



DIIS · DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER



USA SOM MILITÆRMAGT

BERTEL HEURLIN

USA

SOM MILITÆRMAGT

Bertel Heurlin

© København 2005

Dansk Institut for Internationale Studier, DIIS

Strandgade 56, København K, Danmark

Tel: +45 32 69 87 87 · Fax: +45 32 69 87 00

E-mail: diis@diis.dk · Web: www.diis.dk

Tryk: Gullanders Bogtrykkeri A/S, Danmark

Grafik og sats: Anni Kristensen og Allan Lind Jørgensen

Fotos: Department of Defense, Washington

ISBN: 87-7605-082-3

Pris: 120 kr (inkl. moms)

Denne publikation kan bestilles online fra

www.netboghandel.dk og downloades

gratis fra www.diis.dk

Engrossalg til boghandlere:

Nordisk Bog Center A/S

Bækvej 10-12, 4690 Haslev, Danmark

Tel: +45 56 36 40 40 · Fax: +45 56 36 40 39

TIL

børnene, børnebørnene og oldebørnene:

Thomas, Anne, Martin

Karina, Frederik, Katrine, Carl Emil, Amalie, Joakim,

Johan, Mattis, Xenia, Elvira, Malu

Emil, Freja

og bonusbørnene og bonusbørnebørnene:

Joy, Josephine

Sophia, Isabel, Isak og Alba.

Denne publikation indgår i DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier, som foretages på en bevilling fra Forsvarsministeriet.

Indhold

KAPITEL 1 – INTRODUKTION · 7

KAPITEL 2 – FORSVARSBILLEDER · 15

Første billede: *“The US Can and Will Go It Alone”* – amerikansk unilateralisme · 15

Andet billede: USA i krig – men hvem er fjenden? · 17

Tredje billede: USA som gorillaen, slyngelstaten, den skydegale sherif, den venlige, nødvendige hegemon. Eller er USA *“The Bushworld”*? · 19

Fjerde billede: Magt og afmagt · 21

Femte billede: USA behersker det globale, men ikke det lokale · 23

Sjette billede: USA i krig. Patriotismens sejr og svækkelse · 26

Syvende billede: Hvem styrer USA's forsvar? · 27

Ottende billede: De teknologiske begrænsninger · 32

Niende billede: Missilforsvaret · 33

Tiende billede: USA i krig mod diktatorer til fremme af demokrati · 35

Elvte billede: Terror og individets rettigheder · 37

Tolvte billede: Angreb og forsvar · 39

Trettende billede: Den militære revolution – det teknologiske fix · 41

Det samlede billede af det amerikanske militær · 43

KAPITEL 3 – FORSVARSPOLITISKE DILEMMAER · 45

Hvor er det store skel i amerikansk forsvarspolitik? · 47

Analysen · 52

Det første dilemma: Forsvaret i sikkerhedspolitikken – unilateralisme kontra multilateralisme/universalisme · 54

Andet dilemma: Internationale normer og love kontra beskyttelse af det amerikanske samfund: USA i krig · 61

Tredje dilemma: <i>Grand Strategy</i> – den militære del af sikkerhedspolitikken: forsvar kontra angreb	· 65
Fjerde dilemma: Militær strategi – <i>Revolution in Military Affairs</i> kontra traditionel kontinuerlig udvikling	· 74
Det femte dilemma: Det centrale beslutningscenter kontra indenrigspolitik og bureaukratisk politik	· 82
Konklusion	· 88

KAPITEL 4 – MISSILFORSVARET – HVAD SKAL DET NYTTE? · 91

Introduktion	· 91
Forløbet og faserne	· 94
Den interne og den internationale debat: <i>pro et contra</i>	· 116
Strategisk uden mening?	· 118
Teknologisk uden mening?	· 121
Økonomisk uden mening?	· 124
Internationalt uden mening?	· 126
At forklare det amerikanske missilforsvarsprojekt	· 129
Den nationale sikkerhedsstrategi	· 131
<i>Revolution in Military Affairs</i>	· 132
Space og cyberspace	· 134

KAPITEL 5 – POSITION OG POLITIK · 137

Introduktion	· 137
USA's relative placering	· 139
USA's absolutte militære magt	· 145
Baser	· 146
Strategiske styrker	· 149
Slagkraft	· 152
Forsvarets begrænsninger	· 153
Internationale begrænsninger	· 155
Interne politiske begrænsninger	· 159
Økonomiske begrænsninger	· 161
Organisatoriske begrænsninger	· 166
Teknologiske begrænsninger	· 169

INDHOLD

<i>Revolution in Military Affairs – Network Centric Warfare</i> · 177
Udviklingen af det amerikanske militær · 182
Amerikansk strategi i perspektiv: en sammenfatning · 190
Konklusioner · 198

KAPITEL 6 – KONKLUSION · 205

LITTERATUR – Udvalgt litteratur om amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik · 215

FIGURER:

USA's verdensomspændende militære tilstedeværelse · 50
Firmaer og forsvar · 52
Sådan er USA's forsvar organiseret · 59
De fire værn · 63
Hæren · 68
Søværnet · 73
Marineinfanteriet · 76
Flyvevåbnet · 80
Kystbevogtningen · 83
Forsvarets ledelse · 87
Magtens statistik · 140
USA's nationale forsvarsbudget, finansårene 2003-2009 · 142
USA's forsvarsudgifter som procent af BNP 1993-2003 · 144
Verdens arsenal af atomvåben · 150
Højindkomstlande med højeste og laveste forsvarsudgifter · 151
Kommandostruktur · 165
De geografiske kommandoer · 171
Værnsfælles kommando · 179
Strategisk kommando · 181
Kommando for specialoperationer · 186
Transportkommando · 198
Krigen mod terrorisme · 201

KAPITEL I

Introduktion

En kommentator blev for nylig bedt om at karakterisere verdens sikkerhedspolitiske tilstand med et ord. Svaret var: *Good*. Men hvis han nu havde to ord? Svaret var: *No good*.

Svaret *good* kan tolkes på denne måde: Overordnet er den sikkerhedspolitiske tilstand i verden bedre end nogen sinde før i historien. I modsætning til under Den Kolde Krig er der ingen udsigt til en altomfattende atomkrig, som vil føre verden ud i et nukleart ragnarok. Anvendelse af masseødelæggelsesvåben vil kunne forekomme – men kun i stærkt begrænset omfang. Der er intet, der tyder på, at der vil blive indledt storkrige i overskuelig fremtid. Krige vil givet finde sted, men i stærkt begrænset omfang og med andre formål og baggrunde end tidligere. Udgangspunktet kan være stater i opløsning (*failed states*), borgerkrige, hypernationalisme eller etnicisme. Hertil kommer de krige, som føres på det internationale samfunds vegne, de “politiske korrekte krige”, som gennemføres for at forhindre forbrydelser mod menneskeheden, brud på menneskerettigheder og uacceptabel undertrykkelse af befolkninger. Den sikkerhedspolitiske situation er også *good* i betragtning af, at der for første gang nogensinde er almindelig tilslutning hos en overvældende del verdens lande til en række globale normer, nemlig demokrati, markedsøkonomi, menneskerettigheder, personlig frihed og *the rule of law*.

Svaret *no good* vil de fleste nikke genkendende til. Truslerne er indlysende, særligt for det enkelte individ: Tør man tage undergrundsbanen? Tør man rejse med fly? Hvordan sikrer man sig, at ens mad ikke er forgiftet eller farlig at indtage? Tør man rejse til Bali, Casablanca, Istanbul, Madrid, Jerusalem? Hvornår bliver man smittet med SARS eller med AIDS? Eller bliver offer for international krimina-

litet? Offer for etnisk udrensning eller for en diktators tilfældige henrettelser? For slet ikke at tale om den risiko man løber, hvis man tilhører den store del af verdens befolkning, som ikke har mad nok, som ikke har bolig, som ikke har adgang til rent vand, som ikke har adgang til medicin. Det er den største individuelle sikkerhedsrisiko målt i antal mennesker, hvad angår overlevelse. Hver dag dør 35.000 mennesker verden over fordi de er udsat for disse risici. Det kan sammenlignes med de ca. 2000, som dagligt dør i trafikken. Det svarer nogenlunde til det antal mennesker, der i gennemsnit dør i krige.

USA spiller en stor rolle i denne *good/no good*-vurdering. Simplethen fordi USA, med sin enestående placering som eneste supermagt, påvirker det internationale samfund i meget høj grad. USA er afgørende impliceret i *good*-situationen. USA er, som enesupermagt, dybt engageret i den globale sikkerhedsmæssige situation, som garant for at verdenskrige og stormagtkrige ikke bryder ud. Men USA spiller også en rolle i forbindelse med *no good*-vurderingen. USA fører an i den globale krig mod terror. Men den krig kan også være med til, at enkeltindivider oplever markant øgede trusler. I både *good*- og *no good*-sammenhængen er det nærliggende at se på, hvilken rolle USA spiller som supermagt og som militærmagt.

Aldrig nogensinde før i historien har USA militært set fyldt så meget i verden, som det gør nu. Og der er ingen tegn på, at USA kommer til at fylde mindre i fremtiden. Tværtimod tyder alt på, at afstanden mellem USA og resten af verden på det militære område øges for hver dag, der går. USA er den militære overmagt, *the hyperpower*. USA nærmer sig stærkt halvdelen af de militære udgifter i verden. USA er i besiddelse af de ultimative dræbermaskiner, som ingen andre kan måle sig med. USA kan til enhver tid etablere luftherredømme over et hvilket som helst land i verden. Med sin gigantiske flåde behersker USA verdenshavene, og marineinfanterister vil kunne gå i land hvor som helst. USA er i stand til at føre flere krige på en gang og kan gennemføre regimeskift i en række lande. USA er til stede overalt i verden, og man kan betragte USA ikke alene som en europæisk og asiatisk magt, men også som en latinamerikansk, en mellemøstlig og en afrikansk magt. Og mindst lige så afgørende: USA satser på at beherske ikke alene verdensrummet, men også cyberspace. USA er klart

INTRODUKTION

førende, hvad angår viden og information for slet ikke at tale om effektiv og hurtig udnyttelse af information i et kampområde. Militært set er USA i sandhed en *hyperpower*.

Samtidig ser man sprækker, ja, dybe kløfter i USA's position som militærmagt. Virker de militære midler? Kan man i længden beherske, lede eller overvåge det internationale system med en ensidig vægt på militær magt og teknologisk overlegenhed? Forholder det sig ikke snarere sådan, at terrorisme, selvmordsaktioner, gidseltagninger og guerillakrig bliver til afgørende politiske og militære midler, som har en helt central indflydelse på et krigsforløb og på et efterfølgende forsøg på stabilisering i forbindelse med asymmetrisk militær afskrækkelse og krigsførelse? At de amerikanske interventioner, ikke mindst Irak-krigen – med den franske præsident Chiracs ord – har øget usikkerheden i verden? Og har disse midler ikke også en direkte indvirkning på verdenssamfundets syn på begivenhederne og på den efterfølgende håndtering? Er situationen ikke den, at den foretrukne amerikanske løsning på taktiske og strategiske militære situationer – indsættelsen og udnyttelsen af teknologiske fix, hvor grundlæggende menneskelige dimensioner og relationer ignoreres – har spillet fallit? Ser vi ikke et billede af et USA, som lider af *overstretch*, selvovervurdering, manglende erkendelse af begrænsningen i anvendelse af militære styrker, manglende erkendelse af krigens egentlige natur og af de store omkostninger forbundet med væbnede aktioner? Ser vi ikke et USA, som netop pga. den exceptionelle udnyttelse af forsvaret parret med politisk arrogance og uvidenhed, fremtræder som en forhadet og utroværdig enhed i store dele af verdensbefolkningen?

Det er det, denne bog handler om. Den prøver at give et billede af USA som militær magt, herunder den rolle det amerikanske forsvar spiller og den position det har på det internationale niveau og på det interne amerikanske niveau. Efter denne korte *introduktion*, som udgør det første kapitel, følger andet kapitel, som er en samling *forsvarsfortællinger*. Det er en præsentation af en række aktuelle og generelle historier om det amerikanske militær, således som det fungerer i praksis, aktuelt og generelt, i krig såvel som når det fungerer som et afskrækkende politisk middel. Der satses på korte konkrete historier, som afspejler alle problematikkerne i bogen, nemlig muligheder og begrænsninger i amerikansk

forsvar og de strategiske og politiske krav til forsvaret og de nødvendige prioriteringer. Det tredje kapitel tager udgangspunkt i det, der er blevet kaldt den amerikanske *forsvarspolitik dilemmaer*: hvordan skal der prioriteres imellem centrale politiske, sikkerhedspolitiske og militære dilemmaer? Det gælder unilateralismen kontra multilateralismen, international ret (folkeret) kontra kravet om maksimal national sikkerhed, som går på tværs af international ret, angreb kontra forsvar, *Revolution in Military Affairs* (RMA), den omfattende transformation af det amerikanske forsvar, kontra den langsomme evolution af den militære udvikling, baseret på tradition. Endelig analyseres dilemmaet mellem klar central styring i sikkerheds- og forsvarspolitikken og en egentlig decentral politik. I det fjerde kapitel tages en særdeles repræsentativ case under analytisk behandling: hvordan står det til med det *amerikanske missilforsvar*? Udgangspunktet er, at missilforsvaret nu opstilles, og at det har fået højeste prioritet i amerikansk forsvar. Den historiske baggrund og faserne identificeres og analyseres. Endelig præsenteres perspektiver og sammenhængen med den nationale sikkerhed. Det femte kapitel benævnes *Position og politik*. Det indeholder først en præsentation af det amerikanske forsvars kapaciteter, set både i et relativt såvel som i et absolut perspektiv. Dernæst analyseres det, man kunne kalde for mulighederne og begrænsningerne i forsvaret, hvad angår den internationale politiske dimension, hvad angår den internt politiske dimension, den økonomiske, den organisatoriske og endelig den teknologiske dimension. Afslutningsvis præsenteres bogens *konklusioner*.

Bogen er baseret på en klar og enkel teori. Enhver ved, at virkeligheden er kompleks, uoverskuelig, fuld af tilfældigheder, usammenhængende og ulogisk. Tænk bare på krigene i Afghanistan og Irak. Selv med supermagtens effektive informations- og styringssystemer spiller en menneskelig perceptionsfaktor ind: ting går galt, man skyder på sine egne. Kvinder og børn bliver dræbt, fordi man måske forveksler et terrorplanlægningsmøde med en bryllupsfest. Clausewitzs begreb om *the fog of war*, krigens tåge, hvor det utilsigtede og uforudsete sker, gælder fortsat uanset nok så meget RMA. En teori om politik beskæftiger sig ikke med enkelthændelser, men om brede mønstre, der gentager sig. En generel teori, som skal opfange og forklare essensen af USA's adfærd, politisk og militært i det internationale system, kan ikke forklare hvorfor USA, med netop 240.000 mand

INTRODUKTION

og en relativ spinkel koalition gik i krig med Irak netop i marts 2003. Den kan ikke forklare hvorfor USA's militærbudget netop hæves med 17 % og at 8 mia. dollar afsættes til missilforsvar. Den kan forklare tendenser og mønstre, den kan forklare, hvorfor enheder i det internationale system bliver drevet i retning af den og den politik, den kan forudse, hvilket generelt politik mønster, der kan betale sig, dvs. belønnes og hvilket der ikke kan betale sig, dvs. straffes.

En teori skal hæve sig over virkeligheden, fjerne sig fra den, ellers kan den ikke forklare noget. Et er at beskrive det amerikanske forsvar og hvordan det er opbygget og fungerer, et andet at forklare hvorfor USA har det forsvar og de strategier, det har.

Her er valgt den strukturelle realisme eller neorealismen, der er en meget enkel teori, baseret på det internationale systems struktur, hvor strukturen ses som noget overordnet og som større end summen af enhederne. Det internationale system er decentralt og anarkisk i modsætning til de enkelte staters interne politiske systemer, som er centraliserede og hierarkiske. Det internationale system er anarkisk, fordi der ikke findes en verdensregering. Derfor er staterne i princippet ens organiserede. Den relative fordeling af kapaciteter for hver enkelt stat, dvs. størrelsen af territoriet og befolkningen, mængden af ressourcer, økonomisk kapabilitet, den militære styrke og landets politiske stabilitet og kompetence spiller en afgørende rolle for organisering af verden. Da det er stormagterne, der er dominerende pga. af deres kapabiliteter, er antallet af stormagts- eller supermagtspoler afgørende. Der er primært tre muligheder: unipolaritet, bipolaritet og multipolaritet. Disse tre organiseringsformer er fundamentalt forskellige og giver overordnede forklaringer på udviklingslinier i det internationale system. Neorealismen bygger på den forestilling, at de vigtigste aktører er staterne, at staterne er enhedsaktører, når de agerer i det internationale system og at aktørerne er rationelle. Men kan det virkelig passe? Det er en stor mundfuld, når man ser på verden nu: hvem er vigtigere aktører lige nu end netop de ikke-statslige aktører som Al Qaeda og andre terrororganisationer? Det er en kendsgerning, at supermagts mest afgørende krig, den globale krig mod terror, føres mod ikke-statslige aktører. Og hvem har egentlig den politiske magt i USA: er der ikke flere aktører, som også på det internationale plan konkurrerer med hinan-

den, fx Det Hvide Hus, National Security Council, CIA, State Department og Pentagon, som har hver deres politikker? Og er det egentlig korrekt, at politik er rationel? Fører terrororganisationer og såkaldte slyngelstater, som Nordkorea og Husseins Irak netop ikke klart irrationelle politikker? Her vil det klare modargument være, at stater grundlæggende tæller mere i det internationale spil end terrororganisationer. Der er en grund til, at USA angreb Afghanistan og Irak som led i krigen mod terror. Hvad angår bureaukratiske aktører: Ja, USA kan i en række tilfælde tillade sig at tale med flere stemmer internationalt. Men når vitale problemer står på spil, ikke mindst på det sikkerhedspolitiske område er der imidlertid kun ét USA. Hvad angår rationalitet, er det ikke vanskeligt at tolke umiddelbart irrationelle handlinger fra ledere som Osama bin Laden, Saddam Hussein og Kim Jong Il som dybt rationelle, når de ses i lyset af overordnede strategier om overlevelsen af den enhed, som de repræsenterer.

Den unipolære organisering af verden, det der kunne benævnes som “den nye verdensorden” i analytisk forstand, indebærer en række særlige vilkår for supermagten og for alle de andre enheder i verden. Dette vil vi komme ind på senere. Det er tilstrækkeligt her at konstatere, at unipolariteten, som tog sin begyndelse i 1989, denne særlige teoretisk-analytiske måde at anskue verden på, efter al sandsynlighed er en relativ *robust* organiseringsform. Det er vurderingen, at den vil vare flere årtier, men også at den på et tidspunkt nødvendigvis vil ændre sig i retning af en ny multipolaritet eller en ny bipolaritet.

Bogens metode og valget af materiale skal kort omtales. Den analyserer det amerikanske forsvar og den amerikanske forsvars- og sikkerhedspolitik ud fra teori-genererede modeller og mønstre. Materialet konfronteres med en række teori-genererede påstande og hypoteser, og relativt simple konklusioner præsenteres som resultater. Materialet er for størstedelen officielle tekster og facts, men de sættes i relation til aktuelle analyser og forskningsresultater.

Formålet med bogen er todelt. Den giver en beskrivelse af, en analyse af og en forsøgsvis forklaring på USA's forsvars- og sikkerhedspolitik efter 11. september 2001 med udgangspunkt i det amerikanske forsvar, som er verdens absolut stærkeste. Derudover er formålet at øge interessen for og indsigten i den nye mærke-

INTRODUKTION

lige verden, som har omgivet os og præget os siden 1989, og som er gået over i en ny fase som følge af det gigantiske og ekstremt velorganiserede terrorangreb i hjertet af USA, verdens eneste supermagt.

KAPITEL 2

Forsvarsbilleder

FØRSTE BILLEDE: “THE US CAN AND WILL GO IT ALONE” – AMERIKANSK UNILATERALISME

Søndag morgen l. juni 2002 var præsident Bush på vej til West Point, det amerikanske forsvarsakademi, i *Marine One*-helikopteren.¹ Med sig havde han sin taleskriver Michael Gerson. Præsidenten skulle holde en vigtig tale for de 1.000 kadetter, som var færdige med deres uddannelse.

Der var blevet arbejdet meget med den tale. Den skulle være en fortsættelse af Bushs tale om nationens tilstand i januar 2002, som havde identificeret fjendebilledet *the axis of evil*, ondskabens akse, som først og fremmest bestod af Iran, Irak og Nordkorea. Nu skulle der formuleres en vision om, hvorledes verden kunne blive sikrere og bedre. Midlerne skulle specificeres: mantraet blev *pre-emption* – “slå først-strategien”. Argumentet var følgende: Hvis USA undlod at handle militært og tøvede med at angribe dem, der opførte sig truende, var konsekvenserne måske ikke øjeblikkelige. Men konsekvenserne af at miste halvdelen af indbyggerne i en større amerikansk by var så horrible, at *action was an urgent duty*.

Præsidenten havde sagt til Gerson, at han i sin tale ikke ville spille med, hvad han kaldte *a small ball*. Der skulle noget markant til. I fremtiden ville USA gennemføre *preemptive strikes* i stedet for at basere sig på *containment* eller afskrækkelse. “*The war on terror will not be won on the defensive*”, sagde Bush til kadetterne. “*We must take the battle to the enemy, disrupt his plans, and confront*

¹ Beskrivelsen er taget fra Woodward, Bob, *Plan of Attack*, New York: Simon & Schuster, 2004, s. 130-133

the worst threats before they emerge. The only path to safety is action. And this nation will act". Bush fortsatte med at fremhæve, at målet ikke blot var fravær af krig, men *just peace*, som omfattede moral, demokrati, frie markeder og rettigheder for kvinder.

Dagen efter var de store Washingtonaviser fulde af skepsis. *The New York Times'* kommentar var, at talen demonstrerede et skifte med dybe implikationer. USA måtte ikke optræde med et farligt eksempel eller *"get in the business of unilaterally invading other countries or toppling other governments"*.²

Men var det netop ikke det, der skete? At USA handlede unilateralt først og fremmest ved at føre krig mod Irak. At USA ikke var lydhor over for store dele af det internationale samfund?

En anden situation. I september 2003 og i april 2005 er forfatteren på studiebesøg i USA. State Department, Pentagon og National Security Council besøges. Dertil en række tænketanke og universiteter. Washington er som sædvanlig rolig, charmerende, lidt reserveret og provinsiel.

Sikkerhedsforanstaltningerne er omfattende. De stolte mindesmærker og de officielle bygninger er blevet forskanset bag betonklodser. Men man kan stadigvæk kigge ind i præsidentens forhave ved Det Hvide Hus. Pentagon er ekstremt beskyttet. Hvor man til ind i 1970'erne helt frit kunne gå direkte ind i gigantbygningen og gå fra kontor til kontor skal man nu – før man er godkendt – ikke lave de mindste utilsigtede eller uhensigtsmæssige bevægelser, før man er omringet af svært bevæbnede vagter. USA har sikret sig. Men man er ikke sikker på, at omverdenen har forstået, at man må sikre sig – uafhængigt af, hvad omverdenen så end måtte mene. Et besøg på Heritage Foundation viser dette. Heritage Foundation har været udklækningsanstalt for mange neokonservative, NEO-CONS, som de benævnes – NEO-CONS, som har befolket Bush-administrationens kontorer. En højt placeret forsker bliver spurgt, hvorvidt han kan se tegn på *American Decline*. Det kan han. Og han mener, at det mest afgørende tegn på den mest alvor-

² *New York Times*, 2. juni 2002

lige *decline* ville være, hvis USA gik hen og åbnede forhandlinger med FN og FN's sikkerhedsråd i forbindelse med krigen i Irak. Der må ikke lægges hindringer i vejen for USA's unilateralisme, end ikke i forhold til de begrænsninger, som USA selv internationalt har bundet sig til. *America Unbound*. Derfor ser USA skeptisk på europæiske lande, som ikke kan se, at man ved at støtte USA's nationale interesser fx i Mellemøsten også støtter sig selv, og derfor ser USA med begejstring på et Gaddafi-ledet Libyen, som fylder et skib op med oplysninger om og materiale vedrørende de nu skrøttede projekter til erhvervelse af masseødelæggelsesvåben og sender det til USA.³ Afgørende er, at USA, ifølge denne opfattelse, skal og må handle alene. Man kan ikke vente på den øvrige verden. Det er USA, der er truet.

