenhæng mellem det politiske formål og realiserbare militære mål.

For at kunne udgøre et fleksibelt og brugbart instrument, må de militære styrker være i stand til at løse en række meget differentierede opgaver, spændende fra direkte kamphandlinger til f.eks. deltagelse i humanitært hjælpearbejde. Styrkebidrag fra alle tre værn, med hver deres karakteristika, er således væsentlige i bestræbelserne på at skabe et balanceret instrument, der kan indsættes, afstemt til den aktuelle situation.

Kravene til de deltagende styrkers struktur kan opdeles i en række almene krav, der generelt knytter sig til krisehåndteringsoperationer, samt en række mere specifikke krav, der vil være tættere knyttet til de forskellige missionstyper. Herudover vil der naturligt være behov, der er relateret til den specifikke mission, bl.a. geografiske betingede forhold.

Henset til operationernes mulige spændvidde og kompleksitet, skal værnenes strukturer generelt være fleksible og alsidige, således at de enkelte enheder kan løse flere opgaver og indgå i forskellige samarbejdsrelationer. Informationssystemer må i denne sammenhæng prioriteres.

Kravet om mobilitet, der er afstemt til den forventelige indsættelse, er tilsvarende vitalt, idet netop en hurtig indsættelse kan være afgørende i krisehåndteringen. Mobilitetskravet gælder ikke blot styrkernes strategiske mobilitet, det vil sige den indledende transport til kriseområdet, men også den operative og taktiske bevægelighed i og omkring kriseområdet, således at styrkerne samlet eller enhedsvis kan indsættes i kriseområdet, forskydes i dette efter situation og opgaver eller trækkes ud af kriseområdet, såfremt dette skulle vise sig nødvendigt eller hensigtsmæssigt. Endvidere må enhedernes overlevelsessevne og passive beskyttelse tillægges høj prioritet.

Evnen til at gennemføre længerevarende operationer fjernt fra nærområdet har fået øget betydning, hvilket medfører forøgede krav til den logistiske struktur og enhedernes udholdenhed.

Udviklingen af styrkestrukturen må naturligt finde sted under hensyntagen til udviklingen i NATO og øvrige relevante organisationer. I den forbindelse bør mulighederne for etablering af en international arbejdsdeling udnyttes, således at de enkelte landes og organisationers særlige ressourcer anvendes optimalt. Eksempelvis kan den amerikanske lufttransportkapacitet med fordel udnyttes i de tilfælde, hvor en hurtig indsættelse fordres. Tilsvarende vil dansk sø- og lufttransportkapacitet, under forudsætning af indgåelse af kontrakter, med et vist varsel kunne stilles til rådighed til transport af større mængder personel og materiel, som det var tilfældet i Golf-krisen, hvor danske skibe transporterede både amerikanske og britiske enheder.

7.2 Konkrete anvendelsesmuligheder

Nedenfor følger en beskrivelse af den mulige anvendelse af dansk forsvar som led i en krisehåndteringsproces samt en gennemgang af de specifikke krav, disse afstedkommer. Mulighederne skal dels ses i sammenhæng med NATO's krisestyringsproces, dels i sammenhæng med FN's og CSCE's krisestyring. Operationerne er præsenteret i overensstemmelse med terminologien i "An Agenda for Peace", idet dog informationsindhenting behandles særskilt, eftersom dette element er af afgørende betydning for evnen til krisestyring. Endvidere analyseres mulighederne for deltagelse i operationer med et humanitært sigte i

forbindelse med forebyggende diplomati, da sådanne operationer, ud over det humanitære sigte, har et kriseforebyggende formål. Rækkefølgen udtrykker - bortset fra operationerne i afsnittet om fredsofbygning - operationernes gradvist øgede intensitet. Det skal bemærkes, at de konkrete operationer ofte vil inkludere elementer fra flere operationstyper.

7.2.1 Informationsindhentning

Tilvejebringelse af et tilstrækkeligt *informationsgrundlag* er en forudsætning for enhver effektiv krisestyring.

Det gælder for enhver indhentning af informationer, at der kan bygges på såvel åbne som lukkede kilder. Dagspressen og de øvrige medier er i denne forbindelse vigtige. Det vil ofte være bearbejdelsen og sammenstillingen af materiale fra forskellige kilder, der tilfører råinformationer værdi.