Det første billede er billedet af det unilaterale USA, som er blevet ramt i hjertekulen og vil gøre alt for at forhindre en gentagelse. På dette område vil USA vide bedst, hvad der er bedst for USA og verden.

ANDET BILLEDE: USA I KRIG – MEN HVEM ER FJENDEN?

USA er i krig. Det kan ingen være i tvivl om. Men hvem er fjenden? Under Den Kolde Krig var USA i krig med det "onde imperium", Sovjetunionen. Det var en virtuel krig, ikke mindst på introduktionen af stadig nye og avancerede strategiske våbensystemer, hvor der ikke blev løsnet et eneste skud mellem de to supermagter. Men krigen blev vundet af USA. Efter Den Kolde Krig kom der flere krige. I den første krig mod Iraks Saddam Hussein – 1990-91 – kæmpede man for et internationalt ordensprincip. Irak var en international lovbrøder, som krænkede Kuwaits suverænitet. I 1999 kæmpede USA og det øvrige NATO mod Serbien, som den internationale lovbrøder, der forsyndede sig mod nye generelt anerkendte internationale normer ved at gennemføre etnisk udrensning og folkemord. Man havde også været engageret i andre mindre internationale interventioner. Man førte krig mod narko. Men USA var ikke selv truet og sårbart som

³ *Strategic Comments*, Vol. 10, issue 4, The Libyan Disarmament model, IISS, 2004

under Den Kolde Krig, hvor de sovjetiske missiler uhindret kunne nå USA. I 2001, den 11. september, blev USA angrebet i sit hjerte: som den ledende globale økonomiske magt, som den tilsyneladende uovervindelige militære magt og som den globalt dominerende politiske magt, idet det sidste kaprede fly, som styrtede ned i Pennsylvania efter alt at dømmes skulle ramme Det Hvide Hus eller *Capitol Hill*, den amerikanske lovgivende magt, Kongressen. Umiddelbart efter erklærede USA krig mod terror. Nu var USA i krig. Kort tid efter var store dele af verden i krig. Med et diplomatisk mesterstykke lykkedes det for USA at internationalisere sin krig: terrorangrebet blev af de fleste lande set som et anslag mod den globale civilisation. Den globale krig mod terror var ikke en krig mod Al Qaeda alene. Krigen havde et bredere sigte: den var rettet mod terrorisme som sådan. Her kunne alle være med. Ikke mindst fordi stormagterne, Rusland, Kina, Indien og England, havde deres egne terrorproblemer.

USA internationaliserede sin krig, men det forblev også en meget national krig. USA definerede, hvor krigen mod terror skulle føres. Det blev Afghanistan med generel international tilslutning og det blev Irak, med begrænset opbakning. Krigen i Irak blev officielt afsluttet i maj 2003, hvor Præsident Bush i flyveruniform på hangarskibet USS Abraham Lincoln under banneret *mission accomplished* erklærede de egentlige kamphandlinger for afsluttet. Men krigen mod terror fortsatte. Der er dog ingen generel international tilslutning til Præsident Bushs påstand fra 2003 om, at den centrale front mod terror nu var i Irak. Så langt kunne internationaliseringen ikke bære. Krigen mod terror var i udstrakt grad også et amerikansk indenrigspolitisk tiltag. USA havde ikke tidligere oplevet omfattende terrorhandlinger iværksat udefra på det amerikanske kontinent. Derfor erklærede USA sig i krig. For flere europæiske lande var terror et kendt fænomen. Derfor kunne Solana fremhæve, at ja, Europa deltog i krigen mod terror, men det europæiske kontinent var ikke et kontinent i krig. I Europa ses terrorisme mindre som manifestation af ondskab og mere som en politisk udtryksform, om end helt uacceptabel. For USA var det som sagt anderledes. Det amerikanske fastland og den amerikanske befolkning skulle beskyttes. Grænser, havne og lufthavne skulle gøres sikre. Så USA kom i krig – og er i krig. Det er officiel politik, at der ikke alene *forventes* et nyt terrorangreb. Påstanden er, at det *kommer*. Det er på vej. Kun hvor, hvordan og hvornår er uvist.

Men er det rimeligt at tale om krig mod terror? Zbigniew Brzezinski, Præsident Carters sikkerhedspolitiske rådgiver er ikke i tvivl. Det er ikke rimeligt. I sin nye bog, *The Choice: Global Domination or Global Leadership* fra 2004, skriver han, at det at identificere terrorisme som fjenden, ignorerer den kendsgerning, at terror er en dødbringende teknik for trusler udført af individer, grupper eller stater. Ingen ville fx have benævnt begyndelsen af Anden Verdenskrig for "krigen mod *blitzkrieg*". Bag ethvert terrorangreb ligger der et politisk problem. Teknikken er, skriver Brzezinski, bevidste, brutale og moralsk uacceptable angreb mod civile, mod symbolske personer eller mod fysiske objekter for at opnå en politisk effekt. Terrorismen er, for at bruge Clausewitz, politik med andre midler.

USA er i krig, men hvem er fjenden – kan den være en teknik?

Det andet billede er billedet af et USA i krig mod en usynlig fjende.

TREDJE BILLEDE: USA SOM GORILLAEN, SLYNGELSTATEN, DEN SKYDEGALE SHERIF, DEN VENLIGE, NØDVENDIGE HEGEMON. ELLER ER USA "THE BUSHWORLD"?

I 2000 gav den franske forsker François Heissbourg følgende vifte af muligheder for en rammende karakteristik af USA. USA kunne sammenlignes med en 200 kg tung gorilla, som sidder og spiser bananer. Den er dybt optaget af sit spiseri og ænser ikke, at omkring den står resten af verden og ser på bananerne. Det er billedet af den indadvendte, isolationistiske supermagt. En anden mulighed er USA som *the rogue state*, slyngelstaten, som ser sig selv højt hævet over folkeret og internationale normer. USA gør, hvad USA har lyst til. En tredje mulighed er USA som den skydegaale sherif, som farer rundt omkring i verden i et forsøg på at holde lov og orden. Det gøres ved at skyde både her og der. Den fjerde mulighed er billedet af *the benign hegemon*, den venligsindede kapacitetsoverlegne magt, som blidt sørger for fred og retfærdighed i verden. Heissbourg hælder mest til den sidste tolkning. USA er ikke, og kan ikke mere være præget af isolationisme. USA er ikke gorillaen, som koncentrerer sig om sig selv. Dertil er USA for stort. Som

den eneste tilbageværende supermagt må man se sig selv som en central del af det internationale system. USA er heller ikke slyngelstaten – selv om visse dele af adfærden kunne tyde på det. Når alt kommer til alt er USA interesseret i globale internationale normer og lov og orden i form af folkeret. Den skydegale sherif er også et karikeret billede af USA: USA har militære midler *second to none*, men er fuldt ud klar over, at militære midler kun er en begrænset del af løsningen på internationale problemer. Når alt kommer til alt, er det korrekte billede af den velmenende hegemon, som gør sit til at opretholde en vis verdensorden.

Men hvordan ser situationen ud fra sommeren 2004, hvor billeder fra Saddam Husseins berygtede fængsel i Bagdad, Abu Ghraib-fængslet, som viser torturerede, skræmte og dybt ydmygede irakiske fanger i hænderne på deres sadistiske, renskurede, smilende unge amerikanske bødler, går verden rundt? Igen og igen. Det er billeder, som vil blive ikoner på linie med filmstrimlen med den nøgne, flygtende vietnamesiske lille pige forbrændt af amerikansk napalm fra Vietnamkrigen. Hvordan er situationen for det USA, som gik i krig mod Saddam Hussein, der i princippet kunne have undgået krigen ved at forlade landet som en reaktion på det amerikanske ultimatum af 17. marts 2003. Hvordan er situationen for det USA, som efterfølgende formulerede målet om et demokratisk Mellemøsten som løsningen på regionens problemer?

Den 27. april 2004 skrev Maureen Dowd i *New York Times* artiklen “*Welcome to Bushworld, where down is always up*”. Bushworld karakteriseres som stedet, hvor

- soldater bliver sendt i krig og dræbt, men man ser aldrig lig komme hjem
- USA kan vinde over Falluja ved at bulldoze byen
- du ikke konsulterer din far, eksperten i at være præsident i en krig med Irak, men hvor du taler med din hellige far, som ikke kan tale tilbage og råde dig til at få en strategi ud af moradset
- man kæmper i Irak for at holde stat og kirke adskilt, samtidig med, at de blandes sammen i USA
- man praler med, hvor godt det går i Afghanistan, skønt soldater fortsat bliver dræbt, og Taleban og Osama bin Laden løber frit omkring og vanskeliggør valgene

- svage efterretningskilder er godt nok til at kunne angribe Irak, mens klare beviser om Nordkoreas atomvåben gemmes væk
- USA gør fremskridt i krigen mod terror ved at kæmpe en krig, som skaber terrorister
- USA går i krig for at give Irak en demokratisk proces, men samtidig håner den demokratiske proces, hvilket får allierede til at trække tropper ud.⁴

I dette billede af USA refereres til Bushworld, hvor ned er op. Men det antydes samtidigt, at Bushworld ikke nødvendigvis er identisk med det virkelige USA. For som det hedder i artiklen: "i Bushworld er Bob Woodwards bog *Plan of Attack* anbefalet læsning i præsidentvalgkampagnen, selv om den får dig til at synes adskilt fra virkeligheden. Med mindre, selvfølgelig, at du lever i Bushworld."

Det tredje billede er billedet af USA som gorillaen, slynglen, sheriffen eller fredsmageren. Eller måske skal USA blot ses som "Bushworld"?

FJERDE BILLEDE: MAGT OG AFMAGT

USA er, sammenlignet med hvilke som helst andre, en total overlegen militær magt. Det gælder på en række afgørende punkter, når man fx sammenligner USA på den ene side og de europæiske NATO-medlemmer på den anden. Hvad angår forsvarsudgifter har de europæiske NATO-lande 60 %, hvis USA's forsvarsudgifter sættes til 100 %. USA's bruger 3,4 % af BNP til militære formål – og Europa i gennemsnit kun halvdelen, nemlig 1,7 %. Og sammenligner man militært udstyr og *firepower* – *killng capacity* – pr. soldat, så er omkostningerne for den amerikanske soldat i gennemsnit 36.000 dollar i modsætning til NATO-Europa, med en udgift på kun 11.000 dollar. Og mens størstedelen af de militære udgifter i Europa går til lønninger, pensioner og opretholdelse af store værnepligtshære og af store mængder af materiel og våbensystemer, som hører Den Kolde Krig til,

⁴ Dowd, Maureen, "In Bushworld, down is always up", *International Herald Tribune online*, 27. april 2004, online: <http://www.ihf.com/articles/517035.html>

bruger USA 60 % af sit budget til våbenanskaffelser, militære operationer og vedligeholdelse. Det tilsvarende tal for NATO-Europa er kun 30 %. USA er ikke alene den militært helt overlegne magt, men er også markant langt foran alle andre, hvad angår det at være på forkant med den militære og militær-teknologiske udvikling. USA satser på det langsigtede perspektiv: at fortsætte med at være den uantastede *number one*.

Men magten kan hurtigt vendes til afmagt. For hvad skal militær magt bruges til, og hvad kan den bruges til? Der er mange forhold, hvor militær magt i form af massiv overlegenhed i ødelæggelseskraft, teknologi og information er uden værdi og i værste fald direkte negativ. Det gælder ikke mindst i krigen mod terror. Krigen mod terror er, som USA's forsvarsminister Donald Rumsfeld har udtrykt det, en krig, som kun i begrænset omfang føres med militære midler. Økonomiske, diplomatiske, sociale og teknologiske midler er lige så afgørende. Krig er videreførelse af politik med andre midler, og her er de militære ikke de vigtigste. Det er altså begrænset, hvad militær magt kan bruges til. Hvad militæret skal bruges til i den nye verdensorden efter Den Kolde Krig er afgørende nyt: krige skal være politisk korrekte, det er nødvendige krige, som baseres på fælles globale værdier, som menneskerettigheder, demokrati og moral. Det er krige, som føres som humanitære interventioner af det internationale samfund for at forhindre brud på basale moralske, menneskelige principper. Det er i hvert tilfælde sådan, det fremstilles. Grupperinger, der udøver terror og massedrab mod uskyldige civile, diktatorer, der grufuldt undertrykker og torterer store dele af sin befolkning. Derfor er Senator Kennedys udtalelser om, at Abu Ghraib-fængslet var en af grundene til at gå i krig, og nu fandt de samme ugeringer sted under en ny ledelse – den amerikanske, vigtige og repræsentative. Udtalelserne udstiller dilemmaet: hvordan kan man med udgangspunkt en human, global moral acceptere, at ondskab fordrives med ondskab? Billederne af systematisk amerikansk og britisk tortur og ydmygelse modstilles af billederne af skændede lig af amerikanske soldater i Somalia, skændede lig af amerikanske kontraktansatte sikkerhedsfolk i Irak og halshugning af amerikanske gidsler, som del af den samme konflikt. Nick Berg fra Philadelphia var i Irak for at sælge telefonantenner. Han blev halshugget af en militant gruppe i maj 2004. Gruppens talsmand udtaler på båndet: "Hvordan kan en fri muslim sove godt

om natten, når han ser Islam slagtet og dets stolthed bløde, og billederne af skam og nyhederne om djævelsk hån mod Islams folk – mænd og kvinder – i Abu Ghraib-fængslet?”.

Der er imidlertid også amerikanske stemmer, der fremhæver, at med ondt skal ondt fordrives. Den markante republikanske senator James Inhofe udtalte det i forbindelse med mishandlingerne i fængslet. “Hvis disse fanger [de mishandlede] var i fængslets blok 1-A eller 1-B så var de der ikke for færdselsovertrædelser. Så er de mordere, så er de terrorister, oprørere. Mange af dem har formentlig amerikansk blod på hænderne – og så er vi så optagne af, hvordan disse personer er blevet behandlet”.⁵

Krige er lidelse og drab. Baggrunden er moral. Krige er magt og afmagt.

Det fjerde billede er billedet af det militært og moralsk både stærke og svage USA.

FEMTE BILLEDE: USA BEHERSKER DET GLOBALE, MEN IKKE DET LOKALE

Dette er billedet på det militært globalt overlegne USA, men også om det militært sårbare og udsatte USA, som er alvorligt militært udfordret på specifikke områder. USA hersker globalt, men ikke lokalt. Det er den amerikanske professor Barry Posen fra MIT, som i en meget detaljeret afhandling i det prestigefyldte tidsskrift *International Security*, bringer denne tese til torvs.⁶ Han deler verden op i to dele: *the commons*, det fælles, dvs. havet, luften og rummet. Det er alt det, som ikke ejes af nogen, og som, hvis man behersker det, giver adgang til stort set hele kloden. Teknisk set hører luftrummet til de stater, der ligger nedenunder, men der er meget få stater, der kan forhindre USA i at benytte luftrummet 4-5 km oppe. *Command of the Commons* giver USA en helt unik position. Den gør det muligt

⁵ *Politiken*, 12. maj 2004

⁶ Posen, Barry R, “Command of the Commons. The Military Foundation of U.S. Hegemony”, *International Security*, 28:1, 2003, ss. 5-46

for USA fuldt ud at udnytte sin egen og sine allieredes økonomiske og militære magt. USA svækker sine modstanderes evne til at få tilført hjælp udefra. USA har mulighed for med kort varsel at kunne gennemføre krige i områder, hvor man ikke har nogen større militær tilstedeværelse. Det gælder fx den første Irak-krig i 1991, Somalia i 1993, Afghanistan i 2001 og Irak i 2003. USA behersker havene, ikke alene med sin magtfulde atomare ubådsflåde udstyret med ballistiske missiler med kernevåben, men i høj grad også med sine globalt deployerede flåder, ikke mindst bygget om omkring de 12 hangarskibe, hvoraf de 9 er atomdrevne. Sovjetunionen byggede sit første egentlige hangarskib, mens landet brød sammen. Og bortset fra Frankrig med ét skib, er der ingen andre lande i verden, der har atomdrevne hangarskibe.

USA er også overlegent i rummet, hvor det tilstræber *space control*. USA har halvdelen af alle satellitter i rummet. Der er ca. 100 militære amerikanske satellitter og ca. 150 kommercielle. Denne overlegenhed gælder også i luftrummet. USA's dybt avancerede luftflåde med en voldsom ødelæggelseskraft i forbindelse med gennemtrængningsevne og præcision er ikke alene *second to none*, men har også en perfekt overlevelsessevne, ikke mindst gennem systemet om *Suppression of Enemy Air Defenses* (SEAD). Men man kan også fra amerikansk side i en næsten sikker position operere i højder fra 4-5 km og op efter uden at være udsat for angreb fra jorden. Hertil kommer, at USA har en global militær infrastruktur, som er helt unik. Der er baser overalt i verden, der er materiel til hurtig fremførelse af tropper og materiel, og der er, som det understreges af Posen, "*the Unified Command Plan through which the U.S. military organizes the entire world for war*".⁷

Men – så kommer det store problem, de lokale udfordringer – *the contested zone*. Et indlysende eksempel er begrænsningerne for de amerikanske luftstyrker. Det er jo ellers her på dette område, at den amerikanske overlegenhed er overvældende. USA vil normalt have luftherredømmet og vil, med sine ekstreme præcisionsvåben være parat til at ødelægge præcist det, man ønsker med 100 % sikkerhed og dermed undgå det moralsk ubehagelige at ramme utilsigtede civile mål. Men

⁷ Ibid, s. 18

sådan fungerer det ikke nødvendigvis i praksis. USA's luftvåben kan blive sårbart og ineffektivt.

Det, der skal til, er en kombination af følgende forhold: Tilstedeværelsen af et stort antal billige luftforsvarsvåben beregnet til lavtgående fly; tilstedeværelsen af et lille antal luftforsvarsvåben mod fly, der flyver i mellemhøjde, våbensystemer, der er intelligent organiseret og anvendt og endelig systematisk anvendelse af camouflage, skjul og beskyttelse. Med anvendelse af disse forhold er det i mange tilfælde lykkedes USA's modstanderes kampstyrker ikke alene at overleve, men at klare sig effektivt i kamp. Dvs. at billige våbensystemer kan tvinge amerikanske fly at flyve i store højder, hvor deres effektivitet mod styrker på jorden er reduceret. Når flyene går under 4-5 kilometers højde kan de rammes af et så simpelt våben som en automatisk kanon, (*Anti-Aircraft Artilleri, AAA*) og relativt små *SAMS (Surface-to-Air-Missiles)*, svarende til det amerikanske, skulderbårne missil *Stinger*. *AAA*-våben kan bedst sammenlignes med en slags luftminefelt. Risikoen for at blive ramt er meget stor. I det – ganske vist eneste – succesfulde irakiske angreb på de amerikanske styrker i april 2003 fra irakisk side blev 27 af 35 hærangrebshelikoptere skadet og en ødelagt under et enkelt irakisk angreb.

Posen når frem til følgende i relation til asymmetriske trusler i *the contested zone*. Den manglende symmetri giver USA's modstandere gode kort på hånden. For det første er den politiske interesse i krigens udfald større end den amerikanske. For modstanderne er der ofte tale om ren overlevelse. Der er stor vilje til store ofre. For det andet har modstanderne i forhold til USA med sin fuldt ud professionelle hær, et stort overskud af unge mænd i *the fighting age*. Selv om unge mænd spiller en mindre rolle i moderne krigsførelse, kan de have afgørende indflydelse i krigsførelse i byer, bjerge og jungler. For det tredje er der tale om fordelene ved lokalkendskab, hvad enten der er tale om terræn og klima. I defensive situationer er dette af afgørende betydning. For det fjerde har mange modstandersoldater lært, hvordan USA fører krig. Det gælder taktik og det gælder betjeningen af våbensystemer. For det femte er våbensystemerne beregnet til tæt kamp og nærkamp meget billigere end dem, der bruges i forbindelse med *control of the commons*. Mange våben fra Den Kolde Krig, ikke mindst fra Warszawapagtlandene er både anvendelige og ekstremt billige. Endelig bliver nærkampsvåben fortsat

bedre. Gamle våben bliver bedre pga. ny ammunition og nye versioner af gamle våben er blevet mere effektive og fortsat relativt billige.

Alt i alt er USA presset i de lokale zoner. Det er ikke nogen forudsigelse om amerikansk nederlag. Langtfra. Men det kræver smarte strategier og effektive taktikker at gebærde sig i de lokale zoner. Styrker og svagheder skal nøje overvejes – og udnyttes.

Det femte billede er billedet af et USA, som militært set kan mest af alle, men mest i den store stil. Det er også et billede af et USA som har problemer med det mindre, det lokale.

SJETTE BILLEDE: USA I KRIG. PATRIOTISMENS SEJR OG SVÆKKELSE

Med 11. september 2001 blev alting anderledes. En stor international konference i Geneve arrangeret af det prestigefyldte IISS, Det internationale Institut for Strategiske Studier, som begyndte dagen efter angrebet, og som skulle have drejet sig om økonomi og sikkerhed, blev øjeblikkeligt omdøbt og omorganiseret til at omhandle den internationale situation efter 9-11. Af gode grunde var ikke alle de amerikanske deltagere mødt frem. Men der var bred enighed om, at dette angreb ikke blot var et angreb på USA, men på hele den globale civilisation. USA gik i chok. Mest fordi det utænkelige var sket. Det var ikke alene omfanget, det var i høj grad præcisionen, koordineringen, effekten og følelsen af at have en mægtig, uforudsigelig og effektiv fjende helt inde på livet. Følelsen af, at dette kun var begyndelsen. USA kom hurtigt i en krigstilstand, næsten en krigspsykose. Nu var det slut med internt kiv og splid. Nu skulle alle stå sammen. Pludselig dukkede de amerikanske flag op overalt i knaphullerne.

På DUPI, Dansk Udenrigspolitisk Institut, blev der i efteråret 2001 afholdt en konference om atomvåben. En af hovedtalerne var tidligere forsvarsminister Robert McNamara, som efter at have forsøgt sig som en moderne og effektiv forsvarsminister under Kennedy og Johnson var blevet en benhård kritiker af amerikansk udenrigs- og forsvarspolitik. Også han bar flaget og holdt en ind-

ledende patriotisk tale, for dog senere at tordne mod Bushs kernevåbenpolitik. Men i stigende omfang bredte der sig en selvcensur i USA. Universitetsprofessorer i politisk videnskab, som ellers normalt leverer skarpe analyser og er blandt de hårdeste kritikere af den til enhver tid siddende administration, blev markant afdæmpede. Ultrapatriotiske studerende var hurtige til at hænge kritiske lærere ud. Forhandlere og samarbejdspartnere med USA på forskellige niveauer kunne mærke en stigende arrogance eller i bedste fald en mindsket interesse for at lytte til synspunkter, som ikke var i fuld overensstemmelse med de amerikanske. Patriotisme og følelsen af nødvendigheden af at rykke sammen mod den fælles fjende fik i visse sammenhænge karakter af selvcensur og af at være begrænsende i forhold til den demokratiske proces. Selvcensuren var på sit højdepunkt under krigen mod Irak, som endnu engang samlede amerikanerne, men splittede Europa i det, som Rumsfeld kaldte det nye og det gamle Europa. Forslaget om, at *French Fries* herefter skulle kaldes *Freedom Fries* blev et medieudtryk for den nye splittelse. Sommeren 2003 markerede afslutningen af borgfreden i USA. Knaphulsflagene blev færre og forsvandt næsten. I Kongressen haglede kritikken ned over Bush-regeringen over en fejlslagen politik i Mellemøsten. Medierne tog fat. Vittighedstegninger og satirer møntet på Bush som leder af krigen mod terror, aktiviteter, som i lang tid havde været bandlyst, dukkede op, bidende og sarkastiske. Et år senere – med billederne af amerikansk tortur i irakiske fængsler – flammede hadet og modstanden mod USA op i Mellemøsten og i store dele af verden. USA var i stigende grad begyndt at tvivle på sin egen regering. Dette og valgkampen i forbindelse med præsidentvalget i efteråret 2004, hvor Irak-krigen blev et centralt, men langt fra altoverskyggende emne, slettede den sidste rest af selvcensur.

Det sjette billede er billedet af et USA, hvor kritik kan ses som landsforræderi indtil demokratiet uundgåeligt tager over.

SYVENDE BILLEDE: HVEM STYRER USA'S FORSVAR?