Forsvarets Efterretningstjeneste indhenter løbende informationer om udenlandske politiske, økonomiske og militære forhold. Disse informationer bearbejdes efterfølgende med henblik på, at de fornødne forholdsregler og beslutninger kan træffes. Den nationale efterretningsindhentning suppleres af den udveksling af efterretningsoplysninger, der finder sted mellem NATO-landene. Militære enheder kan umiddelbart bidrage til tilvejebringelse af informationsgrundlag, f.eks. enheder med overvågnings- og observationsopgaver.

En anden væsentlig kilde til informationer er Danmarks diplomatiske repræsentationer i udlandet, dels de multilaterale repræsentationer ved f.eks. NATO, EU og FN, dels de bilaterale (ambassaderne). På centrale ambassader findes en forsvarsattaché, som varetager den forsvarsmæssige indberetningsvirksomhed.

7.2.2 Deltagelse i forebyggende diplomati

En række af forsvarets aktiviteter har en tillidskabende og dermed kriseforebyggende effekt. *Udveksling* af observatører i forbindelse med større militære øvelser er aftalt i Wien-dokumentet fra 1992, og bidrager ligesom fælles øvelser og anden *besøgsvirksomhed* (eksempelvis formaliseret i form af samarbejdsaftaler, som de af Danmark nyligt indgåede aftaler med Polen og Letland) til øget tillid mellem parterne. Tilsvarende har samarbejdet inden for NACC/GDM, som kan forventes at blive udbygget med samarbejdsaftaler som følge af Partnership for Peace initiativet, et indhold, der vil give mulighed for hyppig kontakt mellem de involverede staters militære systemer. Det øgede samarbejde i disse fora indeholder endvidere en introduktion til de væbnede styrkers rolle i det moderne samfund. Samarbejdet har en indirekte kriseforebyggende karakter, der også genfindes i Danmarks *uddannelse* af befalingsmænd til de baltiske landes forsvar.

Forsvarets deltagelse i *våbenkontrol* gennem implementering af Danmarks forpligtelser samt verifikation af eksisterende våbenkontrolregimer virker ligeledes kriseforebyggende gennem skabelse af en højere grad af gennemsigtighed, gennem etablering af egentlige reduktioner samt gennem de øvrige tillidsskabende effekter.

Fælles for ovenstående militære bidrag til kriseforebyggelse er, at de i højere grad vedrører de udløsende faktorer bag en krise (mistillid) end de bagvedliggende faktorer.

FN har på det seneste fået opgaver af *humanitær* karakter som f.eks. beskyttelse af fødevarekonvojer i Somalia og beskyttelse af nødhjælpsforsyninger til civilbefolkningen i Bosnien-Hercegovina. Disse operationer har, som navnet antyder, primært et humanitært sigte, men de vil ofte medvirke til at stabilisere levevilkårene i de berørte områder, og derigennem medvirke til forebyggelse af yderligere voldsanvendelse.

Under særlige omstændigheder kan en humanitær indsats dog bidrage til at forlænge eller forværre konflikten. For det første kan anvendelse af militære styrker betragtes som en illegitim indblanding i indre anliggender. For det andet kan det ikke udelukkes, at den humanitære indsats i visse tilfælde vedligeholder de faktorer, som ligger bag konflikten. Eksempelvis kan mangelfuld kontrol med forsyningernes fordeling utilsigtet bidrage til de krigsførende parter uholdenhed.

Militært kan der være tale om såvel operationer af logistisk karakter (forsyning, transport, sanitet, konstruktion etc.) som beskyttelsesopgaver, der kræver indsættelse af enheder med kampeffekt. En kombination af de to opgavetyper er i høj grad tænkelig.

Enheder til brug for humanitære operationer skal derfor være i stand til at løse et bredt spektrum af opgaver gående fra, hvad der kan sidestilles med traditionelt fredsbevarende operationer, over operationer af logistisk karakter, til operationer, der kræver kampeffekt. Erfaringer fra de nuværende operationer i det tidligere Jugoslavien har således vist behovet for beslutsomhed og tilstedeværelse af militære magtmidler. Operationsvilkårene kan yderligere kompliceres i forbindelse med fredsskabende operationer, hvor ikke-militære organisationer sideløbende arbejder med f.eks. retablering af infrastruktur efter kamphandlinger.

Hæren har en række muligheder for deltagelse i løsning af humanitære opgaver. Oprettelsen af Den Danske Internationale Brigade har bidraget hertil. Tilsvarende kan søværnet bidrage med nød- og katastrofehjælp, evakuering, transport og konvojopgaver. Flyvevåbnets bidrag til humanitære operationer kan bestå i evakuering, transport af nødhjælp, som det har været tilfældet i forbindelse med luftbroen til Sarajevo, eller nedkastning af nødhjælp til isolerede områder. Flyvevåbnet kan i den forbindelse medvirke til sikring af luftrummet gennem overvågning, herunder rekognoscering, og/eller etablering af sikre luftkorridorer.

Det militære bidrag til den egentlige krisestyringsproces på lavt kriseniveau har traditionelt været *militær tilstedeværelse*, som er en forudsætning for gennemførelse af en række andre krisestyringsoperationer. Hermed menes, at de militære styrker er placeret i eller tæt på det kriseramte område med henblik på umiddelbart at kunne iværksætte andre krisestyrende operationer.

Militær tilstedeværelse er et signal om, at situationen betragtes med alvor, og at yderligere krisestyrende foranstaltninger kan gennemføres. En sådan understregning af solidaritet udgør hovedelementet bag NATO's etablering af Umiddelbare Reaktionsstyrker (IRF). Samtidig har militær tilstedeværelse et forebyggende sigte med henblik på at øge mulighederne for at identificere en eventuel aggressor. Deployering af militære styrker i et forebyggende øjemed har eksempelvis fundet sted i Makedonien.

Af hensyn til krisens iboende tidspres fordrer militær tilstedeværelse ud over rådighed over de relevante styrkekomponenter ofte, afhængig af geografiske forhold, en evne til hurtig deployering af relevante styrker. Erfaringerne fra FN's virke antyder, at en beslutning om militær tilstedeværelse ofte træffes sent i forløbet, hvilket understreger behovet for en hurtig deployering. For at reducere dette problem vil FN etablere UN Stand-by-Forces. Enkelt personer tildelt denne styrke skal kunne indsættes inden for en uge, mindre enheder inden for to uger og større enheder inden for 30 dage. Danmark forventes at ville bidrage med et stabskompagni og stabsofficerer, men tilmelding af enheder fra søværnet og flyvevåbnet bør også overvejes.

Observation er en integreret del af alle militære krisestyrende operationer. Observation er dog tillagt en særskilt betydning i FN-operationer, der sigter på forebyggende diplomati, fredsbevarelse og fredsopbygning, hvor FN-styrkerne indsamler oplysninger om overholdelse af våbenhviler, fredsaftaler eller resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd, og hvor FN-styrkerne ofte spiller en mere aktiv rolle i iværksættelse af opfølgende foranstaltninger.

Observation er eksempelvis én af UNPROFOR's opgaver i det tidligere Jugoslavien, og overvågning af flyveforbudet over Bosnien-Hercegovina udgør et andet eksempel. Observation kan gennemføres af alle tre værn og kan i visse tilfælde fordrer rådighed over særligt materiel.

7.2.3 Deltagelse i fredsbevarende operationer

Fredsbevarende operationer er ikke omtalt i FN-Pagten. Konceptet har gennem årene udviklet sig til et fleksibelt instrument for FN i konfliktløsning/konfliktforebyggelse. Der findes ingen fastlagte definitioner af en fredsbevarende operation. Som hovedregel falder fredsbevarende operationer ind under Pagtens kapitel VI (fredelig bilæggelse af stridigheder). En operation vil typisk blive besluttet efter indgåelse af en våbenhvile- eller fredsaftale mellem de stridende parter, og operationen vil finde sted med parternes indforståelse. Fredsbevarende styrker må kun anvende våben i selvforsvar.

Fredsbevarende operationer baserer sig på operative elementer, der ligeledes forefindes i visse operationer i forbindelse med forebyggende diplomati. Det gælder naturligvis militær tilstedeværelse, men observation udgør ligeledes et centralt element i fredsbevarende operationer.

De aftaler, der danner grundlaget for de fredsbevarende operationer vil ofte inkludere etablering af en *buffer-zone* mellem de stridende parter. Denne overvåges og patruljeres af de fredsbevarende styrker. En sådan opgave kan i princippet vedrøre både land-, luft- og havområde. Formålet med etablering af en buffer-zone er at mindske relationerne - og dermed mulighederne for konflikt - mellem parterne, indtil konflikten er endeligt bilagt. De konkrete erfaringer fra eksempelvis Cypern indikerer dog, at isolation af stridens parter i visse tilfælde fjerner incitamentet til at løse konflikten.