Den 16. oktober 2003 skriver forsvarsminister Donald Rumsfeld et memorandum til sine fire nærmeste medarbejdere. Det er general Dick Myers, som er

chef for the Joint Chiefs of Staff, og Rumsfelds mest betroede militære medarbejder, som næsten altid optræder som Rumsfelds sekundant ved hans utallige pressekonferencer. Det er viceforsvarsministeren Paul Wolfowitz, en højt anset forsker, som i mange år var dekan for Johns Hopkins School (Paul Nietze School for Advanced International Studies), en begavet og akademisk argumenterende person, knyttet til den neokonservative retning, og i vidt omfang hjernen bag de grundlæggende principper i amerikansk forsvarspolitik. Han har flere gange tjent republikanske administrationer. De to sidste, som fik memoet, var General Pete Pace og Douglas Feith.

Rumsfeld skriver i sit ultrakoncitrerede memo,⁸ som senere blev lækket til pressen,

- vinder vi eller taber vi krigen mod terror?
- forandres forsvarsministeriet (Department of Defence, DoD) hurtigt nok til at håndtere det 21. århundredes sikkerhedsvilkår?
- kan en stor organisation forandres hurtigt nok?
- forandres den amerikanske regering hurtigt nok?
- skal der skabes en ny institution som kan klare den globale krig mod terror – inden for DoD eller andetsteds, som fokuserer på de samlede kapabiliteter?

Efter at have konstateret, at resultaterne i krigen mod terror er blandede, spørges igen: Skal DoD finde nye måder at organisere på, træne på, udstyre på, og fokusere på for at håndtere terrorkrigen? Er det vi gør for begrænset, for inkrementalt? Vi mangler *the bold moves*. Fanger vi, dræber vi, afskrækker vi flere terrorister end dem, der bliver rekrutteret, trænet og bragt i stilling imod os? Og hvad gør vi i forhold til den nye generation af terrorister? *Cost-benefit*-ratioen er imod os. Vore omkostninger er milliarder i forhold til terroristernes millioner. Er vores situation, at *the harder we work, the behinder we get*, dvs. “jo mere vi anstrenger os, jo mere bagud kommer vi”? Skal vi oprette en privat organisation som kan lokke koranskolerne til en mere moderat kurs? Hvad skal vi ellers overveje?

⁸ Se memo online: <http://www.foxnews.com/story/0,2933,100917,00.html>

Der var indkaldt til møde mandagen efter afsendelsen af det kritiske memo. Hvordan forløbet af dette møde blev, er ikke kendt. Det, vi ved, er, at man i Pentagon klart har haft tvivl om forløbet i Afghanistan og i Irak. Noget var lykkedes, men det gik ikke, som det skulle. Vi kan dog aflæse resultaterne af mødet: Der blev ikke etableret en ny organisation inden eller uden for forsvarsministeriet. Der blev ikke etableret nogen privat organisation til at påvirke koranskolerne. Der blev tilsyneladende flere og flere terrorister – så påstanden om *the harder we try, the behinder we get* blev i ubehagelig grad bekræftet. Det, som klart kunne aflæses var to ting: for det første introducerede Præsident Bush i november 2003 sin store, ambitiøse plan om demokratisering af Mellemøsten, som dog primært forblev på det retoriske plan. For det andet intensiverede Rumsfeld sit store, vidtrækkende og ikke mindre ambitiøse projekt om den totale ændring af det amerikanske forsvar. Man var midt i intet mindre end en *Revolution in Military Affairs* for USA. Alt skulle tænkes om på ny. Hver gang Rumsfeld åbnede munden tordnede han løs – eller han tilføjede stilfærdigt, men intenst – at målet var *transformation, transformation, transformation*. Det var en nødvendighed for det fremtidige amerikanske forsvar. Problemet var blot, at USA var presset til det yderste med sine krige i Afghanistan, Irak, den generelle globale krig mod terror og dertil kom alt det løse: Haiti, Liberia, Bosnien og narkobekæmpelsen. Hvordan kunne man gøre alting på engang? Rumsfeld troede, at det kunne lade sig gøre.

Forsvarsminister Rumsfeld var meget opsat på, at Irak-krigen – endnu mere end den succesfulde Afghanistankrig – skulle blive en overbevisende demonstration af *the military transformation*. Et par uger inde i Irak-krigen gik de amerikanske angreb i stå. Forsyningslinierne svigtede. Materiel og personel kom ikke frem. Den primære grund: det var der ikke.⁹ Rumsfelds civile team overtog den daglige ledelse af krigen. En Pentagon-seniorplanlægger fra Joint Chiefs of Staff hævder, at ved mindst seks lejligheder i forbindelse med plan 2003, angrebsplanen mod Irak, havde Rumsfeld insisteret på, at antallet af landtropper skulle reduceres markant. Det var principielt Rumsfelds opfattelse, at Pentagons personelmæssige

⁹ Hersh, Seymour M, "Offense and Defense. The Battle between Donald Rumsfeld and the Pentagon", *The New Yorker*, 7. april 2003

planer var alt for omfangsrige. Han krævede en lille, effektiv styrke, som rykkede hurtigt frem, kombineret med en overvældende luftangrebsstyrke. Over for plan 2003 sagde Rumsfeld igen og igen: *You have got too much ground force. Go back and do it again.* Han havde to mål: at demonstrere effektiviteten af præcisionsbombning, og at *do the war on the cheap.* Rumsfeld var ikke indstillet på og ønskede tilsyneladende ikke en langstrakt krig. Den skulle overstås hurtigt med fuld udnyttelse af teknologisk våbensystemoverlegenhed og overlegenhed på informationsområdet. Det blev den også. Triumferende kunne USA erklære de egentlige krigshandlinger for slut 1. maj 2003. Det var Hitlers *blitzkrieg* om igen, blot udkæmpet titusinder af kilometer fra moderlandet. Men krigen vendte tilbage. Og to år efter kunne USA konstatere, at der fortsat var egentlige krigshandlinger i en række byer, herunder Bagdad.

Rumsfeld ønskede at styre krigen selv – ned i detaljer gennem sine memoranda, som han rystede ud af ærmet. De blev – jf. Hersh – kaldt *snowflakes*. De var blandt Rumsfelds mest effektive styringsredskaber. Men der var også personlige konfrontationer. En central deltager mindes et møde, hvor Rumsfeld har en konfrontation med General Eric Shinseki, the Army Chief of Staff. Rumsfeld så indtrængende på generalen og understreget med en markant håndbevægelse sagde han: *“Are you getting this yet? Are you getting this yet?”*

I 1989 gør Rumsfeld sig tanker om det at være forsvarsminister. Det havde han været i 1975-76. Han var dengang 44 år – og var en af de yngste forsvarsministre i USA. Han hævdede, at jobbet var ubestemmeligt, tvetydigt.¹⁰ Der var kun et tyndt lag af civil kontrol. Det var, hævdede han “lige som at have et elektrisk apparat i den ene hånd og en stikkontakt i den anden og du løber rundt for at finde et sted, hvor du kan stikke den ind. Man kan ikke lave aftaler, der holder. Ingen kan levere noget mere end de synspunkter, de har lige for øjeblikket.” Der var aldrig tid nok til at forstå de virkelig store problemer, fortalte Rumsfeld, og han gik så vidt som til at hævde, at i tilfælde af krig ville landet næsten have brug for en anden organisation end Pentagon. Det var hårde ord i 1989 om den organisation, som Rumsfeld blev sat i spidsen for anden gang tolv år efter.

¹⁰ Woodward, op. cit., s. 17

Er det sådan i dag? Noget kunne tyde på det. Andet kunne tyde på, at Rumsfeld har lært noget af sine år som forsvarsminister under Præsident Ford. Det tynde lag af civil kontrol kan man nikke genkendende til. Her har Rumsfeld har gjort sig store anstrengelser for ikke at stå som den civile leder, som intet kan stille op. Rumsfeld har i den grad politiseret stillingen som forsvarsminister. Først ved at skille sig af med en række militære chefer i Joint Chiefs of Staff, som var indsat af Clinton. Dernæst ved at være meget insisterende på at gennemføre transformation i praksis. Også ved at gribe afgørende ind i planlægning og implementering af krigen i Irak. Så meget, at General Frank under Afghanistankrigen måtte sige til forsvarsministeren, "*I am either the commander or I am not*".¹¹ Rumsfeld har også haft travlt med at fastholde Pentagon på de aftaler, han har aftvunget. Han har haft svært ved at finde de steder, hvor han har kunnet stikke sin stikkontakt ind: for han har i den grad ønsket revolutionære ændringer. Selv problemet med at Pentagon måske ikke duer i krig, har han kraftigt berørt. Han nævner netop muligheden for en ny organisation i det lige omtalte berømte hemmelige memo.

Et er givet: med en så stor organisation som Pentagon og med eksistensen af andre afgørende organisationer, som indgår i krig, såsom State Department, NSC og CIA, for ikke at tale om præsidentens private stab, som ser det at sikre præsidentens genvalg som sin helt centrale mission – er der plads til omfattende *bureaucratic politics*-processer. Hvor står præsidenten i dette spil? Er han *in command*?

Hvor har vi styringen? Hvem fører krig? Er krigen for alvorlig til at overlade til generalerne, som ofte er forsigtige og konservative i deres bedømmelse og er bange for store tab eller nederlag – eller til politikerne, som ofte er utålmodige, ønsker hurtige og effektive løsninger og er uvidende om krigens friktioner og omfattende risici?

Det syvende billede er billedet af et USA, for hvilket selve krigen er vigtig, men hvor kampen om krigen, krigens styring, er lige så vigtig.

¹¹ Ibid, billedsektion, nr. 19

OTTENDE BILLEDE: DE TEKNOLOGISKE BEGRÆNSNINGER

Den danske forsvarskommission af 1988 besøgte i juni 1989 9. US Infantry Division på Fort Lewis, Tacoma, på den amerikanske vestkyst nær Seattle. Den var en af det amerikanske forsvars mest avancerede og teknologiserede divisioner. Og den var langt mere end blot at svare til en sovjetisk division, som normalt talte 10.000 til 12.000 soldater. 9. division var på 35.000 personer. Den var beregnet på, som en mulighed, at kunne indsættes i Danmark. En anden indsatsmulighed var Korea. Medlemmerne af kommissionen var dybt imponerede af udviklingen af informations- og styringsteknologien. Tilsyneladende havde hver enkelt kommandojeep små, bærbare computere. Der blev trykket på et par tangenter og bag en mindre skov fløj flere hvinende missiler op mod himlen. Alt materiellet var det nyeste nye. Det var USA's store, militært teknologiske eksperimentarium. Kommissionsmedlemmerne fra de politiske partier var enige: sådan noget ville dansk forsvar aldrig have behov for, endsiges råd til at besidde. I 2004 er situationen en anden. Nu taler de danske lovgivere åbent om nødvendigheden af avanceret teknologi, nu skal det danske forsvar være *leaner but meaner*, nu skal det underkastes nødvendighedens lov fra RMA, *Revolution of Military Affairs*, som i lang tid har været forbeholdt det amerikanske forsvar.

I september 2000 var store dele af det internationale, sikkerhedspolitiske etablissement samlet i San Diego på den amerikanske vestkyst til årsmøde i IISS, Det Internationale Institut for Strategiske Studier. På et tidspunkt blev der holdt en reception på et af USA's gigantiske hangarskibe, som kunne rumme en besætning på 6000 mand og have 70 kampklare fly ombord. Man blev vist rundt på skibet. Også kommandocentralen, hvorfra flyenes ankomster og afgange styres. Umiddelbart skulle man forestille sig, at dette gennemført moderniserede skib ville have et hyperteknologiseret styringsrum a la amerikanske rumskibsfilm. Men nej: kontrolbordet var en almindelig træplade, hvor landingsbanerne var indtegnet. Flyene var repræsenteret som små legetøjsfly, som tilsyneladende blev manøvreret manuelt af et par hjælpere. Når de blev trætte kunne de sætte sig i et par lettere slidte typiske amerikanske skrivebordslæne-

stole af ikke det mest avancerede design. Umiddelbart skulle man tro, at dette var en joke, et fupnummer, for at narre fjenden, at der et eller andet sted på skibet fandtes det egentlige superhøjteknologiske kommandorum. Det var det ikke. Erfaringerne har vist, at en overskuelig og sikker måde at styre ind- og udflyvningerne på, er fortsat at anvende den direkte manuelle metode til at få overblikket over den aktuelle situation. Teknologien er uundværlig, men selv her er der begrænsninger.

Men generelt set er teknologien et afgørende element til at erhverve information og viden og til at kunne anvende denne information og viden operativt. USA skal både kunne bruge den simple, manuelle fremgangsmåde og samtidig være fremme i forreste linie med den grænsebrydende hyperteologi.

Det ottende billede er billedet af et USA, som primært dyrker de avancerede teknologiske løsninger, men som også, om end nødtvunget, kender begrænsningerne.

NIENDE BILLEDE: MISSILFORSVARET

Thuleraderen ligger højt på indlandsisen med udsigt til den smukkeste fjord. Om sommeren ofte i strålende sol dag og nat. Om vinteren mørkt indhyllet i voldsomme storme. Her er klimaet dødeligt. Selve radaranlægget er stort, som et mangeetagers hus. Man kan på afstand fysisk mærke den stærke radarstråling, der udgår. Radaren ligger 12-15 km fra basen. Basen og radaren er kun forsvaret med håndvåben. Der er intet luftforsvar, ingen missiler. Når man kommer ind i bygningen er det som at komme ind i kulisserne til en ældre amerikansk rumfilm. Computerne er store og klodsede, hardware synes for længst at have passeret sidste salgsdag. Men den fungerer. Og den trænger klart til en software opdatering. Det er det, som blev besluttet ved en amerikansk-dansk-grønlandsk aftale og som blev underskrevet af Colin Powell i Grønland i juli 2004. Thule og Fylindale i England vil være vigtige sporings- og styringselementer i det missilforsvar, som USA nu er ved at opstille. De direkte militære dele med anti-missil systemer – *hit to kill* – opstilles i Alaska og i Californien. Her vil affyringsklare

missiler være opstillet i efteråret 2004. De skal kunne ramme og dermed alene ved sammenstødet ødelægge eventuelle ballistiske missiler, som kunne komme fra Nordkorea eller fra Mellemøsten, og de vil kunne ødelægge eventuelle fejl-aflyringer fra Ruslands omfattende eller Kinas beskedne missilarsenal. Senere vil andre avancerede våbensystemer slutte sig til missilforsvaret, som laserstråler fra fly. Missilforsvaret vil i første omgang være beregnet på det nationale forsvar, men skal udvides til at være globalt – det skal også kunne forsvare USA's allierede og venner.

Hvorfor nu det? Er det nu den rigtige prioritering at bruge så mange ressourcer og penge på et projekt, som er rettet mod trusler, som måske slet ikke er der, et projekt, som tager værdifulde ressourcer fra bekæmpelsen af de egentlige trusler, nemlig terror? Projektet har svækket USA internationalt, fordi det har betydet brud på ABM-traktaten, det har øget kernevåbenoprustningen, og øget russisk og kinesisk mistro, og projektet er stærkt tvivlsomt teknologisk; de virkelige kritiske tests ikke er gennemført i nødvendigt omfang. Det er et projekt, som alt i alt i bedste fald er overflødigt, i værste fald farligt og negativt, et projekt som er pengene ud af vinduet, fordi den store indsats slet ikke står mål med den begrænsede og ringe beskyttelse, der ydes, et prestigeprojekt, som gennemføres af politiske grunde, uden at der er reelle behov for det.

Hvordan kan det være, at USA kaster sig ud i dette? Et svar er, at den amerikanske befolkning forventer at være beskyttet mod raketter, der medbringer kernevåben eller andre masseødelæggelsesvåben. De fleste amerikanere tror faktisk, at missilforsvaret allerede for længst er opstillet, skønt det først er påbegyndt sent i efteråret 2004. Men et andet svar kunne være: måske er der en helt anden dagsorden? Måske drejer det sig i sidste instans om at bevare USA's teknologiske og militærteknologiske overlegenhed.

Det niende billede er et billede af et USA, som har overlegenheden til at forsvare sig på alle måder – hvoraf det vigtigste er, ikke på nogen afgørende områder at blive underlegen i fremtiden.

TIENDE BILLEDE: USA I KRIG MOD DIKTATORER TIL FREMME AF DEMOKRATI

Den amerikanske præsident John Quincy Adams fremkom 4. juli 1821 med følgende erklæring i Repræsentanternes Hus:¹² USA understøtter dem, der kæmper for frihed og uafhængighed, men USA drager ikke ud i verden *in search of monsters to destroy*. USA ønsker frihed og uafhængighed for alle, men USA holder sig for sig selv, ikke blot af pragmatiske grunde, men fordi at gøre andet ville være at svække sine egne moralske krav. USA's politik ville blive forandret fra *liberty to force*. USA ville blive verdens diktator. *She would no longer be the ruler of her own spirit*. Det var argumenterne i 1821.

I modsætning til 1821 har USA i dag mulighed for at gøre netop det, som Quincy Adams advarede imod. Forudsigelsen af resultatet af USA's politik er ubehageligt skræmmende. I dag er USA den eneste supermagt. I 2002 udtalte præsident Bush om USA's internationale position: *We are leaders by nature*. Havde udtalelsen været: *We are leaders by structure*, havde den været analytisk korrekt. Men *by nature*-postulatet må siges mildt sagt at være politisk ukorrekt. *By nature* smager af biologisk politik, med ubehagelige raceundertoner, netop den form for ultranationalisme eller etnicisme, som det internationale samfund med USA i spidsen bekæmper.

I forbindelse med USA's isolationisme i det 19. århundrede var det indlysende, at USA førte en unilateral politik: USA ønskede ikke, med Monroe-doktrinen som ledetråd, at blande sig med og indgå i den europæiske – og dermed globale – politik, som byggede på diplomatiske magtløsninger, på styrkebaseret magtbalance, på undertrykkelse, ufrihed, krænkelse af uafhængighed i form af imperialisme og kolonialisme. USA førte i egen forståelse en unilateral moralsk politik, som imidlertid ikke indebar en imperialistisk udbredelse af amerikansk moral. USA kan i dag påstås at føre en unilateral moralsk politik, som indebærer en global udbredelse af det, USA forstår som en global moral.

¹² Daalder, Ivo & James Lindsay, *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington D.C.: Brookings, 2003, s. 4

Er det rigtigt, eller er USA på vej til – pga. af en række tilbageslag på den internationale scene i 2004-05 – at indse nødvendigheden af en multilateral politik, en politik, hvor det internationale samfund, ikke mindst i skikkelse af FN, vil overtage centrale dele af det, som før har været klart dikteret af unilaterale, amerikanske interesser?

Og hvordan står det til med midlerne til udbredelsen af moralske værdier og opfattelser, konkretiseret i demokrati, markedsøkonomi, menneskerettigheder, personlig, individuel frihed og *the rule of law*? Midlerne har først og fremmest været dels modelfunktionen: følg de internationale normer, se på demokratierne, dem går det godt – dels overtalelse og belønning: bliv demokratisk og følg de internationale normer, så får I økonomisk understøttelse – og dels tvang: ret jer efter kravene fra det internationale samfund, ellers bliver I ved krig tvunget til demokrati. Hvordan kan det amerikanske militær anvendes her? Interessant er det at bemærke, at Bush-holdet under præsidentvalget i 2000 mod Al Gore på ingen måde fremstillede sig selv som demokratiske imperialister. Tværtimod: Bush var inderligt skeptisk over for *nation building*, i særlig grad hvis det skulle involvere amerikansk militær. Bush-retorikken var hånlig over for den opfattelse, at amerikansk magt skulle kunne etablere, hvad andre ikke var i stand til at etablere for sig selv.¹³ Condoleezza Rice argumenterede med, at de amerikanske væbnede styrker ikke var en civil politistyrke. Militæret er, ifølge Rice, ikke designet til at opbygge et civilsamfund. Militærets opgave var at afskrække og besejre potentielle trusler mod nationens sikkerhed. Alle de gode, bløde ting ville være en velkommen sideeffekt. Som Rice udtrykte det: “Amerikas varetagelse af nationale interesser vil skabe betingelser for at fremme frihed, markeder og fred. Dets varetagelse af nationale interesser efter Anden Verdenskrig førte til en mere velstående og demokratisk verden. Det kan ske igen”.¹⁴

Der sker det modsatte af, hvad Quincy Adams og George W. Bush planlagde og ønskede: Pludselig blev krigen i Irak, ud over at være en krig, som skulle

¹³ Ibid., s. 47

¹⁴ Ibid.

sikre USA's nationale sikkerhed, sikre landet mod et angreb, som ville kunne komme i en ikke for fjern fremtid, til en krig mod diktatur, mod undertrykkelse og på længere sigt en krig der skal sikre et fredeligt, udviklet og demokratisk Mellemøsten. Det er en helt anden proces end at sikre sig mod umiddelbare sikkerhedspolitiske trusler. Det kræver, at USA bryder ud af den snævre nationale interesseboble. Den brede demokratiske, sociale, politiske, økonomiske og kulturelle verdensorden kan kun effektivt etableres, når der kan etableres et omfattende internationalt samarbejde. Det er ved at ske.

Det tiende billede er billedet af et USA, som styrter diktatorer og udfører *regime change* gennem krig for at indføre demokrati.

ELVTE BILLEDE: TERROR OG INDIVIDETS RETTIGHEDER

Det hele begyndte, da amerikanerne for at undgå besværlige juridiske problemer og fælder og for at sikre sig i forhold til internationale konventioner, internerede fanger fra krigen i Afghanistan på sin base i Guantanamo. Guantanamo ligger på Cuba i et område, som den amerikanske regering lejer af Cuba ifølge en uopsigelig aftale fra 1903. Her kunne USA i fred og ro, uden hæmmende og beskyttede regler for krigsfanger og for almindelige borgere, om fx at komme for retten inden for meget kort tid og have ret til en forsvarer, afhøre og opbevare fanger i et tomrum, hvad gælder amerikansk retspraksis og generelle menneskerettigheder.

Et dansk eksemplar er debatten for et par år siden: En ny, meget åben og fredssøgende israelsk ambassadør var kommet til Danmark. Han var modstander af tortur, men bekendte at han, lige som alle andre repræsentanter for den israelske regering, accepterede "moderat fysisk pres" mod formodede terrorister i forbindelse med mistanke om terrorangreb i Israel. Det vakte voldsom furore i Danmark. Blandt de få, som forsvarede ambassadørens bekendelse var forhenværende minister Arne Melchior, som derefter blev stærkt kritiseret fra alle sider og politisk stigmatiseret.

Foråret 2004 blev tidspunktet for den helt store politiske skandale: Billeder af amerikanske soldater, der udfører ondartet tortur og ekstreme seksuelle ydmygelser dukkede op i verdenspressen og på alle TV-skærme. USA havde overtaget magten i Irak. Målet var at erstatte diktaturet med demokrati. Det, der var sket, var, at Saddam Husseins tortur var blevet erstattet med USA's tortur. Det skarpe moralske skel mellem diktatur og demokrati var med et udvisket. Pludselig var det et fedt.

Det åbnede for den helt store debat: krigens midler og mål. Hvis målet er moralsk uanfægteligt, hvordan så med midlerne til at nå målet? Helliger målet midlerne? Selvfølgelig ikke. Men der er et alvorligt skisma i den måde, soldater trænes. De skal primært kunne kæmpe, dvs. dræbe, ødelægge og undgå selv at blive dræbt. I moderne krige er kampsituationen lige så vigtig som tidligere, men kravet om kun at dræbe soldater og ikke civile er blevet skærpet. Samtidig indebærer krigen mod terror, at dem man bekæmper, terroristerne, er civile og tilmed ofte kvinder og børn. Soldater er uddannet til kamp, men bruges samtidig i vidt omfang til rene politiopgaver, ordensopretholdelse. Det er et alvorligt dilemma. Hvordan kan man forsvare og overholde menneskerettighederne, Geneve- og internationale konventioner og personlig frihed og samtidig bekæmpe terrorisme? Terrorister føler sig totalt ubundet af internationale konventioner og af konventionel moral.

Dette er en fortælling om sikkerhed og usikkerhed, om det forhold, at jo mere man skal sikres mod det usikre, det ukendte, den pludselige terrorhandling, en sikring, som bl.a. etableres ved at tjekke flest mulige mennesker med blot den mindste afvigende adfærd, desto mere usikker bliver ens egen situation, hvis man af en eller anden grund selv kommer under mistanke.

Et andet forhold er det, som FN's generalsekretær Kofi Annan kalder den uacceptable brug af *the T-word*. *The T-word* er ordet "terror", som autoritære regeringer kan anvende i terrorbekæmpelsens hellige navn under dække af almindelig undertrykkelse af minoriteter og generelle krænkelse af menneskerettighederne med det formål at bevare og udvide sin magt.

Hvorledes kan man bevare de åbne, demokratiske, sårbare samfund i kampen mod terrorisme uden at forfalde til at ødelægge det, som skal bevares?

Det elvte billede er et billede af USA, som ved at bekæmpe terror selv forfalder til terrorlignende foranstaltninger.

TOLVTE BILLEDE: ANGREB OG FORSVAR

Angreb er det bedste forsvar, lyder mundheldet. Mange vil skrive under på dette, men problemet er jo blot, at angrebskrig er forbudt ifølge folkeretten. Ifølge FN-pagten har en stat ret til at forsvare sig, når den er under angreb. Selvforsvar er indlysende legitimt. Japan forpligtede sig efter Anden Verdenskrig til ikke at have militære styrker. I øjeblikket har Japan verdens andet største militærbudget: men styrkerne kaldes "selvforsvarsstyrker".¹⁵ At have kollektivt forsvar a la NATO er også klart tilladt. Det siger FN-pagtens Artikel 51.

Folkeretten forbyder angrebskrig, med mindre det drejer sig om reaktion på en aggression. Det fremgår utvetydigt af FN-pagten, som i sig selv var en reaktion på hændelsesforløbet, der førte til Anden Verdenskrig: De tyske og japanske aggressioner. Under Den Kolde Krig blev der nedsat en international komité under FN, som skulle prøve at nå frem til en generel definition på aggression. Det var ikke let. Det tog mange år. Og resultatet blev mudret. Nogle af ingredienserne var, at aggression blev forbundet med et ubegrundet og uprovokeret angreb. Så vidt så godt. Man kan hævde, at alle de store internationale krige efter Den Kolde Krigs afslutning i princippet kan betegnes som angrebskrige, der er reaktion på en eller anden form for aggression, men ikke nødvendigvis en aggression mod en stat. Den første Irak-krig var en næsten universelt omfattende koalition af stater under ledelse af USA, der angreb Irak i januar 1991. Men angrebet var en reaktion på det forhold, at Irak et halvt år før havde udøvet aggression mod og annekteret Kuwait. Irak-krigen var en angrebskrig,

¹⁵ En anden begrænsende faktor er det forhold, at forsvarsudgifterne normalt ikke oversiger 1 % af bruttonationalproduktet.

men den fremtrådte som en forsinket forsvarskrig for Kuwait udkæmpet på verdenssamfundets vegne, sanktioneret af FN's sikkerhedsråd. Det var en legitim krig til sikring af international fred og sikkerhed. Den næste krig var krigen mod Serbien. Ligeledes en angrebskrig. Krigen var en reaktion på, at Serbien havde angrebet dele af sin egen befolkning, kosovo-albanerne, som var blevet udsat for etnisk udrensning. Denne krig blev ikke legitimeret af FN. NATO påtog sig rollen som angriber for at hindre etnisk udrensning. Efterfølgende kan man hævde, at FN delvis legitimerede angrebet. Den tredje store krig var mod Afghanistan. Den udformede sig som en reaktion på det angreb, den ikke-statslige organisation Al Qaeda havde foretaget på USA 11. september 2001. Angrebet var FN-sanktioneret. Krigen mod Irak i 2003 var på nippet til at blive sanktioneret af FN's sikkerhedsråd. Begrundelsen for at true med og eventuelt konkret at føre krig mod Irak var, at Irak havde tilsidesat FN-resolutioner om at lade sig afvæbne for masseødelæggelsesvåben. I sidste øjeblik sprang Tyskland, Frankrig, Rusland og Kina fra. Krigen blev ført primært af USA støttet af Storbritannien, med deltagelse af en række mindre lande. Koalitionen bestod af 30-40 lande. Det skulle gøre det ud for at repræsentere den ansvarlige del af det internationale samfund. Men krigen, i egenskab af at være en *international* krig, udkæmpet på det internationale samfunds vegne, blev klart en fiasko, fordi opbakningen internationalt var begrænset.

Men, hvad er det primært det internationale samfund – eller de enkelte lande – satser på at forsvare sig imod? Her er der en vis accept blandt både de store og de mindre stater: man skal forsvare sig imod aggression eller trussel om aggression. Enkelte stater, herunder USA går så vidt som at forsvare sig mod umiddelbart sandsynlig forestående eller stærkt sandsynlig kommende aggression fra en international lovbruder. Truslerne er statslig eller ikke-statslig terror og aggressionstrusler eller aggressionsforventninger fra lande, som uretmæssigt har eller søger at få masseødelæggelsesvåben, hvad enten de er atomare, kemiske eller biologiske, ikke mindst i forbindelse med effektive fremførelsesmidler.

Derfor ser vi nu, at en række centrale lande ser opbygningen af deres forsvar hvilende på to søjler: det militære forsvar og forsvaret af samfundet, *Homeland*

Security. Den første søjle, det militære forsvar, skal dels være indrettet på internationale interventionsopgaver og dels skal det kunne forsvare sig imod indkomne missiler eller andre fremføringsmidler med *Weapons of Mass Destruction*, WMD, ikke mindst gennem oprettelsen af et missilforsvarssystem. Den måde, som missilforsvaret markedsføres på i det land, der er længst fremme med et sådant forsvarssystem er, at der etableres en slags stor osteklokke, som lægges over USA og omegn, som vil hindre raketter og andre fremføringsmidler med masseødelæggelsesvåben i at nå frem og foretage de altødelæggende angreb. Dette projekt har stor tilslutning i USA, uanset at det er svagt funderet, teknologisk, strategisk, politisk, økonomisk og generelt prioriteringsmæssigt. Den anden søjle kunne kaldes beskyttelsen af hele samfundet, *Homeland Security*. I USA er det et kolossalt problem: USA's internationale grænser er ca. 12.800 km. lange, der er årligt ca. 400 mio. ankommende til USA, ministeriet for *Homeland Security* omfatter ca. 165.000 personer og er sammensat af mere end 25 forskellige agenturer og grupperinger.

Hvordan kan forsvar og angreb forenes i et land som USA? Osteklokkesyndromet har appel: vi er beskyttet fra alt det onde udefra. Men det svarer ikke til, at USA er det mest globaliserede land i verden. Her er det måske netop angrebsfunktionerne og mulighederne, der skal holde det onde i skak.

Det tolvte billede viser et billede af et USA som ikke mindst efter 11. september nødvendigvis må beskytte sig selv gennem forsvar. Men muligheden for forsvar gennem angreb vil imidlertid altid være af afgørende betydning.

TRETTENDE BILLEDE: DEN MILITÆRE REVOLUTION – DET TEKNOLOGISKE FIX

I Afghanistankrigens afgørende faser besøgte forsvarsminister Rumsfeld sine tropper. Besøget gjaldt ikke mindst specialstyrkerne, som havde været med i angrebet på Mazar-i-Sharif. Disse styrker førte sig frem med skæg og med traditionelle afghanske hovedbeklædninger, ridende på heste, som var trænet til at være under maskingeværild. De red om natten, i dybt mørke, nær minefelter, på bjergstier

med dybe lodrette afgrunde. Som en soldat udtrykte det, “*it took me a week to ease the death-grip on my horse*”. Angrebet indledtes med en byge af præcisionsbomber. Derefter fulgte et angreb, hvor hundredvis af afghanere og amerikanere red ind i ild fra kampvogne, morterer, artilleri og snigskytter. Det var, konstaterer Rumsfeld, “det første amerikanske kavaleriangreb i det 21. århundrede.” Slaget blev vundet pga. kombinationen af de mest teknologisk avancerede våben og modige mænd på hesteryg. Hertil kom, kunne man tilføje, den taktiske styring baseret på maksimal informationsindhentning.¹⁶

Det er den generelle vurdering at Afghanistan-krigen, “*Operation Enduring Freedom*”, var en succes for de amerikanske væbnede styrker. Der havde været mange advarsler mod denne krig. Der havde også været alvorlige tvivl om, hvorvidt der nu var blevet valgt den rigtige strategi i krigens første måned. Fortiden kastede lange, mørke skygger i form af først engelske og senere sovjetiske nederlag. USA’s egne erfaringer fra Vietnam hvilede ligeledes tungt. Resultatet blev, imidlertid, med Michael O’Hanlons ord, “*The Afghan resistance, the Bush administration, its international coalition partners, the US-armed forces, and the CIA have accomplished what will likely be remembered as one of the greater military successes of the twenty-first century*”.¹⁷

Rumsfeld var manden der frem for nogen ønskede, at det amerikanske forsvar skulle ændres fundamentalt. Der skulle en revolution til. Han kalder det *transformation*. Han kan næppe åbne munden til en pressekonference eller ved en officiel lejlighed, hvor han skal holde tale uden at der bliver hentydet til vigtigheden af transformation. Ideen er at udnytte den amerikanske teknologiske overlegenhed i militær henseende. Det betyder at alt skal omtænkes: strategi, taktik, organisation, våbensystemer, træning og udnyttelse af personel. Det er ikke mindst en mental forandring, der skal til. Et centralt mantra er, at militæret skal blive *leaner but meaner*, slankere, men mere effektivt. Der er allerede etableret en række organisatoriske ændringer, ikke mindst oprettelsen af *the transformation command*.

¹⁶ Rumsfeld, Donald H., “Transforming the Military”, *Foreign Affairs*, May/June, 2002, s. 20-21

¹⁷ Michael O’Hanlon (2002), “A Flawed Masterpiece”, *Foreign Affairs*, May/June, s. 63, se også *Strategic Survey 2002/2003*, “War in Afghanistan”, IISS, London, ss. 229-252.

Allerede det forhold, at der er tale om en *command* – en organisation på linie med CENTCOM og de andre regionale *commands* – viser den høje prioritet.

En af de afgørende tests er Irak-krigen. Kunne den vindes ved teknologiske fix med anvendelsen af de mindst mulige tropestyrker? For Rumsfeld så det ud som om, at han med Irak-krigen ville bevise, at jo færre jo bedre. Men blev resultatet ikke det modsatte: jo færre, jo værre? Når man skal vinde en krig er kvalitet afgørende. Når freden skal vindes, og stabilitet og sikkerhed skal skabes, kommer man næppe uden om kvantitet.

Det trettende billede er et billede af et USA, som er midt i en voldsom revolutionerende omvæltning på det militære område, som omfatter personel og materiel, taktik og strategi, software og hardware samt organisering og information. Et USA, som samtidig med sin *transformation* stadig fører mindst tre forskellige krige, Afghanistan, Irak og krigen mod terror.

DET SAMLEDE BILLEDE AF DET AMERIKANSKE MILITÆR

Tretten snapshots eller billedsamlinger er blevet præsenteret for at give nogle karakteristiske indblik i USA's forsvars- og sikkerhedspolitik. Det har været en broget forestilling. Det giver ikke noget samlet billede, et samlet overblik eller en samlet forståelse af det amerikanske forsvar. Men det antyder nogle af de forhold og kendsgerninger, som spiller en central rolle i udformningen, brugen og den langsigtede politiske udvikling af forsvaret. De tretten billeder afspejler realiteter og problemer, som vil dukke op i den efterfølgende analyse. Det er her, vi vil forsøge at samle de brogede billeder i en større sammenhæng, som kan vise hen til en overordnet forklaring på, hvad USA kan og vil med sit forsvar – og hvad USA ikke kan med det.

KAPITEL 3

Forsvarspolitiske dilemmaer

Fra alle sider betragtes Irak-krigen som en afgørende test på amerikansk forsvarspolitik, på amerikansk forsvars konkrete formåen og dets fremtidige muligheder. Der havde tidligere været tests. Udformningen af amerikansk forsvarspolitik frem til 1989 havde været stærkt medvirkende til, at USA blev vinderen i Den Kolde Krig, som kunne betragtes som en virtuel krig, udkæmpet ikke mindst på introduktionen af stadig mere avancerede våbensystemer.¹ De følgende tests var Golfkrigen, *Operation Desert Storm* i 1991, krigen i Kosovo, *Operation Allied Force* 1999 og Afghanistankrigen *Operation Enduring Freedom* i 2001. Og endelig Irak-krigen, *Operation Iraqi Freedom* fra 2003. Disse tests har vist, at forsvarspolitikken ikke har været forfejlet. De har yderligere demonstreret, at USA tilsyneladende har været god til at omstille sig til de nye strukturelle vilkår i det internationale system med USA som den eneste tilbageblevne supermagt. De fire store krige efter afslutningen af Den Kolde Krig har været ført mod internationale lovbyggere, nationer, som går imod internationale normer. De er også blevet gennemført delvist med det internationale samfunds accept, eller med en efterfølgende delvis accept, som i Kosovokrigen. Den sidste krig, Irak-krigen forårsagende imidlertid en dyb splittelse i det internationale samfund, som langsomt er ved at hele gennem øget FN- og NATO-involvering. Krigen blev vundet, selv om der var problemer med at vinde freden.

Men hvordan står det rent faktisk til med amerikansk forsvarspolitik? Vi kan med de empiriske tests fastslå, at forsvarspolitikken,² hvad angår krigsproblema-

¹ Se Bertel Heurlin, "Virtual War and Virtual Peace", i Hansen, Birthe & Bertel Heurlin, *The New World Order. Contrasting Theories*, London: MacMillan, 2000

² Fx følgende: Bromley, Mark *et al.*, "Bunker Busters: Washington's Drive for New Nuclear Weapons", *Basic Research Report*, July, 2002; Centre for Defense Information, "Military Almanac, 2001-2002", Wash-

tikken, har fungeret efter hensigten. USA vandt. Men hvad er de overordnede principper bag dette, og hvordan ser det ud med den konkrete udformning af det amerikanske forsvar? Hvad er visionerne og planerne for fremtiden? Det handler dette kapitel om. Med udgangspunkt i en identifikation af vilkårene i amerikansk forsvarspolitik set fra det systemiske niveau (USA's placering i det internationale system), over det nationale aktørniveau til det interne, bureaukratiske niveau, vil der blive identificeret en række dilemmaer for det amerikanske forsvar. Dilemmaer, som drejer sig om prioriteringen inden for en række forsvarsproblematikker, hvor der kan identificeres to forskellige muligheder for, hvor eller hvordan forsvaret skal satse. Disse dilemmaer vil blive analyseret i forhold til en række bredt formulerede analytiske mål for forsvaret af supermagten USA i det internationale system.

ington, 2002; Cohen, A. Eliot, "A Tale of Two Secretaries", *Foreign Affairs*, May/June, 2002, ss. 33-46; Cronin, Kurt Audrey, "Rethinking Sovereignty: American Strategy in the Age of Terror", *Survival*, Summer, ss. 119-140, 2002; Department of Defense, USA, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30 2001; Hirsh, Michael, "Bush and the World", *Foreign Affairs*, Sep/Oct. 2002, ss. 18-43; Ikenberry, John, "America's Imperial Ambition", *Foreign Affairs*, Sep./Oct. 2002, ss. 44-60; Kamp, Karl-Heinz, "Von der Prävention zur Präemption?", *Internationale Politik*, Vol. 12, 2002, ss. 19-24; Lehmann, John & Sichertman, Harvey (eds.), *Our Military Problems and How to Fix Them*, Foreign Policy Research Institute, 2002; Lindsay, M. James *et al.*, *Defending America*, Washington D.C.: Brookings, 2002; Mandelbaum, Michael, "The Ideas That Conquered the World: Peace, Democracy, and Free Markets in the 21st Century", *Public Affairs*, 2002; Mandelbaum, Michael "The Inadequacy of American Power" *Foreign Affairs*, Sep/Oct. 2002, ss. 61-73; National Defense Budget Estimates for FY 2003, Office under the Secretary of Defense, March 2002; Noonan, P. Michael & Hillen, John, "The Promise of Decisive Action", *Orbis*, Spring, 2002, ss. 229-246; Nye, S. Joseph, *Bound to Lead*, New York: Basic, 1990; Nye, S. Joseph, *The Paradox of American Power. Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford University Press, 2002; O'Hanlon, Michael *et al.*, *Protecting the American Homeland*, Washington D.C.: Brookings, 2002; O'Hanlon, Michael: "Rumsfeld's Defence Vision", *Survival*, Summer, 2002, ss. 103-118; President of the United States, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002; Robert Tucker *et al.*, "September 11th One Year On", Special Issue, *The National Interest*, Fall, 2002; Roberts, Adam, "Counter-terrorism, Armed Forces and the Laws of War", *Survival*, Spring, 2002, ss. 7-32; Sokolsky, Richard, "Demystifying the US Nuclear Posture Review", *Survival*, Autumn, 2002, ss. 133-148; *SIPRI Yearbook 2002*, "US Military Expenditure and the 2001 QDR", Stockholm: SIPRI, 2002, s. 309ff; Seiple, Chris, "Homeland Security Concepts and Strategy", *Orbis*, Spring, 2002, ss. 259-273; *Strategic Survey*, various issues in 2001, 2002, London: IISS; US, Department of Defense, "Nuclear Posture Review", US Government Printing Office, 2002

HVOR ER DET STORE SKEL I AMERIKANSK FORSVARSPOLITIK?

Hvor skal analysen begynde? Intentionen er at analysere udviklingen i de seneste år, dvs. fra 11. september 2001. 11. september rystede USA og verden på en måde, som bevirkede, at amerikansk sikkerhed på en række områder skulle tænkes helt forfra. Men er det i virkeligheden her, det store skel ligger? Eller ligger det store skel i amerikansk forsvarspolitik andetsteds – fx ved afslutningen af Den Kolde Krig 1989-91 eller ved Bush-administrationens tiltrædelse i januar 2001? Man kunne også stille spørgsmålet: Er der overhovedet tale om et skel?

Men 9-11 er et klart bud. De officielle udtalelser bekræfter det. USA blev angrebet i sit hjerte med militær præcision og med et klart militært formål: ødelæggelse. Men midlerne var paradoksalt nok civile. Civile fly med civilt brændstof styrede med civile teknologiske styringsmidler, betjent af civilister, uddannet i civil flyvning ind i tre bygninger, idet det fjerde angreb blev forhindret. Skal man sammenligne med militære midler kunne det svare til præcisionsstyrede, tungt armerede krydsermissiler. Hensigten med angrebet var, at symbolerne på USA's tre dominerende globale magtsøjler, den økonomiske magt, den militære magt og den politiske magt skulle rammes. Hermed kunne man udstille USA's sårbarhed og skrøbelighed og rive masken af USA, så det man forestillede sig som hæsligheden i et magtens ansigt forvrænget af frygt og afmagt kunne vise sig. Hæsligheden, som skulle vise sig i forventede desperate reaktioner på angrebet, skulle stå klart for enhver. Hvis det var formålet med terrorhandlingen, lykkedes den ikke. USA's supermagtsposition blev ikke rystet, hverken økonomisk, militært, psykologisk eller politisk. Hele verden sluttede op om USA, også da USA slog til mod terroristerne. De økonomiske rystelser blev overvundet. Politisk-psykologisk sluttede befolkningen op om den politiske ledelse.

USA var uforberedt. Eller var det? Måske havde hverken Pentagon eller de amerikanske lovgivere i tilstrækkelig grad frigjort sig fra traditionel militær tænkning. For interessant nok havde forsvarsminister Donald Rumsfeld dagen før terrorangrebet udtalt, *“The world has changed and we have not yet changed sufficiently. The*

clearest and most important transformation is from a bipolar cold war world where threats were visible and predictable to one in which they arise from multiple sources – most of which are difficult to anticipate and many of which are impossible to know today”.³ Så den politiske ledelse af det amerikanske forsvar var fuldt klar over, hvad der kunne komme, og hvilke overraskende trusler, der kunne manifestere sig. Men omstillingen til at imødegå disse trusler var utilstrækkelig.

Terrorangrebet den 11. september gav stødet til øjeblikkelige, markante ændringer. Administrationens krav om stigninger i militærbudgettet, som var forberedt før 11. september, og som ikke havde haft udsigt til nogen let gang gennem Kongressen, gik rakt igennem med klækkelige yderligere forhøjelser. Angrebet på USA fik, indlysende nok, med ét højeste politiske prioritet. Der blev tale om ikke alene *securitization*, dvs. at begivenheden øjeblikkelig blev karakteriseret som fundamental for USA's sikkerhed, men også om *violization*. Det vil sige, at der var tale om, at dette anslag mod sikkerheden også måtte udløse et modangreb, en tilsvarende anvendelse af organiseret vold.⁴ Gensvaret måtte være lige så fundamentalt. USA kom i krigstilstand: den globale krig mod den globale terrorisme blev erklæret. Det måtte indebære store ændringer i amerikansk forsvarspolitik. Et er at være i besiddelse af en afskrækkende, overlegen, altomfattende, effektiv, indsatsklar militær styrke med global rækkevidde. Et andet at føre tre krige på næsten en gang: Mod Afghanistan fra 2001, mod Irak fra 2003 og så den globale krig mod terror, som omfatter disse to krige, men også er rettet mod terrorbevægelser over hele kloden.

Allerede umiddelbart efter angrebet den 11. september 2001 var der overvejelser i den amerikanske ledelse om at slå til mod Irak uanset at der næppe var indicier på en tilknytning mellem Saddam Hussein og Al Qaeda, den formodede organisation bag angrebet. Et af Rumsfelds argumenter for at angribe Irak frem for Afghanistan hævdes at være, at Irak havde adskillige flere militære mål end Afghanistan. Som forsvarsministeren senere konstaterede i en pressekonference, da sejren var sikret: *“We are running out of targets in Afghanistan!”*

³ *Strategic Survey* 2001-02, London: IISS, 2002, ss. 70-71

⁴ Wæver, Ole & Ivar Neumann, “Identity and the Outbreak of war”, *NUPI Rapport*, No. 578, 1997

Kendsgerningen var, at det amerikanske forsvar gik fra at være passivt afskrækkende til, fra 2001, at gå igennem den største transformation nogensinde og blive aktivt kæmpende på tre fronter, en proces, som hurtigt viste sig at være en voldsom belastning for forsvarret som organisation.

Der skulle derfor på den ene side være al mulig grund til at hævde, at politisk og praktisk set findes det store skel i forsvarspolitikken her. På den anden side vil man, med udgangspunkt i Rumsfelds bemærkninger fra 10. september 2001, kunne påstå, at hvis man ser på amerikansk forsvarspolitik efter Den Kolde Krigs afslutning, så er det ikke alene verden, der generelt har forandret sig: det har det amerikanske forsvar også. Det er en kendsgerning, at på en række centrale områder er der sket markante, ja revolutionære forandringer, forandringer der netop tog deres begyndelse umiddelbart efter Den Kolde Krigs afslutning.

Når Rumsfeld imidlertid som anført i citatet udtaler, at USA ikke har gjort tilstrækkeligt – oven i købet med den overraskende profetiske drejning om de nye uforudsete og usynlige trusler – så er der også andre årsager: Clinton-administrationen. Enhver ny administration satser på at skabe en ny politik. Og den nye Bush-administration havde kun siddet ved magten i 8 måneder, da det uventede angreb på USA fandt sted. Under præsidentvalgkampen havde kritikken været, at Clinton havde udhulet og negligeret forsvarret og koncentreret det omkring *peacekeeping*, humanitære interventioner og nationsbygning. Bush-kampagnen havde markeret sig ved at hævde, at en militær transformation var bydende nødvendig. Fremgangsmåden var det store spring. Man skulle sikre sig fremtidens højteknologiske og avancerede forsvar ved helt enkelt at springe en våbengeneration over. Set i dette perspektiv ville det måske være mere adækvat at foreslå, at det store skel ligger i januar 2001, hvor Bush-administrationen tog over. På en række områder skete der rent faktisk forandringer: Det årlige *Nuclear Posture Review* (NPR), som blev lækket til pressen i marts 2001,⁵ var ganske vist ikke epokegørende nyt, men åbnede for særlig vægt på forsvar og afskrækkelse i forhold til våbenspredningstrusler. Der var forslag om at producere en ny type små kernevåben, særlig egnet til at ødelægge dybtlig-

⁵ *Strategic Survey* 2001-02, London: IISS, s. 22

gende, "hårde" mål, fx bjergmassiver, som kunne indeholde WMD-faciliteter. Militærbudgettet skulle ifølge administrationens forslag sættes op. *Research and Development*, missilforsvaret og nye typer højteknologiske våben skulle styrkes.

Der skulle satses på langt større *jointness*, dvs. integration mellem værnene. En række forslag var allerede indeholdt i *Quadrennial Defense Review*, QDR, som var forberedt før 9-11, men som udkom i en revideret udgave tre uger efter. Dette forhold, at en omarbejdet QDR kunne udkomme så hurtigt efter terrorangrebet, kunne tolkes som en ekstrem evne i det amerikanske militære og politiske system til hurtig og effektiv nytænkning og omstillingsparathed. Men man kunne egentlig også tolke det som en stærk tilknytning til kontinuitet i amerikansk forsvar, netop fordi ændringerne i QDR, som følge af terrorangrebet i forhold til den oprindelige tekst, antagelig mere må ses som kosmetiske end som markante nyskabelser.