Siden 1988 er mandatet for FN's fredsbevarende styrker gradvist udvidet til også at omfatte opgaver som f.eks. *afvæbningsopgaver og overvågning af menneskerettighedernes efterlevelse*, hvorved de i stigende omfang er tilført fredsopbyggende aspekter. Af disse har afvæbning givet anledning til de største problemer. Afvæbning foregår i princippet på

frivillig basis, og de fredsbevarende styrker har ofte ikke mandat til at forhindre, at parterne genoptager kontrol over deres våben og fjerner dem fra de af FN etablerede depoter, hvilket bl.a. er sket i de serbisk kontrollerede dele af Kroatien. Afvæbningsopgaven er i princippet ikke mere krævende end de øvrige fredsbevarende opgaver, men i praksis har afvæbning vist sig at angå parternes centrale interesser i en sådan grad, at der er opstået et stigende modsætningsforhold mellem de fredsbevarende styrker og en eller flere af konfliktens parter.

Fælles for de fredsbevarende operationer er, at de fordrer accept fra konfliktens parter, og i den forbindelse er det afgørende at parterne nærer tillid til styrkens mandat, og at styrken sammensættes, så den fremstår som upartisk.

Dette forhold må afvejes mod de seneste års erfaringer, der viser at der er en stigende tendens til at parterne, på trods af en formel accept af styrkerne, lægger hindringer i vejen for FN-styrkers virke i form af bl.a. beskydning og indskrænkelse i styrkernes bevægelsesfrihed.

Enheder, der indsættes i sådanne opgavetyper, skal være udrustet således, at de effektivt kan forsvare sig selv og om fornødent kan gennemføre evakuerings- eller undsætningsoperationer. Den psykologiske effekt af indsættelsen af en styrke med sådanne egenskaber kan i visse situationer i sig selv virke fredsbevarende f.eks. ved at skabe tillid hos udsatte befolkningsgrupper og derigennem forebygge flygtningeproblemer.

Danske hærstyrker har en årelang tradition for og erfaring i deltagelse i fredsbevarende operationer. Etableringen af Den Danske Internationale Brigade vil styrke Danmarks mulighed for at bidrage til sådanne operationer i fremtiden. Selvom søværnet og flyvevåbnet ikke har samme tradition for at deltage i fredsbevarende opgaver, besidder de to værn i kraft af deres normale uddannelses-, operations- og træningsmønster en stor erfaring i planlægning og gennemførelse af operationer i samarbejde med øvrige allierede styrker. Enheder, der tildeles henholdsvis IRF og RRF, vil være primære kandidater til udsendelse, men også andre styrkekomponenter vil kunne komme på tale.

7.2.4 Deltagelse i fredsskabende operationer

FN's Pagt giver mulighed for at iværksætte tvangsforanstaltninger i tilfælde af trusler mod den internationale fred og sikkerhed. Herunder vil militære styrker under FN kunne gives et fredsskabende eller gennemtvingelsesmandat, som indebærer, at der anvendes magt for at fremtvinge eller hindre en bestemt situation. Der vil i så tilfælde militært set være tale om en væsensforskellig operation fra en fredsbevarende operation.

En ofte anvendt tvangsforanstaltning udgøres af den økonomiske *blokade eller embargo*, hvor et land helt eller delvis afskæres fra økonomisk samkvem med det øvrige internationale samfund. Hensigten er gennem økonomisk pression at tvinge staten til at efterkomme resolutionerne fra FN's Sikkerhedsråd. En våbenembargo har desuden til hensigt at påvirke landets evne til at føre krig.

Blokaden eller embargoen kan stå alene, men vil i så fald ikke være særlig effektiv, idet den kan brydes uden konsekvenser. Observation kan klarlægge om handelssamkvem stadig

finder sted, hvilket bl.a. fandt sted i Adriaterhavet i forbindelse med den indledende fase af blokaden mod Ex-Jugoslavien. Siden hen er blokaden blevet effektiviseret gennem håndhævelse. En effektiv håndhævelse kræver i en lang række tilfælde indsættelse af militære styrker. Kun i de tilfælde, hvor passage af nabolande fordres, og hvor disse er samarbejdsvillige, kan håndhævelse ske med udelukkende civile midler.

Den militære håndhævelse kan i princippet inkludere styrker fra samtlige tre værn, men ikke mindst flådestyrker har i praksis vist sig anvendelige. Danske korvetter har eksempelvis deltaget i blokaden af både Irak og Ex-Jugoslavien.