Tre mulige skel i amerikansk forsvarspolitik, som kan siges at have medført grundlæggende ændringer, er blevet identificeret og vurderet. Der er peget på afslutningen af Den Kolde Krig 1989-91, Bush-administrationens tiltræden i januar 2001 og på terrorangrebet 9-11. Det er påstanden, at uanset at det amerikanske militære etablissement slæber rundt med en meget tung arv – både hvad angår materiel, personel, organisation og strategi – uanset at der kan konstateres en markant kontinuitet i amerikansk forsvar og uanset at der eksisterer en omfattende konservativisme i den politiske tænkning om militærets rolle, så er det rent faktisk muligt i de seneste års udvikling at konstatere ét klart markant skel. Dette markante skel i amerikansk forsvarspolitik skal placeres i overgangen mellem Den Kolde Krigs bipolaritet og efterkoldkrigtidens unipolaritet. Med bortfaldet af USSR som supermagt og som den fundamentale modstander blev USA's forsvarspolitik genstand for en gennemgribende omkalfatring. Forsvaret skulle om-tænkes fra grunden. En ny form for krig blev udkæmpet i Golfen 1990-91. USA iværksatte et *bottom-up review*. Omfattende reduktioner og ændringer fandt sted. Forsvaret fik helt nye prioriteringer, helt nye roller.

Det er da også denne ændring i verdensordenen, Rumsfeld hentyder til i sine bemærkninger den 10. september 2001, en ændring, som USA, efter hans mening, endnu ikke så lang tid efter havde reageret tilstrækkeligt på. Det er klart, at USA kunne have gennemført langt mere fundamentale omprioriteringer. Dette til trods må man konstatere, at det er i forbindelse med den nye verdensorden efter Den Kolde Krig, at den egentlige RMA, *Revolution in Military Affairs* ser dagens lys.⁶ Den hænger sammen med nye former for strategisk tænkning og planlægning, med udnyttelsen af den nye teknologi, ikke mindst informationsteknologien. Og med nye former for krige, nye former for militære aktører og med nye former for militær organisation. Skellet ved den nye Bush-administration er langt mindre markant. Man måtte nødvendigvis, for at følge op på præsidentkampagnen, introducere visioner om en ny forsvarspolitik. Det forblev imidlertid i høj grad ved visionerne. Men en række af Bush-regeringens forsøg fik ny næring og nye dimensioner 4½ år efter, med 11. september. Det er med udgangspunkt i dette sidste skifte – som

⁶ Se Heurlin, Bertel & Mikkel Vedby Rasmussen *et al.* (eds.), *New Role of Military Forces: RMA, Revolution in Military Affairs*, København: DUPI, 2003

stadigvæk er mindre markant end skiftet 1989-91 – at denne analyse gennemføres. Derfor er det også nødvendigt lejlighedsvis at kaste blikket tilbage i tiden.

ANALYSEN

Det er påstanden, at amerikansk forsvarspolitik som den føres og planlægges i disse år står over en række dilemmaer, hvor beslutninger skal træffes eller delvist er blevet truffet. Beslutninger, som er vanskelige, problematiske og ofte smertefulde eller uoverskuelige. Men er der virkelig tale om ægte dilemmaer, dvs. situationer, hvor valget mellem to muligheder er nødvendigt, men ofte næsten umuligt? Med denne rigide definition kan der kun i få af de opregnede tilfælde konstateres ægte dilemmaer. For det første er der sjældent tale om strikte alternative muligheder. Sjældent står det på enten eller. Snarere drejer det sig i vidt omfang om både og. Dernæst er påstanden om to modstillede muligheder i et lukket logisk system i mange tilfælde klart misvisende: der kan være mange andre muligheder. Endelig kan der være tale om, at valget netop er umuligt: det kan bevirke en *nondecision*, at der slet ikke træffes nogen beslutning. Opstillingen af dilemmaer sigter da også her primært på at identificere modsætningsfyldte valgmuligheder, hvor valget, som løbende finder sted, ikke

Firmaer og forsvar

Firma	Omsætning (US \$)	Ansatte
Forsvaret	371 mia.	2.036.000
Wal-Mart	227 mia.	1.383.000
ExxonMobil	200 mia.	97.900
GM	181 mia.	365.000
Ford	160 mia.	354.440

Kilde: Department of Defense

er et enten eller, men valget er, hvor den tungeste prioritering kommer til at ligge.

Dilemmaerne bliver analyseret i relation til en teoretisk-analytisk fastlæggelse af en enesupermagts udenrigs- og sikkerhedspolitiske mål. Det er påstanden, at de grundlæggende mål, ligesom for alle andre nationer, er følgende: For det første fastholdelse af eksistensen, som indebærer suveræniteten, autonomi, integritet. Hertil kommer for det andet et økonomisk mål og for det tredje et mål om ikke-fjendtlige omgivelser. Eksistens, velfærd og omgivelsesmål er uomgængelige. Men med en placering som enesupermagt i et unipolært system kan følgende fundamentale mål og delmål identificeres. Det er mål, som er genereret ud fra en simpel neorealitisk analysemodel. Det centrale hovedmål er helt enkelt at fastholde positionen som enesupermagt. Dette hovedmål indebærer analytisk følgende: For det første at kunne varetage det overordnede ansvar for international fred og sikkerhed. For det andet at sikre en fortsat asymmetrisk magtbalance i det internationale system, som betyder at de fleste stater i sikkerhedsmæssig henseende vil flokkes om USA, og at USA-modstandere vil blive isoleret. For det tredje at fastholde og udbygge en regionalisering, som indebærer sikkerhedspolitisk *burdensharing* og "hårdt arbejde" af de involverede nationer. Endelig er der for det fjerde tale om at USA vil sikre kontrol med og afgørende indflydelse på den internationale, sikkerhedspolitiske dagsorden. Med andre ord, fastholdelse af enesupermagtspositionen medfører: 1. globalt ansvar, 2. asymmetrisk balance, 3. regionalisering og 4. magt over den internationale dagsorden.⁷

Fem dilemmaer vil blive identificeret: 1. unilateralisme kontra multilateralisme/universalisme, 2. internationale normer og love kontra beskyttelsen af det amerikanske samfund, 3. forsvar kontra angreb, 4. *Revolution in Military Affairs* (RMA) kontra traditionel, kontinuerlig udvikling, og endelig 5. den centrale, amerikanske beslutningstagning kontra indenrigspolitik og bureaukratisk politik. Rækkefølgen

⁷ For det teoretiske grundlag se Hansen, Birthe, *Unipolarity and the Middle East*, London: Curzon, 2000; Heurlin, Bertel, *Global, Regional, and National Security*, København: DUPI, 2001 og Heurlin, Bertel, *Verden 2000*, København: Gyldendal, 1996

er ikke tilfældig: først behandles USA's forsvars- og sikkerhedspolitiske position i det internationale system, dernæst behandles USA som forsvarspolitisk aktør og endelig analyseres de interne og bureaukratiske modsætninger.

DET FØRSTE DILEMMA: FORSVARET I SIKKERHEDS- POLITIKKEN – UNILATERALISME KONTRA MULTILATERALISME/UNIVERSALISME

Det første dilemma vedrører USA's generelle sikkerheds- og forsvarspolitiske valg: unilateralisme eller multilateralisme.

Dilemmaet her er afgørende: der tale om et klart valg mellem to tilsyneladende modstridende politikker: Skal USA forsvars- og sikkerhedspolitisk, idet man tager vare på national og international fred og sikkerhed, agere unilateralt eller inddrage allierede og partnere og operere i samklang med disse i multilaterale aktioner? Aktioner, som i mange tilfælde også vil involvere hele det internationale samfund, dvs. aktioner, som er accepteret af FN. Valget står således mellem unilateralisme på den ene side og multilateralisme/universalisme på den anden. Det interessante er her, at der ikke er tale om valg mellem isolationisme og aktiv internationalisme. Den tidligere så intense debat i USA, om landet skal afgrænse sig i forhold til den øvrige verden – eller engagere sig – en debat som har været levende lige så længe USA har eksisteret – er efter 9-11 helt ophørt. USA som isolationistisk magt har ingen tilslutning fra nogen som helst dele af det amerikanske samfund. USA er en del af verden, ligesom verden er en del af USA.

At der er tale om et dilemma mellem unilateralisme og multilateralisme/universalisme fremgår klart af modstridende politiske signaler: på den ene side fastholder USA gennem Præsident Bush retten til foretage *preemptive attacks* hvor som helst på kloden. Til at forklare denne *blunt unilateralism*, har præsidenten udtalt: *“My job is not to nuance. My job is to say what I think. I think moral clarity is important.”* Moralen er, at USA må kunne handle alene i internationale forhold.⁸

⁸ Hirsh, Michael, “Bush and the World”, *Foreign Affairs*, Sep/Oct., 2002, s. 19

På den anden side fremgår det af *The National Security Strategy of the United States of America*,⁹ at “*Today, the US enjoys a position of unparalleled military strength and great economic and political influence. We do not use strength to press for unilateral advantage. We seek instead to create a balance of power that favors human freedom: conditions in which all nations and all societies can choose for themselves the rewards and challenges of political and economic liberty.*” Det er de samme grundlæggende argumenter, der findes i præsidentens West Point-tale, hvor han giver udtryk for, at der findes former for magtbalance i det internationale system, der er værdifulde og skal fremmes, “*We have our best chance since the rise of the nation state in the 17th Century to build a world where the great powers compete in peace.*”¹⁰

Empirien viser, at USA allerede har valgt: Valget har formet sig som en form for tvang fra USA's side til at acceptere en slags bundet unilateralisme forklædt som multilateralisme. Mantraet lyder: “hvis du ikke er med mig, er du imod mig”.

Første gang denne politik blev afprøvet var umiddelbart efter 11. september 2001. I sin tale den 20. september 2001, udtalte Præsident Bush, “enten holder I med os, eller også holder I med terroristerne”. Valget sættes mellem civilisationen, dvs. USA på den ene side, og barbarismen og det onde på den anden side. Budskabet er: Vælg. Men de nationer, der vælger forkert, skal vare sig.¹¹ På den ene side står tyranner og terrorister og på den anden side den globale civilisation med USA som den uanfægtede leder. Der er erklæret global krig mod terrorismen. Denne krig blev i princippet støttet af praktisk talt alle stater i verden. Slagordet var, som formuleret af en førende fransk avis umiddelbart efter 9-11, “Nu er vi alle amerikanere.”

For-eller-imod-politikken er så markant, at den er blevet benævnt “Bush-doktrinen”. Udgangspunktet er uddybet af den tidligere sikkerhedspolitiske rådgiver og nuværende udenrigsminister Condoleezza Rice, som fremhæver, at i dag er alle verdens magtcentre forenet af fælles interesser, fælles farer og i

⁹ President of the United States, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, forordet.

¹⁰ Hirsh, Michael, op.cit., s. 23

¹¹ Ibid, s. 19

stigende grad – fælles værdier. Men i denne tolkning er fortsat gemt præmissen, som er: enten er I med os – dvs. følger os, hvad end vi gør (unilateralisme) eller I er imod os. Det er en afspejling af den bibelske tale om klarhed: Eders tale skal være “ja, ja” eller “nej, nej”. En tredje mulighed gives ikke.

Den analytiske vurdering af dette dilemma er ligeledes, at USA har kastet sit lod i vægtskålen. Valget er sikkerhedspolitisk unilateralisme. Analysen følger her den engelske politolog Julian Lindley French, som i en ny publikation hævder, at verden aldrig før har set en magt som USA.¹² Som en konsekvens af dette kan Europa ikke forvente andet end et unilateralistisk USA. Det, der tæller, er hvilken art af unilateralisme, der er tale om. French skelner mellem på den ene side den brede unilateralisme, hvor USA er åben for råd fra sine allierede, og åben for tilpasninger; og på den anden side den snævre unilateralisme, lukket og afvisende over for andre og optaget af at eksportere egen indenrigspolitik. French skrev denne analyse i 2002, før Irak-krigen, den centrale test for dilemmaet for amerikansk sikkerhedspolitik i valget mellem unilateralisme og multilateralisme.

I månederne op til Irak-krigen holdt verden vejret. Ville krigen komme – og hvordan ville den blive ført: ville det blive USA med eller uden FN? Den 8. november 2002 havde sikkerhedsrådet vedtaget en meget vidtgående resolution, nr 1441, hvis centrale formulering var, at hvis Saddam Hussein fortsatte med at ikke at efterleve FN's krav om at afruste, dvs. at fjerne sine masseødelæggelsesvåben, ville det få *serious consequences*. Det var en formulering, som daværende udenrigsminister Powell havde fået indført i stedet for all *necessary means*. Det var en skelsættende resolution. Den var endog enstemmig, selv Syrien, det eneste arabiske land i sikkerhedsrådet på det tidspunkt, stemte for. Det kunne tolkes som et signal fra de arabiske lande om utilfredshed med Saddam Hussein. Og som et syrisk ønske om ikke at blive isoleret. På det tidspunkt var der en stærkt omfattende styrkeopbygning omkring Irak, primært bestående af amerikanske og britiske tropper. Denne opbygning skulle understrege, at formuleringen “alvorlige konsekvenser” var ment alvorligt. Der stod magt bag ved kravet. Men kunne

¹² French, Julian Lindley, “Terms of Engagement”, *Chaillot Papers*, no. 52, May, 2002, s. 86

man enes om at iværksætte truslen? Mange vurderinger gik på, at Frankrig, som var det mest kritiske af de permanente medlemmer, når det kom til stykket, ville følge USA – eller undlade at stemme – hvis USA krævede krig. Sådan skulle det ikke komme til at gå. I midten af marts 2003 var det klart at USA ikke kunne få en resolution nr. 2 igennem i sikkerhedsrådet. USA valgte således at gå i krig uden direkte FN-mandat.¹³

Ideen om at gå i krig med Irak, fordi Irak blev set som en trussel mod USA, og dermed også mod den internationale fred og sikkerhed var blevet vendt og drejet i de amerikanske beslutningssystemer primært efter Bush-administrationen overtog magten i januar 2001, og var, som nævnt, pludselig blevet særdeles aktuel efter terrorangrebet 11. september 2001. Den 28. december 2001 blev det første større møde i præsidentens *war cabinet* om planer om angreb på Irak afholdt. Det var udformet som en videokonference. Bush sad i sin Texas ranch, Cheney og Rumsfeld var i deres feriehuse, Rice, Powell og Tenet blev tilsluttet fra Washington. General Frank, den kommanderende general havde lige været i Afghanistan og berettede derfra. Men det centrale emne var Irak. Allerede den 21. november havde Bush ved et møde i det nationale sikkerhedsråd spurgt om, hvilke planer, der var for angreb på Irak. Der var planer. Men de var mere eller mindre *Desert Storm II Plus*. Bush beordrede, at der blev sat gang i planlægningen. Nu var Tommy Franks 26-sider lange plan, som havde påtegningen, *HIGHLY CONFIDENTIAL PLANNING* til debat.¹⁴ Et centralt emne var den støtte, USA kunne få fra andre lande. Det afgørende var, at krigen kunne gennemføres – med eller uden hjælp: multilateralt eller unilateralt. Planlægningen havde følgende muligheder: den robuste, den reducerede og den unilaterale. Den robuste option involverede støtte fra Saudi-Arabien, Jordan, Kuwait, Tyrkiet, de fire små Golfstater samt Storbritannien. Med sådan en opbakning behøvede USA kun 105.000 soldater til at starte krigen, stigende til 230.000 over et par måneder. Den reducerede mulighed – hvor fx Saudi-Arabien og Tyrkiet ikke var med – og hvor det stor set kun var et bilateralt amerikansk-britisk foretagende, ville vanskeliggøre sagen. Vigtigt var det dog, at nogle Golfstater

¹³ Woodward, op.cit., s. 226

¹⁴ Ibid., s. 52

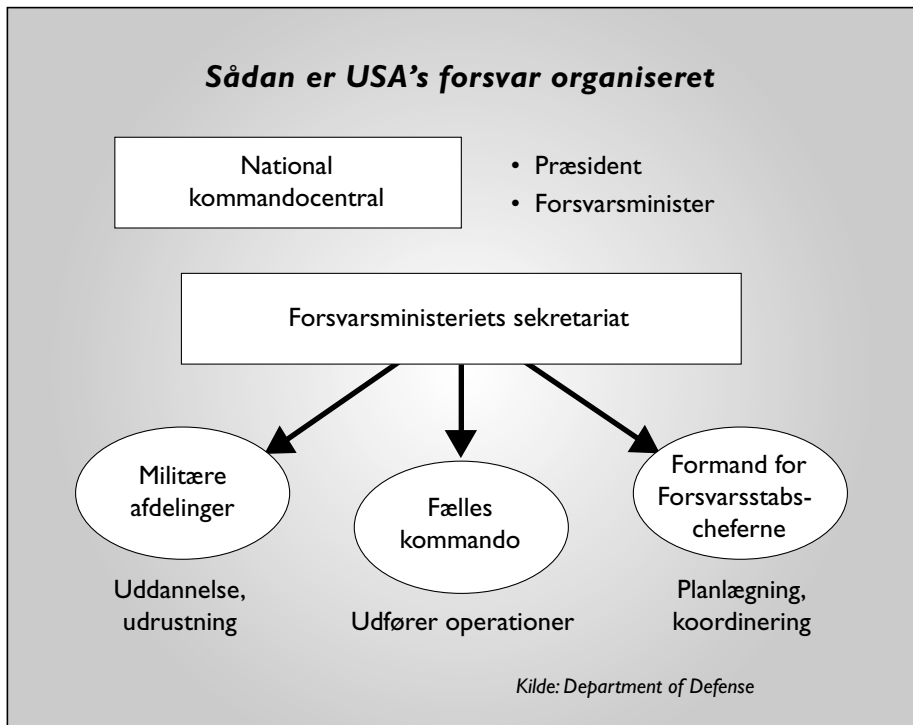
og Kuwait deltog. Krigen kunne gennemføres af USA alene, men med støtte fra Kuwait, Qatar og Oman.

USA var ved at gøre sig klar til krig. Planerne skulle være der som en mulighed. USA skulle kunne *go it alone*. Mødet resulterede i, at Bush var optaget af to ting: at Saddam Hussein var en trussel og at krig var en mulighed.¹⁵

Krigen blev ikke den multilaterale aktion, som nogen havde håbet på. Men det er interessant at se, at USA gennemførte en mere og mere detaljeret planlægning og efterfølgende styrkeopbygning, hvis udgangspunkt det var, at USA i givet fald måtte stå alene med krigen til dens afslutning. USA måtte grundlæggende tænke, planlægge og operere unilateralt. Resultatet blev imidlertid snarere den reducerede option, uden FN-mandat. Men krigen blev gennemført efter planen.

Unilateralismen stod sejrrig ved afslutningen af de egentlige kamphandlinger i maj 2003. Herefter gik det alvorligt ned ad bakke. I sommeren 2003 oplevede man 10-15 angreb om dagen fra oprørere og terrorister. Kun 113 amerikanske soldater var dræbt under de egentlige kamphandlinger indtil 1. maj 2003. Fire gange så mange tab på amerikansk side fandt sted i de efterfølgende 12 måneder. Ligeledes mislykkedes den amerikanske strategi om både at engagere det internationale samfund i efterkrigssituationen i Irak og samtidig at insistere på at bevare den helt centrale indflydelse. Det sikkerhedsrådgiver Rice og præsident Bush havde lovet Kofi Annan i tiden op mod krigsudbruddet, at FN efter krigen ville få en vital rolle at spille i Irak, var særdeles vanskeligt at indfri. Den 19. august 2003 detonerede en bombe i Bagdad, som dræbte FN-generalsekretærens specielle udsending de Mello samt 21 andre. Den 28. juni 2004 blev suveræniteten over Irak i princippet overgivet til en irakisk provisorisk regering. Arrangementet er blevet legitimeret af FN, gennem en særlig Irak-resolution. Desuden har NATO givet tilsagn om en involvering i opbygningen af Irak ved at medvirke til træningen af irakiske sikkerhedsstyrker. I praksis har USA dog fortsat en afgørende indflydelse på de sikkerhedsmæssige, politiske og militære forhold i Irak.

¹⁵ Ibid., s. 66



Det er vigtigt at påpege, at uanset at USA militært og sikkerhedspolitisk har optrådt på en måde, som må karakteriseres som klart unilateralt, har der været bestræbelser på udadtil at fremhæve, at der er tale om respekt for FN, for legitimiteten gennem internationale organisationer, for folkeretten og for *the rule of law*. USA har hævdet, at Irak-krigen var legitimeret ud fra resolution 1441, en påstand, som i øvrigt også er fremhævet af Danmark. USA har gjort sig store anstrengelser for at påvise, at uanset om USA kan hævdes at agere unilateralt, har det alligevel været inden for de rammer, som er udstykket af internationale normer og love.

Så uanset at USA i sikkerhedspolitisk henseende agerer på et unilateralt grundlag, er der grænser, som forsøges opretholdt.

Hvordan kan det forklares og forstås? Hvordan ser prioriteringen af unilaterialisme ud i relation til artiklens analysemodel, baseret på påstanden om generelle og specifikke analytiske sikkerhedspolitiske mål?

Der er ingen tvivl om, at USA som et udenrigspolitisk primat satser på at fastholde den unipolære struktur. For at kunne have ansvar for både den nationale som for den internationale dimension af fred og sikkerhed, må USA satse på det unilaterale – i hvilken form det så end måtte være. Men i denne unilateralisme ligger strukturelt en tendens til den brede unilateralisme frem for den smalle for at bruge politologen Julian Frenchs opdeling. Argumentet er helt enkelt; idet USA sikkerhedspolitisk selv er en så stor del af det samlede internationale system – ikke mindst ved sin globale tilstedeværelse – er det af interesse for USA at tage vare på hele det internationale system, ikke blot nationen USA. Det betyder, at der er en tendens til – inden for det unilaterale valg – at tage hensyn til centrale allierede. I balancehenseende er unilateralismen et indlysende valg. Ved officielt at markere – som det ustandselig sker – at der eksisterer en afgørende sikkerhedspolitisk asymmetri og at *rogue states* og ondskabens akse skal stigmatiseres, isoleres og svækkes, er der klart taget stilling. De vagt formulerede referencer til en ny magtbalance i den nye nationale sikkerhedsstrategi er blot en markering af, at i det liberale, kapitalistiske verdensmarked er konkurrence mellem nationerne noget der tilstræbes, men med en underforstået forestilling om, at der på det sikkerhedspolitiske område ikke eksisterer nogen balance. Det hænger også godt sammen med påstanden om, at USA tilstræber regionalisering. Ved at regionalisere sikkerheden under amerikansk overherredømme, lettes de amerikanske byrder ved at varetage det internationale systems fred og sikkerhed, samtidig med at der nødvendigvis må gives mulighed for en mere åben unilateralisme. Det unilaterale valg er også i overensstemmelse med USA's beherskelse af den internationale dagsorden. Ved i dagsordenfastsættelsen at undgå formuleringerne unilateralisme og genintroducere *balance-of-power* i en *light*-version og samtidig undgå termerne internationalisme eller universalisme forsøger USA at gennemføre en sikkerhedspolitisk unilateralisme, som i visse tilfælde camoufleres som samarbejde og koalitionsdannelse.

Men er det virkelig realistisk at hævde, at den brede unilateralisme er den prioriterede politik? Peger alt ikke i retning af, at USA nu sikkerhedspolitisk er så hårdt spændt for, med tre uafsluttede krige, med dybe moralske kriser i forbindelse med tortur af krigsfanger, med et omfattende, tvivlsomt

demokratiseringsprojekt i Mellemøsten, med modvillige, ofte negative allierede, at USA har indset, at *it can't go it alone?*

Jo, USA *can't go it alone*. Dette er netop en central del af den brede unilateralisme. USA i forfølgelsen af sine brede unilaterale mål på det sikkerhedspolitiske område har brug for allierede, har brug for en effektiv regionalisering, men de allierede, de øvrige enheder har også brug for en effektiv magt, som kan tage vare på den overordnede internationale fred og sikkerhed. På denne måde er der fælles interesser, som gør, at den brede unilateralisme kan trives med en vis international legitimering og accept. Det fundamentale er, at USA fortsat er i besiddelse af de overlegne kapabiliteter, som gør USA til den eneste supermagt.