FN's Generalsekretær har i sin rapport, "An Agenda for Peace", beskrevet operationer til gennemtvungelse af fred. Blandt de mulige opgaver nævner Generalsekretæren den situation, hvor en indgået våbenhvile ikke overholdes, og hvor FN med magt søger at genskabe våbenhvilen. Fredsgennemtvungelse sigter mod en eliminering af den konkrete trussel mod freden eller mod en manifestation af vilje til optrapning af FN's engagement gennem advarende selektive militære operationer.

Der er således tale om en type af operationer, der for så vidt angår kravene til enhedernes udrustning og uddannelse befinder sig mellem de traditionelt fredsbevarende og fredsskabende operationer, idet større operationer dog hurtigt vil få en betydelig lighed med militære fredsskabende operationer.

Inddæmning udgør en naturlig fortsættelse af tilstedeværelse og består af en lokal eller regional styrkeopbygning med henblik på at signalere såvel evne som vilje til at iværksætte yderligere krisestyrende operationer. Forskellen består primært i omfanget af de deployerede styrker og den tidsmæssige rækkefølge, hvor tilstedeværelse etableres tidligt i forløbet som en indledende foranstaltning. Inddæmning sigter mod at forhindre en eskalation i konflikten intensitet og geografiske udstrækning gennem en signalering af vilje. Et eksempel herpå er Operation Dessert Shield i Saudi Arabien efter Iraks angreb på Kuwait.

Advarende gennemtvungende foranstaltninger markerer en yderligere optrapning, men uden at der er tale om en omfattende intervention. Formålet er at signalere villighed til en fortsat eskalation af konflikten for derigennem at påvirke modpartens perception af omkostningerne ved fortsat aggression. Disse operationer vil typisk være af en begrænset karakter, idet det primært er den psykologiske effekt, der tilsigtes. Samtidig skal en sådan advarsel for at være effektiv også demonstrere en sådan overlegenhed, eskalationsdominans, at det gør indtryk på modparten, hvilket har betydning for måludvælgelsen. Om fornødent kan flere på hinanden følgende advarende gennemtvungende operationer finde sted.

Anvendelse af moderne, højpræcise våbentyper forekommer her, som i forbindelse med en mere omfattende militær intervention, særligt velegnede, idet de minimerer risikoen for egne tab, begrænser den utilsigtede skadevirkning og demonstrerer en afskrækkende teknologisk kapacitet.

Congo, Korea og Golfen er alle eksempler på *omfattende militær intervention* på FN-mandat. Kravene til styrkens kampkraft er større end ved de øvrige operationstyper, og i takt med den stigende kampintensitet øges tilsvarende kravene til styrkens kampeffekt, overlevelsesevne og beskyttelse. Krisestyring i form af forsøg på at begrænse kampenes intensi-

tet og deres geografiske udstrækning under hensyntagen til de politiske mål er stadig relevant under krigsforløbet.

Et dansk bidrag til en fredsskabende krisestyringsopgave skal tilpasses den foreliggende situation. Ønsket om et konkret og synligt dansk bidrag til løsning af de internationale opgaver, herunder mulig deltagelse i egentlige fredsskabende operationer, har for hærens vedkommende ført til opstilling af Den Danske Internationale Brigade. For alle tre værn må forventes en fortsat tilpasning med henblik på at udnytte og forbedre deres evne til løsning af internationale krisestyringsopgaver.

7.2.5 Deltagelse i fredsopbyggende operationer

Fredsopbygning er først og fremmest en politisk og økonomisk proces med henblik på at forebygge en genoptagelse af en konflikt. Politisk-militære midler finder i denne sammenhæng primært anvendelse til stabilisering af forholdet mellem de tidligere stridende parter for på denne måde at tilvejebringe den basale sikkerhed og tillid, der er en forudsætning for forsoning og genopbygning af området - såvel økonomisk som politisk.

Militære styrker, der bidrager til fredsopbygning, vil derfor i vid udstrækning løse opgaver, som er identiske med de fredsbevarende opgaver som eksempelvis *observation, etablering af buffer-zoner og afvæbning*. Derudover kan styrkerne blive pålagt en række mere specielle opgaver i forbindelse med fredsopbygningen. Der kan bl.a. være tale om *overvågning af valg, folkeafstemning og menneskerettighedernes efterlevelse, udøvelse af visse politimæssige opgaver samt minerydning*.

Der er således tale om et bredt opgavespektrum, hvor kravene til de militære bidrag ofte vil være sammenfaldende med kravene til de styrker, der deltager i fredsbevarende operationer. Visse af de mere specielle opgaver kan dog kræve særlig udrustning eller træning.

Intensitetsmæssigt må fredsopbyggende operationer forventes at ligge på niveau med det fra fredsbevarende operationer kendte.

Da danske militære enheder kan løse et bredt spektrum af fredsbevarende opgaver, vurderes de ligeledes generelt at være velegnede til deltagelse i fredsopbyggende operationer.

7.2.6 Krisestyring i nærområdet

FN-Pagtens artikel 51 fastslår, at intet i Pagten indskrænker den naturlige ret til individuelt eller kollektivt selvforsvar. Det betyder, at Danmarks bidrag til krisestyringen i nærområdet ikke i samme grad som krisestyring uden for nærområdet vil være underlagt krav om at have mandat fra FN's Sikkerhedsråd. Den primære ramme for anvendelsen af dansk forsvar til krisestyring i nærområdet vil være NATO, idet dog både FN, CSCE og EU kan udnyttes i de politiske forsøg på krisestyring og som led i kriseforebyggelse.

Den ovenstående analyse af operationstyper i henhold til terminologien fra "An Agenda for Peace", finder i meget vid udstrækning også anvendelse i forbindelse med krisehåndteringen i nærområdet, herunder også det danske bidrag til Alliancens krisestyring. Det betyder, at

de omhandlede operationstyper fremstår som relevante i såvel kriser, der vedrører dansk nærområde, og dermed danske sikkerhedspolitiske interesser i snæver forstand, som kriser uden for nærområdet, og dermed Danmarks sikkerhedspolitiske interesser i bredere forstand.

Det gælder således informationsindhentningen, der danner baggrund for de politiske beslutninger, der udgør det danske bidrag til kriseforebyggelse, og tilvejebringelse af strategisk og taktisk varsel samt tilvejebringelse af øvrige efterretninger af sikkerhedspolitisk betydning.

Kriseforebyggelse i nærområdet vil i vid udstrækning bestå af politisk-diplomatiske og politisk-økonomiske midler og udgør således en del af den generelle danske udenrigspolitik. Forsvaret bidrager til kriseforebyggelsen inden for denne ramme, herunder ved gennem militær styrke at medvirke til NATO's krise- og krigsafskrækkende effekt. Bidraget kan som tidligere nævnt ske i henhold til multilaterale aftaler som eksempelvis traktaten om konventionelle væbnede styrker i Europa, som giver forsvaret en vigtig rolle i verifikation af traktaten. Et andet eksempel udgøres af notifikationer og gensidig udsendelse af observatører til militære øvelser i henhold til Wien-dokumentet fra 1992, hvilket bidrager til øget gennemsigtighed, stabilitet og tillid. Endelig inddrager forsvarets besøgs-, uddannelses- og øvelsesvirksomhed i stigende grad repræsentanter for Central- og Østeuropa med henblik på tillidskabelse og styrkelse af disse landes forsvar.

Såfremt en krise manifesterer sig i dansk nærområde, vil krisestyringen indledningsvis i princippet blive søgt fastholdt i nationalt regi. Forsvarets bidrag vil typisk blive synligt i tilfælde af en krise, der vedrører dansk område. I tilfælde af en trussel herimod kan nationale danske forsvarsmæssige foranstaltninger i en indledende fase bestå i f.eks. intensiveret farvandsovervågning og suverænitetshævdelse.

En forøgelse af det militære beredskab beror på en lang række beredskabsforanstaltninger, der hver især kan betragtes som en krisestyringsforanstaltning. Komplekset af beredskabsforanstaltninger udgør et differentieret instrument, hvis anvendelse kan tilpasses den aktuelle situation. Den lave del af spektret kan bestå i intensiveret overvågning og inddragelse af orlov, medens deployering af styrker til potentielle indsatsområder, ombordtagning af miner og sammendragning af hærstyrker er eksempler på foranstaltninger fra den øvre del af spektret. I den øverste del af spektret findes foranstaltninger som overtagelse af kontrollen med skibs- og lufttrafik og udlægning af miner mv.

Også de enkelte foranstaltninger kan iværksættes på differentieret måde. Et eksempel herpå er mineudlægning, som var et centralt instrument for den danske regerings fastholdelse af neutralitetskursen imellem Storbritannien og Tyskland i 1914. Med det konkrete valg af minespærringer etablerede Danmark beskyttelse af land- og søterritoriet og signalerede vilje til ikke blot defensive operationer, men også til at ville søge at hindre engelske sømilitære operationer ind i Østersøen gennem danske farvande. Selv om mineudlægning generelt tilhører den øverste del af krisestyringsspektret, kan dens praktiske gennemførelse signalere varierende opfattelser af situationens alvor. I den nedre del kan formålet f.eks. blot være at muliggøre bedre kontrol med skibstrafikken. I den øvre del kan der være tale om mere omfattende mineudlægning med henblik på blokering af passage eller som led i etablering af et egentligt anti-invasionsforsvar.