ANDET DILEMMA: INTERNATIONALE NORMER OG LOVE KONTRA BESKYTTELSE AF DET AMERIKANSKE SAMFUND: USA I KRIG?

Det andet dilemma, der har en vis sammenhæng med det første dilemma, går på valget mellem på den *ene* side med alle midler, inklusive militære, at beskytte og fremme de tidligere vestlige internationale normer, som med afslutningen af Den Kolde Krig er blevet globale. Disse internationale normer er demokrati, markedøkonomi, menneskerettigheder og personlig frihed, alle normer, som peger på det enkelte individ som aktør. Dertil kommer traditionelle normer som *rule of law* på det internationale plan og fastholdelse af den territorielle nationalstat med suverænitetshåndhævelsen som det centrale. Valgets *anden* mulighed er at være parat til at indskrænke disse normer med henblik på at sikre centrale amerikanske mål i forbindelse med nationens eksistens: territorial integritet, beskyttelse af amerikanske borgere i USA og i verden samt at sikre den amerikanske infrastruktur. Alt i alt en sikring mod samfundets ekstreme sårbarhed.

Denne beskyttelse indebærer, nationalt som globalt, kontrol, begrænsninger, lukkethed og en vis grad af ufrihed. Den betyder fx indskrænkninger i frihandlen, samfundets åbenhed, i den politiske gennemsigtighed og i den generelle *checks-*

and-balances. Hvad angår suveræniteten gælder det, at suveræniteten nedbrydes, relativeres. Valget er at lade hånt om suveræniteten ved at gennemføre interventioner mod *failed states*, mod tyranner, mod stater, som ikke opretholder internationale normer, som basale menneskerettigheder og som foretager forbrydelser mod menneskeheden, og mod stater som beskytter og huser terrorister.

For USA har det været vigtigt at fremstå som håndhæveren af globale, menneskelige visioner. I sin West Point-tale fremfører Bush, at *“Our Nation’s cause has always been larger than our Nation’s defense”*. USA kæmper, siges det, for en retfærdig fred – en fred som fremmer friheden. Og USA vil udvide freden ved at opmuntre og fremme frie og åbne samfund på alle kontinenter.¹⁶ Den amerikanske strategi sigter på ikke blot at gøre verden mere sikker, men også bedre: det sker gennem økonomisk frihed, fredelige relationer med andre stater og respekt for menneskelig værdighed.¹⁷ Verden skal gøres bedre. Men det skal ske i samarbejde med andre nationer. Det hedder i *The National Security Strategy*, *“We are guided by the conviction, that no nation can build a safer, better world alone. The United States is committed to lasting institutions like the UN, the WTO, OAS and NATO”*.¹⁸

Nationernes selvbestemmelsesret og understregningen af den grundlæggende statsuverænitet samt vigtigheden af overholdelse af folkeret er normalt ikke noget, der indgår markant i de overordnede strategier. Det anses for givet. Har USA valgt denne vej: at prioritere promoveringen af og implementeringen af internationale normer, regler og love? Eller har USA valgt, i forbindelse med reaktionerne på 11. september 2001, netop at prioritere relativeringen af de internationale normer, love og regler på en måde, hvor man i realiteten gennemtvinger visse normer ved at tilsidesætte andre?

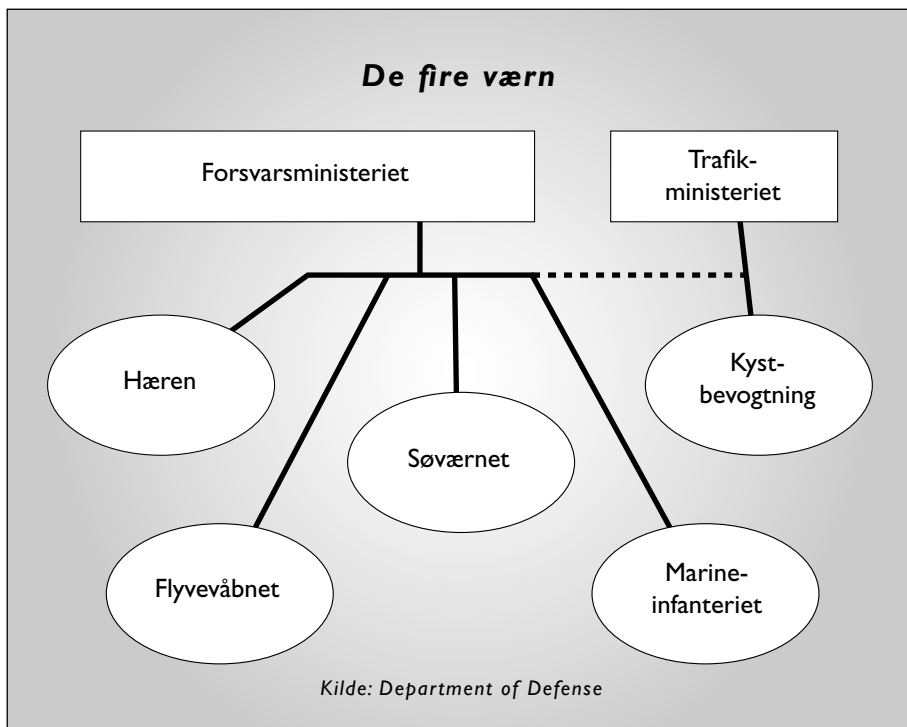
USA fremhæver, at 11. september netop var en krig mod selve friheden.¹⁹ Man kan ikke vide præcis hvordan, hvor og hvornår amerikanske interesser

¹⁶ President of the United States, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, s. 1

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid., forordet

¹⁹ US Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, September 2001, s. iii



bliver truet, hvornår USA eller amerikanere kommer under angreb.²⁰ I denne situation, en krigssituation, er det tolkningen, uden at det klart ekspliciteres, at visse normer, rettigheder underordnes det centrale mål, nemlig krigen mod terroristerne. Der er ikke erklæret undtagelsestilstand. I princippet gælder alle love, aftaler, rettigheder, pligter etc. USA betragter sig imidlertid som værende i en form for global krigstilstand. Det indebærer, at for enkeltmennesket relativiseres en række frihedsrettigheder og menneskerettigheder. Det er ikke mindst indespærring uden dom af personer, der har deltaget i Afghanistan-krigen, på Guantanamo-basen, gennemførelsen af brugen af torturliggende afhøringer af fanger, som førte til uautoriserede excessive, afskyelige, ydmygende, nedværdigende og forbryderiske handlinger i fængsler i Bagdad, registreringer af særlige grupper i USA, samt omfattende restriktioner i og kontrol med mobilitet. Det indebærer for firmaer restriktioner for handel og

²⁰ Ibid.

pengeoverførsler. For stater, som ikke har fuld kontrol med territoriet, indebærer det trusler om intervention.

I sammenhæng med 11. september er netop denne del, suveræniteten, blevet revitaliseret. USA tilkendegiver, at alle stater kan gøres ansvarlige for handlinger inden for deres territorium, idet stater forventes at kunne gennemtvinge *the rule of law* inden for deres lands grænser.²¹ Grænser har afgørende betydning. Dele af globaliseringen og de transnationale tendenser er anfægtet. Det betyder fx noget, om Pakistan kan kontrollere grænsen til Afghanistan og forhindre terrorgrupperinger i at krydse grænsen. Grænser har betydning i forhold til den illegale indførsel af komponenter til masseødelæggelsesvåben og til langtrækkende missiler til *rogue states*, eller stater, som på den ene eller anden måde er modstandere af den nye verdensorden.

Konklusionen er, at USA har valgt en prioritering, som indebærer en relativering og en svækkelse af de globalt gældende internationale normer. Det indebærer en svækkelse af de traditionelle, internationale, fundamentale love om suveræniteten, paradoksaltsat gennemført ved netop at fremhæve dem. Hvorfor?

Et vigtigt svar findes i USA's mål om at sikre integritet, såvel den territorielle, omfattende amerikansk infrastruktur, som den befolkningsmæssige. Her er man indstillet på, at integriteten har højere prioritet end streng overholdelse af internationale normer og love, som man selv promoverer. At kunne gribe ind, intervenere og dermed delvist krænke suveræniteten, skal også ses i relation til USA's analytiske mål om at sikre økonomien og adgang til ressourcer. Set i relation til fastholdelsen af unipolariteten er der følgende dimensioner: Hvad angår ansvaret for national og international fred og sikkerhed er det indlysende, at USA med dette valg i realiteten varetager såvel den nationale som den internationale fred og sikkerhed, idet det kan hævdes, at det er hele det internationale samfund, som er truet af terrorisme, og at USA delvis handler på det internationale samfunds vegne. Hvad angår asymmetrien må valget siges at være en klar markering af asymmetrien, men dog svækket af

²¹ Ikenberry, op.cit., s. 53

den kendsgerning at i den globale, asymmetriske krig om "frihed", svækkes friheden globalt og dermed også i den dominerende del af verden, som ønsker at fremme den. Regionaliseringen spiller her ikke den store rolle. Hvad angår dagsordenfastsættelse, må valget af prioritering siges klart at have demonstreret USA's evne til at sætte dagsorden primært i relation til den paradoksale fremhævelse af suverænitetetsbegrebet.

TREDJE DILEMMA: GRAND STRATEGY – DEN MILITÆRE DEL AF SIKKERHEDSPOLITIKKEN: FORSVAR KONTRA ANGREB

Enhver stat står med dilemmaet: skal der primært satses på en strategi, som prioriterer forsvar eller angreb? For en supermagt er dette dilemma en kilde til konstante vurderinger og debatter. Ikke mindst i forbindelse med, at det både teoretisk og praktisk, strategisk og taktisk kan være særdeles vanskeligt at skelne fx mellem angrebs- og forsvarsvåben. Antiluftskys, stationære forsvarsanlæg og missilforsvarsanlæg har klare rent forsvarsmæssige opgaver. Men intet militær vil være udstyret enten kun med offensive eller defensive midler. Afgørende her er, om der kan skelnes mellem den politiske prioritering i en defensiv/offensiv valg-situation.

Under Den Kolde Krig var der relativ afklaring: I Den Kolde Krigs første del frem til 1980'erne var angrebet det primære. Derefter, under det som blev karakteriseret som Den Anden Kolde Krig, var forsvaret det primære. Med strategien om *Assured Destruction*, som senere pejorativt fik betegnelsen MAD, *Mutual Assured Destruction*, var de to supermagters gensidige ødelæggelsesmulighed med kernevåben garanteret.²² Den offensive evne var afgørende. Det var denne strategi, som var det oprindelige rationale for, at Den Kolde Krig kan karakteriseres som en virtuel krig. Virtuel var den, fordi krigen primært blev udkæmpet af USSR og USA på den modstillede introduktion af stadig nye,

²² Se Jarvis, Robert, "Mutual Assured Destruction", *Foreign Policy*, Nov/Dec, 2002, ss. 40, og Heurlin, Bertel, *Kontrol med Kernevåben*, København: SNU, 1986

avancerede våbensystemer, i første omgang beregnet til offensivt brug, uden at nogen af våbensystemerne kom i anvendelse. Angrebet var forsvaret, lige som forsvaret var angrebet. Forsvaret lå i at, man gensidigt frit kunne angribe modparten med uacceptabel ødelæggelse til følge, hvorved krigen blev undgået. Angrebet lå i, at hvis man kunne beskytte og forsvare sit territorium, ville der være et incitament til angreb. Det, der afsluttede Den Kolde Krig var imidlertid introduktionen af forsvaret som en komponent i den virtuelle krig, nemlig SDI, *Strategic Defense Initiative* fra 1983, som udstillede Sovjetunionens kapacitetsmæssige underlegenhed. Det var testen. Og den betød i det lange løb USSR's frivillige kapitulation. I den specielle strategiske situation, hvor krig var umulig, sejrede forsvaret.

Men hvad kan USA gøre nu i dilemmaet mellem forsvar og angreb?

En oplagt mulighed for USA er at satse på og prioritere forsvar. Terrorangrebet tilsiger det. Det var det spektakulære angreb på USA's hjerte, New York og Washington, som aktualiserede dilemmaet, der, som sagt, har eksisteret altid. Den første reaktion var umiddelbart at forsvare sig mod farerne: at lukke grænserne, at forbyde flytrafik og at styrke den interne sikkerhed. At USA var udsat – ikke mindst gennem sin massive tilstedeværelse globalt – havde man længe vist og erfaret. *Catastrophic terrorism* mod USA's territorium havde man ganske vist opereret med som en mulighed, men ikke tildelt den største sandsynlighed.²³

Det konstateres i QDR, at *defending the Nation from attack is the foundation of strategy*.²⁴ Altså: forsvar er det essentielle. Terrorangrebet 11. september demonstrerede, at potentielle fjender søger at ramme *the centre of gravity* for USA, for dets venner og for dets allierede. I forbindelse med USA's forøgede evne til *global power projection*, har USA's fjender opdaget og udnyttet det amerikanske territoriums relative sårbarhed. De lægger særlig vægt på kapabiliteter, der kan true USA direkte, for dermed at modgå USA's operationelle fordele.²⁵ *Therefore the defense*

²³ Carter, Ashton B. & William J. Perry, *Preventive Defense. A New Security Strategy for America*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1999

²⁴ US Department of Defense, op.cit., s. 14

²⁵ Ibid.

strategy restores the emphasis once placed on defending the US at its land, sea, air, and space approaches".²⁶ For USA er det vigtigt at sikre nationens livsførelse, dets politiske institutioner, og kilden til dets evne til at projicere afgørende militær styrke *overseas*. USA har klart set nødvendigheden af at styrke det traditionelle territoriale forsvar og introducere et samlet nyt initiativ, som kan modgå terrortrusler direkte på amerikansk territorium. Meget hurtigt etableredes et *Department for Homeland Security* og store ekstraordinære bevillinger blev vedtaget. I efteråret 2002 blev der efter længere forberedelser skabt et ministerium for *Homeland Security*, som var en sammenlægning af op til hundredvis af *agencies*, kontorer og programmer. I begyndelsen af 2003, i forbindelse med præsidentens *State of the Union*-tale, annonceredes etableringen af et nyt center, *Terrorist Threat Integration Centre*, bestående af enheder fra Forsvarsministeriet, Homeland Security, FBI og CIA, som samler og analyserer oplysninger om trusler på specifikke områder.²⁷

Ligeledes revitaliseredes missilforsvarsprojektet som en klar konsekvens af ideen om at forsvare *the US at its land, sea, air, and space approaches*. Der blev taget konkrete initiativer, som skulle fremme den hurtigst mulige etablering af et egentligt forsvar mod indkomne missiler af forskellig karakter.

Dilemmaet mellem det offensive og det defensive var markant umiddelbart efter 11. september. Det var indlysende, at de defensive foranstaltninger havde været mangelfulde. Man havde udsat sig selv for at angreb af betydelige dimensioner og ikke udnyttet de faresignaler og informationer, som kunne have forhindret angrebet. Der måtte satses på en ændret prioritering. De defensive elementer skulle opgraderes. Det blev de. *Denial*-strategien skulle styrkes. Men afgørende var imidlertid, at den offensive dimension både i praksis og i den fremtidige planlægning meget hurtigt fik overtaget. Hvorfor skal vi senere vende tilbage til.

USA var blevet angrebet uden krigserklæring af fjender, som man ikke umiddelbart vidste hvem var, og som ikke senere klart gav sig tilkende. Det, der skete, var,

²⁶ Ibid.

²⁷ Funch, Michael, US-Embassy, Copenhagen, Homepage, 29.1.03

at USA erklærede krig mod "terrorismen" og hurtigt identificerede terrorismens kilder geografisk. De var primært hos lande med tyranner, som husede terrorister, først og fremmest fra Al Qaeda-netværket. Ondskabens akse var allerede tidligere blevet defineret som slyngelstaterne Nordkorea, Iran og Irak. Men nu gjaldt det Afghanistan. USA arbejdede op til en måned på at etablere en international koalition mod terror, en proces, som lykkedes over forventning. Målet var angreb. Angreb på terrornetværkets hovedkvarterer og på regeringen i Afghanistan, Taliban-regimet, som husede dette netværk.

De overordnede strategier var ikke nye. De var allerede udtænkt, formuleret og accepteret. Det nye var accenten: det var vægten på netop det offensive og det hyperoffensive: ikke blot offentliggjorde Bush-administrationen offensive strategier, der satsede på preemptive strategier, dvs. strategier, der gav mulighed for, hvis man antog et angreb for umiddelbart forstående, at slå til først, men også på præventive strategier. Dette er et langt videre begreb, idet det kan indebære et angreb på en formodet aggressor, selv om den mulige aggressors angreb først ville kunne finde sted engang i fremtiden. Angrebet på Afghanistan kan tolkes som en preemptiv operation. Yderligere terrorangreb mod USA, som kunne tænkes at være umiddelbart forstående, skulle forhindres ved kilden. Angrebet

Hæren

Kilde: Department of Defense

- Forsvarer amerikansk territorium og eventuelle besatte områder
- Besejrer enhver aggressor, som truer nationens fred og sikkerhed



på Irak kan på samme måde tolkes som en del af den preemptive strategi. Argumenterne for at angribe Irak var, at landet ikke rettede sig efter de krav om afrustning af masseødelæggelsesvåben, som FN's sikkerhedsråd havde pålagt det. Formodningen var, at der var oplagret masseødelæggelsesvåben, og at de i givet fald ville blive brugt offensivt. Irak skulle standses, før det kunne gennemføre uacceptable aktioner, der kunne true international fred og sikkerhed. Et forkøbslag var nødvendigt, også som et led i krigen mod terror. I ly af truslen om at anvende masseødelæggelsesvåben kunne Irak huse og støtte terrorister. At Irak viste sig ikke at være i besiddelse af disse våben havde først og fremmest at gøre med tvivlsom, forkert og ufuldstændig informationsindhentning og -vurdering, discipliner, hvor USA, pga. af sine enorme ressourcer burde være overlegen, men ikke var det. At det er vanskelige discipliner, er begivenhederne i forbindelse med afsløringerne omkring Libyens og Irans fremskredne programmer om masseødelæggelsesvåben, som kun var blevet vurderet som rudimentære, et klart udtryk for.

Men generelt er de amerikanske strategier, som har til hensigt at forsvare nationen og sikre en levedygtig fred, bygget op efter følgende skala:²⁸ Først skal strategien *assure allies and friends*, dvs. sikre og garantere USA's allierede og venner, at man er klar til og villig til at anvende sine væbnede styrker for at sikre eget forsvar så vel som andres forsvar og dermed fremme fælles værdier. Som det hedder, *A primary objective of US security cooperation will be to help allies and friends create favorable balances of military power in critical areas of the world to deter aggression or coercion.*²⁹ Det næste afgørende skridt på skalaen er nyt i forhold til tidligere administrationer. Det er bestræbelser på at fraråde fremtidig militær konkurrence. Denne strategi indeholder det forhold, at USA på grund af sin overlegne militære, økonomiske og politiske position har afgørende indflydelse på arten af fremtidig militær konkurrence, et forhold som komplicerer den militære planlægning for potentielle fjender i fremtiden. Hvis strategien er målrettet, kan den derfor overtale andre lande til at lade være med at gå i gang med fremtidig konkurrence på det militære område. USA's forsatte indflydelse skal sikres ved at

²⁸ US Department of Defense, op.cit., s.11.

²⁹ Ibid.

gennemføre forskning, udvikling, tests og demonstrationsprogrammer for stadig mere avancerede og fremtidige våbensystemer. USA skal opretholde og forbedre sin overlegne position på de militære kapabiliteters nøgleområder. *Given the availability of advanced technology and systems to potential adversaries, dissuasion will also require the United States to experiment with revolutionary operational concepts, capabilities, and organizational arrangements and to encourage the development of a culture within the military that embraces innovation and risk-taking*.³⁰

Det USA bl.a. er bekymret for vedrører spredningen af amerikanskproduceret teknologi, som samtidig er uundgåelig og nødvendig for amerikansk økonomi. Kampagnen i Afghanistan viste, at meget af den bedste amerikanske militære teknologi er produceret af kommercielle hightechfirmaer, hvis produkter indgår i ubemandede fly (droner), luftbårne kameraer, satellitter, håndholdte GPS-positionssystemer og system-, integrations- og telekommunikationsudstyr.³¹ *Dual Use*-problemet kan kun løses ved at fastholde amerikansk dominans af frontforskningen, hvor alle retninger for mulige fremtidige udviklinger afsøges og gøres til genstand for omfattende og dybtgående forskningsindsats.

Denne strategi er opsigtsvækkende. Den har givet eksisteret som et underliggende rationale for amerikansk forsvarspolitik i ganske mange år – og har også været aktiv under Den Kolde Krig. Det er første gang den formuleres som en central del af USA's samlede sikkerheds- og forsvarspolitiske strategi. Hovedsynspunktet er, at USA skal overbevise andre lande om, at det ikke kan betale sig at konkurrere militært med USA. Det vil være for socialt og økonomisk belastende for de pågældende samfund. Den amerikanske overlegenhed er for stor, og den vil blive søgt øget hele tiden. Vi er her ved kernen af det, vi kunne kalde en virtuel krig mod formodede, ikke identificerede fjender.

Det næste trin er at afskrække trusler og tvangsforanstaltninger rettet mod amerikanske interesser. Vi ser her, at afskrækkelsesstrategierne fortsat er ved magt.

³⁰ Ibid., s. 12

³¹ Hirsh, op.cit., s. 33

Afskrækkelse vil selvsagt ikke blive opgivet, således som det er blevet tolket af en række iagttagere. Afskrækkelse er et fundamentalt rationale for alle militære styrker. Også den ovennævnte "overtalelsesstrategi", altså at få andre lande til at lade være med at konkurrere militært med USA, indeholder elementer af afskrækkelse. Mulige kommende fjender og konkurrenter skal blive afskrækket fra at slå ind på den amerikanske kurs: man vil aldrig kunne nå USA, og forsøget vil betyde økonomiske og sociale tilbageslag, som vil være ubærlige.

USA understreger i sin strategi primært, at den indeholder flere nye elementer: afskrækkelsen skal være baseret på fredstidsbaseret *forward defense* i kritiske områder i verden, som skal være koblet til global informationsindhentning. Det vil sige, at der både er en effektiv, avanceret konventionel afskrækkelse og den ultimative kernevåbenafskrækkelse. Afskrækkelsen er baseret på den offensive evne til uden større forventede forhindringer i givet fald at kunne slå til med konventionelle såvel som – i sidste instans – atomare våben.

USA's forsvarsminister Donald Rumsfeld har formuleret det på denne måde: Mens man under Den Kolde Krig som den afgørende del af afskrækkelsen havde den nukleare triade, nemlig ICBM, de langtrækkende atommissiler, SLBM, de ubådsbaserede missiler og endelig de langtrækkende bombefly, så er der i dag en ny triade. Den består for det første af reducerede kernevåbenstyrker, for det andet af avancerede konventionelle kapabiliteter og for det tredje af et nyt arsenal af forsvarssystemer: BMD, ballistisk missilforsvar, krydsermissilforsvar, rumforsvar, cyperforsvar og en revitaliseret forsvarsinfrastruktur.³²

Den fjerde del af den amerikanske strategi drejer sig om evnen til at reagere offensivt, hvis afskrækkelsen svigter. Denne evne er allerede omtalt. Målet er klart effektivt at kunne slå enhver fjende ud. Det glæder både stater og ikke-statslige enheder. En sådan evne skal omfatte både det at gennemføre regimeforandring og det at kunne gennemføre en besættelse, indtil de amerikanske strategiske mål er nået.