I praksis må konsultationer inden for Alliancen påregnes at indtage en fremtrædende plads allerede i en tidlig fase af et kriseforløb. Blandt de militære foranstaltninger i krisestyringsøjemed vil Alliancen kunne betjene sig af hurtigt deployerbare styrker, fra 1995 i form af de Umiddelbare og Hurtige Reaktionsstyrker. Enheder fra disse styrker vil i et kriseforløb kunne indsættes i Danmark eller i dansk nærområde. Sådanne styrkers deployering til et kriseområde må betegnes som et markant udtryk for alliancesolidariteten og udgør tillige et bidrag til styrkelse af forsvarsevnen. Deployering udgør således et alvorligt skridt.

Hvis truslen er rettet mod en allierets territorium og reaktionstyrkerne indsættes i dette område, kan deployering af de danske reaktionstyrkebidrag inden for rammerne af NATO blive relevant. De specifikke danske bidrag vil afhænge af de konkrete omstændigheder.

Militær tilstedeværelse, modkoncentration og inddæmning gennem deployering af styrker udgør således helt centrale elementer i krisestyringen i nærområdet og inden for Alliancen. En vigtig opgave for forsvaret i krisestyringen bliver derfor at sikre modtagning af forstærkninger. Afhængig af den konkrete situation kan det vise sig nødvendigt, at øge også det nationale danske beredskab for at sikre modtagelse af reaktionsstyrker med henblik på at påvirke modpartens vilje samt forberede en eventuel forsvarskamp. Dette kan inkludere indkaldelse af mobiliseringsenheder til beredskabsmønstringer eller til afslutning af den første samlede uddannelse med henblik på forberedelse af opstilling af krigsstyrken og dansk bidrag til NATO's hovedforsvarsstyrker.

Ofte vil der eksistere et betydeligt sammenfald mellem de operationstyper, der finder anvendelse i forbindelse med det internationale samfunds krisestyring, og de operationstyper, der er relevante i forbindelse med krisestyring i nærområdet. I det omfang dette ikke er tilfældet er det afgørende, at forsvaret i sin planlægnings- og uddannelsesvirksomhed tilsikrer evnen til gennemførelse af alle relevante operationstyper.

8. SAMMENFATNING

Den sikkerhedspolitiske situation er i dag væsentligt forskellig fra perioden med Øst/Vest-modsætningerne. Den sikkerhedspolitiske udfordring i Europa består i dag primært af lokale kriser og konflikter udspringende af grundlæggende værdier baseret på etnisk tilhørsforhold, nationalitet eller religiøs overbevisning. Opblomstringen af bevægelser baseret på disse forhold forstærkes af meget betydelige økonomiske problemer i de central- og østeuropæiske lande, og af politiske strukturer og processer, der ikke i tilstrækkelig grad magter at samle befolkningen og skabe grobund for økonomisk fremgang.

Den sikkerhedspolitiske udvikling har medført, at krisebegrebet i dag fremstår som bredere end det tidligere var tilfældet. Kriser vil i fremtiden oftest være hyppigere, mindre samt mere afgrænsede og langvarige end tidligere, og de vil oftere indeholde et element af borgerkrig. Samtidig betyder kernevåbnenes stærkt reducerede betydning, at tidsfaktorens betydning i krisesituationen er reduceret.

Sigtet med krisestyring har traditionelt været enten en påvirkning af beslutningstagernes vilje til at forfølge bestemte politiske mål eller af beslutningstagernes evne til at opnå deres politiske mål. I den forbindelse spiller perception en særskilt rolle, og det er følgelig væsentligt, at eventuelle krisestyringsforanstaltninger nøje afstemmes til den konkrete situation.

Som følge af det ændrede krisebegreb har vægtningen i krisestyringsbegrebet ændret sig. Særligt den øgede vægt på kriseforebyggelse fremstår som det helt centrale element i bestræbelserne på at sikre freden i fremtiden, idet det er såvel bedre som lettere at fjerne eller afdæmpe konflikter, før de får et omfang, hvor de ikke kan holdes inden for den eksisterende politiske orden. Egentlige krisestyrende tiltag gennemført inden for rammerne af det internationale samfund har dog også fået en mere central placering.