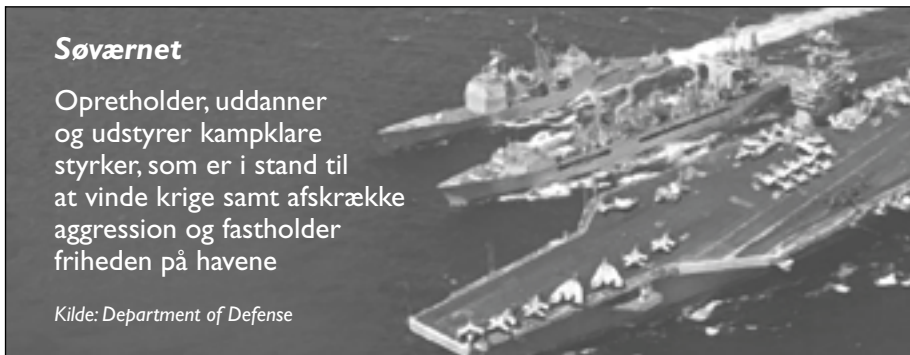
³² Rumsfeld, op.cit., s. 29

Den nye sikkerheds- og forsvarspolitiske strategi skal være baseret på det der kaldes en "kapabilitetsbaseret" forsvarstilgang.³³ Dette koncept afspejler den kendsgerning, at USA ikke ved fra hvilken nation, kombination af nationer eller ikke-statslige aktører truslen mod USA's vitale interesser vil komme. Det, man kan gøre, er at være opmærksom på kapabiliteter som en fjende kan erhverve sig for at tvinge sine naboer, for at afskrække USA fra at forsvare sine allierede og sine venner, eller for direkte at kunne angribe USA eller dets væbnede styrker. Denne fremgangsmåde kaldes den kapabilitetsbaserede. Det drejer sig om at se på, hvordan og med hvilke midler en fjende kan kæmpe eller angribe, frem for at identificere, hvem fjenden måtte være, og hvor en krig måtte opstå. USA ændrer altså sin strategi fra den trusselbaserede strategi til den kapabilitetsbaserede. Det stiller anderledes og større krav til de væbnede styrker. Det forudsætter evnen til at identificere kapabiliteter, som USA nødvendigvis må kunne afskrække. Herudover evnen til at kunne bekæmpe fjender som satser på overraskelse, vildledning, og asymmetrisk krigsførelse til at opnå sine mål. Det er også den amerikanske opfattelse, at *"moving to a capability-based force also requires the United States to focus on emerging opportunities that certain capabilities, including advanced remote sensing, long-range precision strike, transformed maneuver and expeditionary forces and systems, to overcome anti-access and area denial threats, can confer on the US-military over time"*.³⁴

Som det fremgår, har USA allerede valgt prioritet i dilemmaet mellem forsvar og angreb, *defense* og *offense*. USA er ikke – og har ikke i de godt hundrede år – været isolationistisk. Isolationisme må opfattes som en forudsætning for at satse på *defense only*. USA har prioriteret angrebet – og de forsvarsmæssige satsninger, inklusive de projekter, der har høj prioritet, som missilforsvaret, og *Homeland Security* har, som det er påpeget, begge afgørende afskrækkende formål. Denne forsvarsdimension bevirker, at USA bedre er i stand til at udføre offensive operationer. Er man selv i rimelig grad beskyttet, er det mindre omkostningsfyldt at foretage offensiver.

³³ Ibid., ss. 13-14.

³⁴ Ibid., s. 14.



Hvorfor har USA foretaget denne prioritering? Hvad kan den simple analysemodel forklare?

Grundlæggende findes forklaringen i USA's ønske om at fastholde og styrke unipolariteten. Den kan ikke fastholdes med forsvar alene. Med USA som et åbent, frit og sårbart samfund er *denial*-strategien, det, fysisk at hindre fjender, stater som ikke-stater, fra at angribe, langt fra tilstrækkelig. De offensive elementer, med henblik på at overtale og afskrække mulige fjender og i sidste instans, når truslen er identificeret, at kunne foretage preemptive og præventive militære operationer er nødvendige. Særlig markant er strategien om at søge at hindre potentielle militære konkurrenter for at kunne fastholde unipolariteten. Ved prioritering af offensiven sikres også de elementer, som drejer sig om, at USA fastholder ansvaret for hele det internationale system. Truslen mod den nye verdensorden kommer primært fra uansvarlige grupperinger eller slyngelstater. Her er offensiven et afgørende redskab. Og ikke mindst markeringen af advarsler til kommende militære konkurrenter skal sikre det asymmetriske konfliktbillede.

Regionaliseringselementet er, da der her er tale om kommende globale trusler baseret med udgangspunkt i kapabiliteter, ikke markant aktuelt. Vigtigt forekommer det imidlertid at være, at USA har erobret den globale dagsorden med at fastslå, at USA's særlige ansvar for globale trusler nødvendigvis må betyde øget vægt på de offensive elementer.

FJERDE DILEMMA: MILITÆR STRATEGI – REVOLUTION IN MILITARY AFFAIRS KONTRA TRADITIONEL KONTINUERLIG UDVIKLING

Dette dilemma drejer sig om *Revolution in Military Affairs*, RMA. Dette begreb er et analytisk koncept, som refererer til revolutionære ændringer i måden og formålet med at føre krig og dermed organiseringen og bevæbningen af de militære styrker på baggrund af nye politiske, teknologiske, sociale og økonomiske vilkår. Dilemmaet for USA er, hvorvidt der skal satses på markante, hurtige, revolutionerende transformationer i de væbnede styrker og dermed foretages afgørende ændringer i den militære strategi, som efter Den Kolde Krigs afslutning blev baseret på evnen til at kæmpe to regionale krige på en gang, eller om man primært skal fastholde det traditionelle forsvar og forberedelserne til to-krigs konceptet (*win-win*-strategien).

Som vi har set i de forrige afsnit tyder alt på, at USA er indstillet på at revolutionere sine væbnede styrker. Betingelserne for krigsførelse, de midler der bruges og mål man vil opnå ved krig eller trusler om krig betragtes som nye og revolutionerende. Det blev allerede under præsidentvalgkampen mellem Gore og Bush klart, at Bush-regeringen satsede på RMA. Her blev en ny tilgang luftet: USA skulle springe en generation af våbenanskaffelser over, og gå direkte til fremtiden, dvs. udnytte den nye informationsteknologi som et middel til at implementere en virkelig transformation af de militære kapabiliteter, som kunne være virksomme mod ukendte og usikre fremtidige trusler.³⁵ Der skulle primært satses på *Research and Development*, R&D, med henblik på et etablere disse kapabiliteter. Der skulle skæres ned på militær tilstedeværelse uden for USA og på *peacekeeping*-operationer. Man forventede ukonventionelle, asymmetriske militære taktikker fra de nye fjender. De skulle kunne imødegås. Der skulle også satses på krig i det ydre rum. Der synes at være 6 elementer af RMA efter administrationens opfattelse: 1. en ny vision om krigsførelse; 2. udvælgelse af seniorledere som er villige til at implementere den militære reform; 3. villighed til at bevilge såkaldt *leap-ahead*-teknologier; 4. mulighed for tilstræk-

³⁵ *Strategic Survey* 2001-02, London: IISS, 2002, s. 69

keligt frirum til at frembringe innovativ og institutionel forandring; 5. reform af strategien for våbensystemanskaffelse og 6. etablering af en fremgangsmåde, som frigiver midler til transformatoriske systemer.³⁶

Disse elementer mere end antyder, at de store problemer ligger i at få mastodonten Pentagon til at bevæge sig og til at frigøre det amerikanske forsvar fra den meget tunge arv der ligger i det eksisterende materiel, i de standardiserede operationsprocedurer og i den traditionelle militære tænkning.

Det er også det forhold, som forsvarsminister Rumsfeld fremhæver. Han fastslår, at læren fra Afghanistan-kampagnen er ikke at oplagre sadler for at kunne gennemføre det 21. århundredes kavaleriangreb.³⁷ På samme måde er læren af Irak-krigen ikke at der nødvendigvis skulle sendes flere soldater af sted. Det er primært at frembringe ny tænkning og udviklingen af styrker og kapabiliteter, som er i stand til hurtigt at tilpasse sig nye udfordringer og uventede forhold.³⁸ Administrationen havde allerede før terrorangrebene peget på en række transformatoriske mål, altså mål, som blev anset som at være en del af en RMA. Målene var for det første at beskytte det amerikanske territorium og de oversøiske baser. For det andet at kunne *“project and sustain power in distant theatres”*. For det tredje at hindre, at USA's fjender kan få tilflugtssted noget sted på jorden. For det fjerde at beskytte informationsnetværkene mod angreb, for det femte at benytte informationsteknologien til at styre de forskellige dele af USA's styrker, så de bliver i stand til at kæmpe integreret våbenarterne imellem (*joint forces*), og endelig, for det sjette at opretholde uhindret adgang til det ydre rum og beskytte de amerikanske kapabiliteter der.

Disse områder er blevet aktualiseret efter 11. september 2001, og de er alle blevet tilgodeset med store forøgelser i budgettet for 2003. Fx er forhindringen af adgangen til tilflugtssteder blevet forøget med 157 %.³⁹ Samtidig har man fjernet våbensystemer, som ikke er i overensstemmelse med den nye forsvarsstrategi.

³⁶ Ibid, s. 70

³⁷ Se denne bogs kapitel 2, “Trettende billede RMA: Den militære revolution – det teknologiske fix”

³⁸ Rumsfeld, op.cit., s. 22

³⁹ Ibid., s. 26



Kilde: Department
of Defense

Marineinfanteriet

- Opretholder styrker klar til udsendelse
- Integrerede luft- og landjordsstyrker til patruljerings- og kampoperationer
- Stabiliserer eller inddæmmer internationale uroligheder

Det drejer sig fx om *DD-21 destroyer*, *Navy Area Missile Defense Program*, *18 Army Legacy*-programmet og *Peacekeeper*-missilet. Hertil kommer *F-14*-flyene og 1000 ældre helikoptere.

Hvad har USA gjort ved sin *win-win*-strategi? Det var den fundamentale strategi som på grundlag af *1993 Buttom Up Review* under forsvarsminister Les Aspin planlagde det amerikanske forsvar ud fra et scenarium baseret på, at USA skulle kunne kæmpe to større regionale krige samtidig og selvsagt vinde dem. Derfor *win-win*-betegnelsen. Det USA konkret gjorde var, at man øgede forberedelserne for eventuelle konflikter med Irak og Nordkorea ved at have oplagret materiel i områderne og ved at øge den strategiske løftekapacitet betydeligt.⁴⁰ Strategien har længe været omtvistet. Det er indgående blevet debatteret, om det var hensigtsmæssigt at kunne kæmpe to krige af *Desert Storm*-typen samtidig. Det ville kræve meget store indsatsberedte styrker at fastholde *win-win*-konceptet. Måske var det heller ikke nødvendigt med et sådant kostbart beredskab. Alternativet kunne være et koncept som rummede evnen til at kæmpe en større krig og samtidig være i stand til at forhindre en mindre aggression eller at kunne føre en mindre krig. Det var det, som blev kaldt *win-hold-win*-konceptet. Med QDR 2001 blev *win-win*-strategien endelig opgivet. Den var ikke i overensstemmelse med RMA-konceptet. Den var heller ikke i overensstemmelse med de eksisterende kapabiliteter. Den nye strategi tager udgangspunkt i større vægt på afskrækkelsen i fire kritiske områder i

⁴⁰ *Strategic Comments*, vol. 7., London: IISS, 2001

verden. Den indbefatter samtidig den amerikanske evne til og mulighed for hurtigt at kunne slå to aggressorer tilbage på en gang. Men afgørende er det, at der kun er én option for en massiv modoffensiv som også omfatter en besættelse af modstanderens hovedstad og gennemførelsen af et regimeskifte. Da ingen af aggressorerne kan vide, hvor USA vælger at gennemføre regimeskifte, vil afskrækkelsen kunne virke uhindret.⁴¹ Ved at fjerne kravet om en besættelsesstyrke nr. 2 frigøres ressourcer til eksisterende og fremtidige ukendte trusler. Konceptet må siges at være delvist ude af trit med situationen efter Irak-krigen, hvor der i realiteten har været udkæmpet tre krige samtidig, eller rettere en generel, altomfattende krig, krigen mod terror sammen med to alvorlige efterkrigssituationer i Afghanistan og Irak.

Den foreløbige konklusion vil være, at USA er på vej og nødvendigvis må gå videre i retningen af RMA. Verden har ændret sig, men med Rumsfelds ord "*we have not changed sufficiently*".⁴²

Tilsyneladende har USA valgt, eller har det? Vurderinger peger på, at Rumsfeld i det store hele har "*reaffirmed the core elements of the Clinton administration defence policy*".⁴³ Den oprindelige RMA-vision og idéen om at springe en våbengeneration over, som blev lanceret under præsidentvalgkampen, holdt ikke længe. Og da Bush-administrationen tog over, var ændringerne på ingen måde markante. Det vurderes,⁴⁴ at når det kommer til stykket, valgte administrationen ikke at skære på eksisterende våbenprogrammer, ikke at strømline krigstyrken og ikke at reducere udstationeringen af amerikanske tropper. QDR 2001 indeholdt, hævder den kendte forsvarsanalytiker O'Hanlon, det mindste antal programmatiske initiativer og ændringer i styrkestrukturen når der sammenlignes med de fire større officielle forsvarsrapportvurderinger, som er blevet foretaget i USA efter Anden Verdenskrig. Der er rent faktisk slet ingen egentlige større konkrete initiativer eller ændringer i QDR 2001. Det vil sige, at man kan hævde, at Rumsfeld allerede før den 11. september havde satset på en konservativ forsvarspolitik, som understregede kontinuiteten frem for revolutionen.

⁴¹ Rumsfeld, op.cit., s. 24

⁴² *Strategic Review* 2002, IISS, International Institute of Strategic Studies, London s. 70

⁴³ O'Hanlon, Michael, "Rumsfeld's Defence Vision", *Survival*, Summer, 2002, s. 105

⁴⁴ *Ibid.*, s. 105

Retorisk var der lagt op til store ændringer, men ikke i den praktiske, konkrete forsvarspolitik.

Det, man kan konstatere, er, at de store ændringer i amerikansk forsvarspolitisk strategi allerede var sket løbende, og at ændringerne i forbindelse med skiftet i administrationen blev mindre end ventet. Derimod var det ikke blot en retorisk ændring, der skete efter 11. september. De politiske prioriteringer blev nu klart rettet mod det ukendte, det usikre og det uventede. Men disse prioriteringer skar ikke dybt i de eksisterende strukturer, de lagde ej heller massive nye initiativer til.

Hvad er da konklusionen? Konklusionen er, at USA er midt i en RMA. Den har været undervejs siden afslutningen af Den Kolde Krig, som skabte helt nye vilkår for USA. Den amerikanske forsvarsminister har da også klart taget RMA-begrebet til sig: Med udgangspunkt i eksemplet med det første amerikanske kavaleriangreb i det 21. århundrede i Afghanistan tilføjer han, at det viser, at "*Revolution in Military Affairs is about more than building new high-tech weapons – although that is certainly part of it. It is also about new ways of thinking and new ways of fighting*".⁴⁵ Det, der skete i Afghanistan, er efter Rumsfelds opfattelse, at man anvendte eksisterende militære kapabiliteter, fra de mest avancerede, nemlig laserstyrede våben til de mere antikke, fx 40 år gamle B-52 udstyret med moderne elektronik, til det mest rudimentære, nemlig en mand med et gevær på en hest. Denne kombination havde en stærkt ødelæggende effekt.

Men RMA betyder ikke, at hele det amerikanske forsvar skal omlægges. Med reference til en anden fundamental RMA, nemlig den tyske *blitzkrieg* i Anden Verdenskrig, hvor de tyske styrker foretog lynhurtige og dybtgående angreb mod vest, fastslås det fra amerikansk side – herunder fra Rumsfelds – at de tyske militære styrker kun var 10-15 % transformererede.⁴⁶ Analogien til USA er klar. Den våbenmæssige transformation er ikke noget, der nødvendigvis skal gennemføres 100 %. Det er unødvendigt og også uhensigtsmæssigt. USA skal være parat til at imødegå alle former for asymmetrisk krigsførelse. Derfor er RMA's

⁴⁵ Rumsfeld, op.cit., s. 21

⁴⁶ Ibid.

indvirkning på den materielle side, ikke mindst på våbensystemernes område, selvsagt afgørende, men den massive våben- og materielmæssige transformation skal kun gælde en mindre del. Det er det, som refereres til som *The Silver Bullet Force*. Derimod er transformationen afgørende på kommunikationsområdet, på organisationsområdet, på planlægningsområdet, på det strategiske og på det taktiske område. Det er krigens natur og baggrund, det gælder. Her har USA tydeligt markeret sig. Ændringerne i strategien og den stigende vægt på R&D er vigtige faktorer. Budskabet er: Ja, USA er i en RMA-fase.

Hvorfor har USA trods træghed, trods arv, trods det usikre element i alle revolutionære forhold, alligevel i det centrale dilemma valgt at satse på RMA, om end det er "RMA-light"?

Svaret findes igen i det basale ønske hos USA i at fastholde unipolariteten. Det er et langsigtet projekt. Men det afgørende er, at USA i dag er den eneste virkelige RMA-nation. Der er tendenser overalt: i Europa, Rusland, Asien og i Mellemøsten. Men intet sted så markant som i USA. Det gælder den praktiske virkelighed, som blev demonstreret i Irak og i Afghanistan, men som allerede havde været åbenbar ved USA's krigsførelse i Golfen i 1991 og i Serbien i 1999. Men det gælder afgørende i de procentvis store investeringer i militær forskning og udvikling. På dette område satser USA massivt på at undgå at blive *taken by surprise*. Det gælder både i den konkrete krigsførelse, demonstreret bl.a. gennem den nye *win-hold-win*-strategi og i fremtidens krigsforberedelse. Derfor skal USA være uovervindelig og forblive uovervindelig. Det chokerende overraskelsesangreb den 11. september var et memento, som satte yderligere skub i en udvikling, der havde været længe undervejs. Dette skub var ikke revolutionerende, men det trak i den revolutionære retning.

Uovervindeligheden skal udmøntes i praktisk politik. USA har valgt *win-hold-win*-strategien. Men hvad indebærer dette, når der skal træffes beslutninger om mere operationelle doktriner? Hvordan skal fordelingen være mellem på den ene side at være fysisk tilstede med militære kapabiliteter inden for eller uden for landets grænser og på den anden side det forhold, at kommende RMA-krige vil kunne finde sted i rummet, i cyberspace og i forbindelse med ikke-territorielle



trusler, nemlig netværkstrusler, trusler fra terrororganisationer, som er territorieløse og som kan findes overalt? Det er den type trusler, Christopher Coker kalder “nomadetrusler”.⁴⁷ Med andre ord: valget mellem det virtuelle rum-forsvar/det virtuelle netværksforsvar og forsvaret af territorierne? Som det er påpeget, er net-op *global reach*-konceptet i RMA-sammenhæng et forsøg på at gøre sig uafhængig af det territoriale.

Som det i det foregående er mere end antydnet, vil der her være tale om et “både-og”. Modsætningen territoriebundethed og det ikke-territorielle er ikke nødvendigvis bundet op på dilemmaet RMA kontra det traditionelle forsvar. Det kan simpelthen ses som en helt naturlig reaktion eller svar på nye udfordringer og trusler, som på den ene side har *cyberspace-physical space*-dimensionen samt den ikke territoriale terrornetværksdimension, og som på den anden side også fortsat har den territoriale trussel, som kommer fra rogue states eller militære trusler og aktioner, som udføres af tyranner eller *failed states*, som kæmper mod deres egen befolkning.

I denne sammenhæng vil der på den ene side være valg mellem RMA-våbentyper, førerløse fly, som indhenter informationer eller foretager angreb, langtrækkende præcisionsvåben, cyberspacevåben, elektronisk overvågning og elektroniske straffeaktioner. På den anden side er der landstyrker, som skal gennemføre traditionelle krigshandlinger, selv om de vil kunne være udstyret med RMA-materiel som elektroniske dræbermaskiner. Her er der i virkelig-

⁴⁷ Artiklen findes i Heurlin, Bertel and Rasmussen, Mikkel Vedby (eds.), *Challenges and Capabilities*, København: DUPI, 2003

heden ikke noget reelt valg. Som det er nævnt, er begge typer nødvendige i et moderne, RMA-påvirket forsvar. Det, der imidlertid ikke mindst lægges kraftigt op til, er et brud på den traditionelle værnopsdeling under kamphandlinger. I det RMA-påvirkede væbnede konfliktområde vil der være ét afgørende mantra: den såkaldte *jointness*. Det er det snævrere mulige samarbejde mellem værnene, et samarbejde, som er så nødvendigt, at skellene mellem værnene, som er bundet til de traditionelle kampområder, luft, jord og vand, vil blive papirtynde. Integrationen i krigsførelsen bliver uomgængelig.

Med RMA vil USA, som den konstant ledende militærmagt, søge at varetage hele det internationale systems interesser – som det ses fra USA. Med RMA som den helt nødvendige spydspids i det nuværende internationale, strategiske og taktiske konfliktmønster vil USA søge at varetage det, der refereres til som den internationale fred og sikkerhed. Det sikres ved at fastholde det afgørende asymmetriske strategiske globale forhold. Et problem er, at denne asymmetri vokser dag for dag. Dag for dag styrkes USA via sin satsen på “RMA-light” og sætter stærke militære nationer – i Europa fx Frankrig, England, Tyskland og Rusland – og i Asien, fx Japan, som ikke har vilje eller ressourcer til tilsvarende satsning, i en stadig vanskeligere og afhængig situation. På den ene side fastholder USA et regionaliseringsaspekt ved at presse de europæiske lande via NATO til at øge deres beskedne RMA-kapacitet. Det gælder tilsvarende i Asien i relation til Japan. Det vil være en afgørende “byrdedelingsdimension” i relation til fx den globale kamp mod terrorisme og tyranner. På den anden side kan man forestille sig, at USA – som tidligere i fortrolige rapporter har placeret Europa og Japan som *peer-competitors* i den nye verdensorden ikke er helt utilfreds med at forblive den eneste virkelige RMA-magt i verden. Med sin nye militære strategi, med lanceringen af RMA og med den – om end aborterede ide om at springe en våbengeneration over – har USA sat en dagsorden, som demonstrerer en massiv innovativ overlegenhed på våbenområdet, og som sætter en klar amerikansk fokusering på og styring af fremtidens krigsførelse.

DET FEMTE DILEMMA: DET CENTRALE BESLUTNINGSCENTER KONTRA INDENRIGSPOLITIK OG BUREAUKRATISK POLITIK

Det sidste centrale dilemma, som USA står over for, er helt enkelt: hvem skal stå for amerikansk forsvarspolitik? Hvordan skal prioriteringen være? Skal det være den udøvende magt, med præsidenten i spidsen, som den folkevalgte leder, som også er de væbnede styrkers øverstkommanderende, eller skal den overlades til mangfoldigheden af de folkevalgte repræsentanter i Kongressen eller til den egentlige ekspertise, som findes i militæret som institution og primært i Pentagon? Umiddelbart er der ikke noget dilemma. Forsvarspolitikken hører til en stats *supreme interest*. Den vedrører liv og død for den enkelte og for nationen som sådan. Forsvaret er opbygget hierarkisk, baseret på ordrer, umiddelbart med meget lidt plads for demokratisk eller bureaukratisk baserede processer. Det er klart den udøvende centralmagts prerogativ, så meget mere som det klart er fastlagt i den amerikanske konstitution. Præsidenten har sin legitimitet direkte fra befolkningen. Ministrene, selvsagt også forsvarsministeren, er direkte underlagt præsidenten og er i praksis også ganske afhængig af ham. Forsvarsministeren henter, som det også fremgår af taler og udtalelser med deres ustandselige henvisninger til præsidentens ønsker og prioriteringer, netop sin legitimitet hos præsidenten. Så er der overhovedet tale om et dilemma?

Ja, og dette dilemma ligger dels i magtdelingen og dels i praksis. Kongressen har den lovgivende magt og skal således vedtage det årlige militærbudget og godkende ekstrabevillinger. Endvidere skal Senatet godkende krigsførelse. Det vil sige, at den demokratiske kontrol og medbestemmelse er ganske omfattende. Forsvarsbudgettet med dets våbenprogrammer og anskaffelsespolitik har stor indenrigspolitisk betydning. Som verdens markant stærkeste militærmagt, er USA også verdens markant største våbenproducent. Både for Repræsentanternes Hus og for Senatet kan den geografiske placering af ny eller eksisterende våbenproduktion være afgørende for det enkelte kongresmedlems politiske fremtid. Budgetdebatte er da heller ikke automatiske blåstempler af administrationens forslag. I en årrække har forløbet været præget af, at Kongressen har ønsket og dermed fået en forøgelse af budgettet. Når der antydes et dilemma er det også bl.a. med

henvisning til, at markante, kontroversielle våbenprogrammer har fået en hård medfart i Kongressen. Dertil kommer den vigtige tendens, der er til, at Kongressen søger at tiltage sig større og større magt og indflydelse. Det er en tendens, som bl.a. har sin baggrund i Vietnamkrigen, og i flere anslag mod den udøvende magts absolutte førstemand, præsidenten, med præsident Nixon, som blev afsat, og præsident Clinton blev forsøgt afsat, som de mest markante eksempler.