Den bedste eksponent for denne udvikling er FN, der i de senere år har spillet en meget aktiv rolle i særligt fredsbevarende og humanitære operationer. FN's rolle er blevet styrket af det stærkt forbedrede samarbejde i FN's Sikkerhedsråd. Samtidig har generalsekretæren i sin rapport "An Agenda for Peace" fremlagt visioner med henblik på en yderligere styrkelse af FN's indsats for fred gennem introduktion af en række nye typer af FN operationer i form af forebyggende diplomati, fredsgennemtvangelse og fredsopbygning.

Andre internationale organisationer har ligeledes påtaget sig en øget rolle i den internationale krisestyring. Det gælder eksempelvis NATO, CSCE, Den Europæiske Union og WEU.

Dansk deltagelse i krisestyring forventes fortsat baseret på samarbejde i internationale organisationer, og Danmark har i de senere år i stigende grad bidraget til fredsbyggende operationer inden for rammerne af FN, CSCE, NATO og EU.

I henhold til terminologien fra "An Agenda for Peace" er forsvarets muligheder for konkrete bidrag til Danmarks krisestyrende indsats analyseret. Analysen omfatter såvel kriser i dansk nærområde som kriser, der udspiller sig uden for dette område. I begge tilfælde er det afgørende, at forsvaret anvendes som led i en omfattende politisk proces, hvor forsvarets bidrag udgør et af flere elementer i et afstemt hele.

Af analysen fremgår det, at forsvaret kan bidrage til krisestyring i et bredt spektrum af scenarier spændende fra kriseforebyggende operationer og informationsindhentning over fredsbevarende og humanitære operationer til egentlig kamp og efterfølgende fredsopbyggende operationer.

Forsvarets opstilling af reaktionsstyrker til NATO's styrkestruktur vil forstærke dansk forsvars muligheder for at deltage i det internationale samfunds konfliktløsning, og der ses en række muligheder for at anvende enheder fra alle tre værn i løsning af internationale opgaver.

På trods af en årelang erfaring med deltagelse i fredsbevarende operationer i FN-regi, har antallet af enheder, der umiddelbart har været egnet til indsættelse i internationale opgaver været begrænset. Derfor og på grund af reduktion i tjenestetid for hærens værnepligtige er der blevet planlagt og iværksat visse ændringer i struktur, materiel og uddannelse for at forbedre denne situation. Hovedelementet heri har været etableringen af Den Danske Internationale Brigade, der repræsenterer en forøgelse af de danske indsatsmuligheder. Tilsvarende ændringer i de øvrige værn med henblik på opstilling af enheder med større evne til multinationale operationer i varierende miljøer vil kunne styrke forsvarets deltagelse i det internationale samfunds krisestyring yderligere.

De senere år har vist, at FN-operationerne i stigende omfang bestrides i indsatsområdet og bliver militært mere krævende. For fortsat at kunne løse et bredt udsnit af krisestyrende opgaver for det internationale samfund er det afgørende, at udviklingen af de tre værns styrkekomponenter tilsikrer, at de kan anvendes fleksibelt, at de får en høj grad af mobilitet og udholdenhed, og at styrkernes overlevelsessevne er størst mulig.

Krisehåndtering i nærområdet forlader sig i princippet på de samme midler og mekanismer som det internationale samfunds krisehåndtering. I nærområdet vil dansk forsvars krisestyringsbidrag primært være nationalt, i det mindste i en krises indledende fase, eller finde sted inden for rammerne af NATO.

Alliancens etablering af Umiddelbare og Hurtige Reaktionsstyrker vil medvirke til styrkelse af Alliancens krisestyringspotentiale. Militær tilstedeværelse og modkoncentration udgør et centralt element i krisestyring i nærområdet og inden for Alliancen.

Udover bidrag til Reaktionsstyrkerne kan forsvaret gennem opbygning af hovedforsvarsstyrkerne iværksætte en lang række beredskabsforanstaltninger i krisestyringsøjemed. Disse kan anvendes selektivt og fleksibelt, så de tilpasses situationen.

Den konkrete udvikling af forsvaret må endvidere prioritere de områder, hvor styrkelse af forsvarets evne til at bidrage til krisestyrende operationer i internationalt regi tillige bidrager til en almen styrkelse af forsvarets opgaveløsning i nærområdet.