Når den bureaukratiske politik her er medtaget, er det ikke mindst begrundet i, at med det amerikanske forsvar som verdens største organisation, er der åbnet muligheder for det, som netop med udgangspunkt i den amerikanske forsvars- og sikkerhedspolitik med et analytisk udtryk, er blevet kaldt *bureaucratic politics*. *Bureaucratic politics* kan kort karakteriseres med den amerikanske politolog Neustadts klassiske analyse af det amerikanske beslutningssystem. Eksemplet er General Eisenhower, der som nyudnævnt præsident kommer til Det Hvide Hus. Han er vant til en procedure med klare ordrer og præcise, hurtige effektueringer. Men hans erfaringer blev hurtigt: *“Do this, do that! And nothing happens.”* *Bureaucratic politics* drejer sig ikke alene om politiske magtkampe mellem de forskellige værn, mellem Pentagons forskellige kontorer, *agencies*, udvalg, men også mellem personer og institutioner i den udøvende sfære. Det er ingen overraskelse, at der fx er stor uenighed mellem præsidentens rådgivere på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område. Her kan blot nævnes personer som tidligere udenrigsminister Powell, tidligere sikkerhedsrådgiver og nuværende udenrigsminister Rice, vicepræsident Cheney og forsvarsminister Rumsfeld, som står med hver deres forskellige udgangspunkter. Hirsh har givet følgende karakteristik: Powell blev betegnet som en moderat multilateralist, Rumsfeld og Cheney som realistiske



Kystbevogtningen

Sørger for juridisk og sikkerhedsmæssig retshåndhævelse, maritim og miljømæssig beskyttelse og støtte til søværnet

Kilde: Department of Defense

unilateralister og Wolfowitz som neokonservativ. Hirsh hævder, at det generelt er *hardlinerne*, som fremtræder som vindere i den interne magtkamp.⁴⁸

Ud over persontilknytningen kommer stridigheder og uenigheder mellem de institutioner, som disse personer repræsenterer og relationerne til særlige udvalg, kommissioner, programmer m.v. En særdeles omfattende og fyldig litteratur findes på dette område. Et eksempel herfra skal nævnes: *Peacekeeper*-missilet, tænkt som det mest effektive og avancerede kernevåbenbevæbnede, amerikanske interkontinentale missil, blev undfanget i 1960'erne, men det blev først operativt omkring afslutningen af Den Kolde Krig, hvor der pludselig ikke var det store behov for dette missil mere. Det er nu blevet endeligt besluttet helt at afvikle det med udgangen af 2006. *The Peacekeeper* har været genstand for ualmindeligt mange bureaukratiske kampe. Udgangspunktet for stridighederne har været, hvorledes missilerne skulle baseres: på tog, på lastbiler, som hele tiden kørte rundt, i underjordiske gange eller anbragt i tilfældige siloer, så USSR ikke vidste hvor. Der blev forslået spredt anbringelse eller tæt, i de såkaldt *dense pack*-arrangementer. Der blev foretaget ændringer under hele processen. Missilets diameter blev imidlertid ikke ændret, den forblev 96 *inches*. Det var en klar sejr for luftvåbnet, som havde udviklet missilet. Var diameteren blevet mindre, ville missilet også kunne anvendes i flådens atomubåde, som alt andet lige var langt mindre sårbare og dermed også mere strategisk anvendelige end landbaserede missiler. Luftvåbnet risikerede at miste sit nyeste og mest avancerede yndlingsmissil til flåden, hvis diameteren blev ændret. Men det skete ikke, ikke mindst fordi luftvåbnet udviste større dygtighed og snilde i de bureaukratiske kampe. *MX*-missilet forblev luftvåbnets gigantprojekt, men det blev også det mest omstridte og kostbare projekt i USA's historie. De sidste rester af projektet bliver, som nævnt, fjernet i 2006.⁴⁹

Dilemmaet står altså tilbage: hvem skal føre forsvarspolitikken, hvad angår planlægning, gennemførelse og implementering af forsvaret – for slet ikke at tale om den konkrete anvendelse af det amerikanske militær i militære konflikter? Skal

48 Hirsh, op.cit., s. 25

49 Karlsson, Håkan, "The MX-missile", Stockholm Studies in Politics 88, Stockholm: Department of Political Science, Stockholm University, 2002

det være præsidenten og beslutningscentret omkring ham, eller er forsvarspolitikken bedst tjent med at blive overladt til en bred demokratisk, organisatorisk og bureaukratisk politik? Indlysende gives der ikke noget endeligt svar på dette spørgsmål. Men der kan gives nogle antydninger af i hvilken retning, valget går. På den ene side ville det være oplagt at pege på, at den udøvende magt i USA er blevet mindre markant og dermed fremtræder svækket. For det første gennem forsøgene på at gennemføre en *impeachment*-proces mod præsident Clinton. For det andet pga. af den snævre margin som præsident Bush vandt med over modkandidaten Al Gore. Hertil kom de skandaløse stemmeoptællingsforhold og det forhold, at Al Gore havde en stemmemæssig føring, når hele landets stemmer blev talt sammen. Det var alle sammen forhold, der bevirkede, at Bush erklærede, at han ville tilstræbe at regere med *bi-partisan*-tilslutning, altså lytte til demokraterne. Dette løfte gik imidlertid hurtigt i glemmebogen. For det tredje pga. at Bush som republikaner i princippet var tilhænger af decentralisering af magten, baseret på slagordet "*government back to people*".

Men på den anden side blev udviklingen anderledes. Den udøvende magt med præsidenten i spidsen blev styrket. Det skyldes primært to forhold. Dels stillede præsidenten sig i spidsen for bestræbelser for øget vægt på forsvaret, baseret på et mål om markant at fastholde og forbedre USA's placering i verden, også gennem ikke-militære midler. Dels kom terrorangrebet på Washington og New York som et uomgængeligt incitament til at styrke centralmagten og først og fremmest præsidentens magt. Der blev erklæret krig mod terror. USA sluttede op omkring præsidenten. Ikke mindst betød nødvendigheden af styrkelsen af *homeland security*, at centralmagten fik øgede beføjelser, beføjelser, som tidligere klart og entydigt hørte til det lokale, kommunale eller delstatslige niveau.

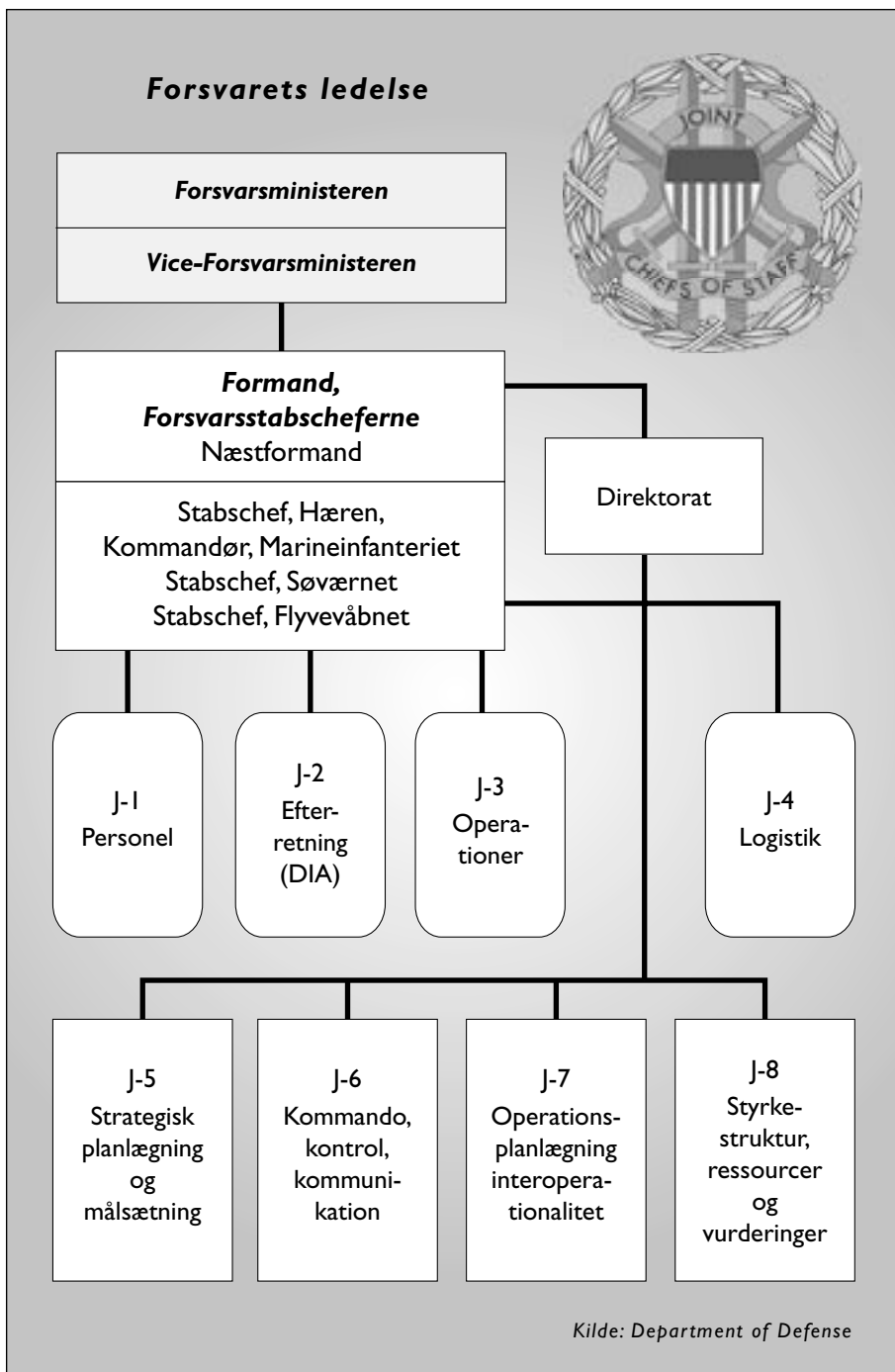
Konklusionen er, at krigen mod terror lagde den afgørende vægt i vægtskålen for præsidenten og den udøvende magt. Det betyder ikke, at forsvarspolitikken nu udelukkende er i hænderne på præsidenten og hans rådgivere. Fortsat er forsvarspolitikken i vidt omfang overladt til demokratiske, organisatoriske og bureaukratiske politiske kræfter. På de afgørende, *supreme interest*-områder har præsidenten imidlertid styringen. Det afspejles på afgørende vis dels i lovgivernes og dels i præsidentens selvforståelse. I forbindelse med den store politiske debat i USA i

sommeren 2004 om informationsgrundlaget for at gå i krig med Irak har ledende lovgivere, medlemmer af Senatet og Repræsentanternes Hus fremført, at hvis de havde kendt til det særdeles usikre grundlag for at gå i krig, ville de ikke have stemt for krigsresolutionen. Tilsvarende fremgår det af Præsident Bushs udtalelser til Bob Woodward i bogen *Plan of Attack*, at han anså beslutningen om at gå i krig for højt hævet over indenrigspolitik og taktiske valgovervejelser. I et interview til bogen foretaget den 11. november 2003 hævder præsidenten, at han er parat til at risikere at miste sin præsidentpost ved at gøre hvad han finder rigtigt: "Jeg var nødt til at handle, dvs. gå i krig mod Irak. Jeg følte så stærkt, at det var den rette ting at gøre, og at jeg var parat til at gøre det. Også selv om det måtte koste genvalget".⁵⁰

Hvordan skal dette forklares? Når den fundamentale sikkerhed står på spil og USA's vitale interesser er involverede, sættes de demokratiske krav om deltagelse, repræsentativitet og information delvist ud af kraft. Beslutningerne hviler på det centrale beslutningscenter. Her testes præsidenten. Det kan være hans *finest hour* – eller hans værste. Men i alle andre sammenhænge er der i et politisk system som det amerikanske plads til *bureaucratic politics* og til *democratic politics*. Det betyder, at uafsluttede politiske konflikter kan bringes ud i det internationale system.

Det må konstateres, at USA som stormagt – og som eneste supermagt – har en enestående position i international politik. USA har ikke alene klar mulighed for, men også politisk råd og råderum til ikke nødvendigvis at tale med en entydig stemme i internationale sammenhænge. Der er plads til – og ofte kan det betale sig for USA – at lade forskellige signaler om amerikansk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik udgå fra forskellige institutioner og iagttage reaktionerne på dem. USA's administration på dette område er så omfattende og så specialiseret, at der meget ofte vil være mange og ofte modsætningsfyldte bud på den amerikanske udenrigspolitik. Det gælder, som vi har set det, ikke mindst forsvarspolitikken. Forsvarspolitikken har tilmed en særdeles kraftig relation til det amerikanske samfund og dagligdag. Forsvarspolitikken spiller umiddelbart en stor økonomisk,

⁵⁰ Woodward, op.cit., s. 443



societal, teknologisk og politisk rolle i samfundet. Det forhold, at USA har 1,5 millioner mand under våben, hvortil kommer reservister og nationalgardister sammenholdt med de mange millioner, som er beskæftiget i forsvarsindustrien og forsvarsrelaterede industrier, giver forsvarspolitikken en ganske særlig og betydningsfuld position i amerikansk politik.

Den generelle konklusion på dilemmaet mellem centralmagt og *bureaucratic politics* er således, at der er en helt normal foreteelse, at USA er, eller kan være, tvetunget på det udenrigspolitiske – og dermed også på dele af det sikkerheds- og det forsvarspolitiske område. Det alle aktører imidlertid er enige om er, at USA skal sikre sin territorielle og befolkningsmæssige integritet, sin infrastruktur og sin økonomiske udvikling, hvortil hører sikring af ressourcer til det amerikanske samfund. Måden, det skal gøres på, er der ikke nødvendigvis enighed om.

Det anførte femte dilemma kan dermed ikke umiddelbart analyseres via de anførte analytiske påstande om de fire måder at fastholde USA's unipolare position.

KONKLUSION

Der er store udfordringer til amerikansk forsvar og forsvarspolitik i disse år. USA markerer sig mere og mere som verdens relativt største og stærkeste militærmagt, men også som den absolut mest dominerende magt. USA fører ikke i antal af soldater. Måske ville dette også i en tid, hvor en revolution i militære forhold finder sted, en revolution, som vægter kundskab og information frem for masse, være et styrkemæssigt negativt tegn. Målt på militæruddgifter er USA godt på vej til at tegne sig for op mod halvdelen af de samlede militæruddgifter i verden. Og medregner vi USA's nærmeste allierede, er tallet oppe på 85 %. At analysere amerikansk forsvarspolitik ud fra muligheder og begrænsninger kan derfor næppe betragtes som irrelevant. Det er forsøgt her i en kort form. Formålet har primært været at se på politikken efter terrorangrebet den 11. september 2001. Det første spørgsmål der stilles er: Er der sket markante ændringer som følge af dette overraskelsesangreb midt i USA's hjerte? Svaret er, at der er sket ændringer, ligesom der også tidligere var et vist skifte i politikken efter at

Bush-administrationen tog over i januar 2001. Men det påvises, at de store og fundamentale ændringer går tilbage til tiden efter afslutningen af Den Kolde Krig. Der blev de største og mest revolutionerende ændringer søsat, og der blev det erkendt, at forsvaret skulle fungere i en helt ny verdensorden.

Det centrale spørgsmål i dette kapitel er imidlertid, hvilke dilemmaer amerikansk forsvarspolitik har stået overfor, eller står overfor. Dilemmaer forstås her bredt: nemlig ikke nødvendigvis som markante valg mellem to alternative muligheder, men som beslutningen om, hvor den afgørende prioritering skal ligge. Fremgangsmåden er helt enkelt den, at det, som opfattes som de vigtigste dilemmaer identificeres og beskrives. Dernæst analyseres processerne og resultatet af valget ud fra en række analytiske påstande om amerikanske forsvars- og sikkerhedspolitiske mål og delmål. Det påstås, at et centralt mål er fastholdelsen af USA's placering som enesupermagt. En række delmål, som udspringer af denne påstand indgår ligeledes i analysemønstret. Resultaterne er følgende: I dilemmaet mellem unilateralisme og multilateralisme er valget klart: Der satses på unilateralismen, men efter Irak-krigen ikke i den snævre form, men som en bred unilateralisme, som peger på, at *the US can't go it alone*.

I det andet dilemma, mellem en klar promovning af internationale normer og love kontra relativeringen af disse normer og love baseret på den nye globale krig mod terror, er valget faldet på prioritering af relativeringen. Det tredje dilemma mellem vægten på defensive eller offensive midler er prioriteringen primært den offensive evne og kapacitet. Det fjerde dilemma, hvor valget har stået og står mellem gennemførelsen af en RMA, *Revolution in Military Affairs* og en traditionel, konservativt betonet forsvarspolitik, er valget visionsmæssigt klart truffet for RMA. Implementeringen kan imidlertid karakteriseres som "RMA-light". Det femte og sidste dilemma vedrører forsvarspolitikens beslutningsprocesser og implementeringer, hvor valget for den samfundsmæssigt mest hensigtsmæssige politik står mellem vægten på den udøvende magt med præsidenten i spidsen på den ene side. På den anden side er vægten på den umiddelbart mest demokratisk funderede lovgivende og kontrollerende magt (demokratisk i henseende til bredest mulig repræsentation) og dertil den

bureaukratiske magt. Her har analysen vist, ikke mindst taget den aktuelle udvikling med iværksættelsen af den globale krig mod terror i betragtning, at præsidenten med den udøvende magt ikke alene klart prioriterer, men dominerer.

KAPITEL 4

Missilforsvaret – hvad skal det nytte?

INTRODUKTION

Missilforsvaret i USA kræver en særlig og mere grundig gennemgang. Missilforsvar er ikke alene en vigtig, men også en symptomatisk del af amerikansk forsvar. Det vil blive behandlet som en karakteristisk *case* i den amerikanske sikkerheds- og forsvarspolitik. Hvordan kan tidligere, nutidig og kommende amerikansk missilforsvarspolitik, som umiddelbart fremtræder som særdeles modsætningsfyldte, forklares? Hvad er sammenhængen med de overordnede strategiske udmeldinger og med USA's internationale placering og positionering?

Under Den Kolde Krig blev der talt meget om *action-reaction*-problematikken.¹ Der var to afgørende dimensioner: den eksterne og den interne. Der var de to supermagters gensidige reaktion på hverandres lancering (*action*) af nye våbensystemer. Og der var den interne reaktion: At når et våbensystem var under opbygning (*action*), var det nødvendigt tidligt, som reaktion, at indtænke militært teknologiske modforholdsregler. Det betød, at lige så snart der var tale om opstilling af interkontinentale missiler, lå der planer til udvikling af anti-ballistiske missilsystemer.² Der er i øjeblikket kun to lande, som har operative, nationale missilforsvarssystemer: Rusland havde påbegyndt et *ABM* (*Anti-Ballistic-Missile*) System omkring 1960 og havde deployeret et system omkring Moskva (*Galoche*-systemet) fra 1967.³ Det eksisterer fortsat om end

¹ Gray, Colin & Keith Payne, "Under the Nuclear Gun: Victory is Possible", *Foreign Policy*, Summer, 1980

² Se bl.a. Petersen, Nikolaj, *Afskrækkelse og forsvar. Antiraketforsvarets problematik*, København: Munksgaard, 1969

³ *Ibid.*, s. 54, 58

i en opdateret form. USA påbegyndte at udvikle sit program i 1956.⁴ Først i 1976 blev USA's første ABM-system deployeret. Det var kun aktivt i få måneder. Derefter blev det deaktiveret og fjernet. Fra 2004 har USA et operativt missilforsvarssystem. Der er i efteråret 2004 opstillet anti-missil-missiler i Alaska og i Californien.

Det er interessant på to afgørende måder. For det første er re-introduktionen af et amerikansk missilforsvar blot begyndelsen til et omfattende, avanceret, mangefaset system som kan tolkes i retning af, at USA satser på at få en monopollignende placering i global sammenhæng. For det andet har USA's præsident, og efter ham den amerikanske forsvarsminister, for nylig erklæret, at ballistisk missilforsvar har højeste prioritet i amerikansk sikkerhedspolitik.

Det amerikanske system kommer i årene 2004 og 2005 til at se således ud: Der vil blive deployeret seks jordbaserede anti-missil-missiler (*interceptors*, GBI) på basen i fort Greely, Alaska. I 2005 vil der blive opstillet yderligere ti. Fire missiler vil i løbet af 2004 blive opstillet på Vandenberg Air Force Base i Californien. Yderligere vil der snarest blive placeret 20 søbaserede missiler, som anbringes på tre *Aegis*-klassedestroyere og -krydsere samt et større antal *Patriot* PAC-missiler. GBI-missilerne er beregnet til at nedskyde interkontinentale ballistiske missiler, hvorimod de søbaserede missiler og *Patriot*-missilerne først og fremmest er rettet imod mulige kort- og længere rækkende missiler. For at varetage målbestemmelse og for at modtage *tracking information* er det nødvendigt med et omfattende system af radarstationer. Der skal etableres forbindelse mellem det eksisterende system af infrarøde *early warning*-satellitter og en opgraderet *Cobra Dane*-radarstation ved Shemya, Alaska, en ny søbaseret *X-band*-radar, *SPY-1*, som er anbragt på *Aegis*-klasseskibene og opgraderede *early warning*-radarinstallationer i England i Fylingdale og i Grønland, på Thulebasen.

Den 10. december 2003 erklærede den amerikanske forsvarsminister Donald Rumsfeld, at det at forsvare USA og dets allierede imod ballistiske missiler udstyret med masseødelæggelsesvåben nu er USA's højeste prioritet. Allerede i 2002

⁴ Ibid., s. 31

havde præsident Bush markeret denne prioritering ved at fremhæve, at “missilforsvaret er et afgørende element i transformationen i vores forsvars- og afskrækkelsespolitikker og kapabiliteter for at imødegå de nye trusler, vi konfronteres med. At forsvare den amerikanske befolkning mod disse nye trusler er min højeste prioritet som øverstbefalende for de væbnede styrker og det er min administrations højeste prioritet.” Rumsfeld hævdede videre, at “vi nu har bevæget os ind i en ny tidsalder, som meget vel kan blive den mest farlige, USA og verdens demokratier nogensinde har set.” Baggrunden for denne vurdering findes i den farlige blanding af slyngelstater (*rogue states*), som støtter terrorisme og så det forhold, at disse stater er i besiddelse af masseødelæggelsesvåben og med midler i form af ballistiske missiler, som kan føre disse våben frem. I denne sammenhæng konkluderer Rumsfeld at vigtigheden af rumforsvar og missilforsvar ikke kan overdrives. USA må reagere resolut. Missilforsvar må prioriteres højt. Missilforsvar drejer sig ikke mindst om at beherske rummet.

Denne prioritering markerer en ændring. I en årrække har rumforsvar og missilforsvar ikke haft den højeste placering på den politiske dagsorden. Men med den amerikanske opsigelse af ABM-traktaten i 2001, med introduktionen af Marsprojektet i 2003 og øgede investeringer i rumforskning og udvikling og med påbegyndelsen af opstillingen af et egentligt missilforsvar i 2004 er der nu klar fokus på rumbaserede aktiviteter. En ikke uvæsentlig del af missilforsvaret drejer sig om rummet.

Hvorfor finder denne ændring sted? Hvorfor får rummet og missilforsvaret en større rolle og vigtigere placering i amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik? For at forstå dette, er det nødvendigt at se på udviklingen over tid.

Derfor vil dette kapitel blive indledt med en gennemgang af historikken for udviklingen af de amerikanske missilforsvar. Der opereres med fem faser: tre faser under Den Kolde Krig og to faser i efterkoldkrigstiden. Udgangspunktet for analysen er ændringerne i det internationale systems polaritet og de deraf følgende strategiske relationer. Vægten vil være på den nationale strategi og den teknologiske udvikling. Derefter følger en redegørelse for og analyse af den interne amerikanske og den internationale debat relateret til en *pro-et-contra*-konstruktion i

strategisk, teknologisk, økonomisk og international henseende. Afslutningsvis præsenteres en overordnet forklaring på amerikansk missilforsvar og en kort konklusion.

FORLØBET OG FASERNE

Udviklingen i USA's missilforsvar kan groft taget karakteriseres på følgende måde:

I perioden frem til 1972: Missilforsvaret blev i denne periode betragtet som politisk i rimelig grad ønskværdigt. På det tekniske område blev det betragtet som i rimelig grad muligt, fra 1972 til 1983: politisk set næppe ønskværdigt og teknisk set næppe muligt, fra 1983 til 1989: politisk set i høj grad ønskværdigt og i høj grad teknisk set muligt, fra 1989 til 2000: politisk i rimelig grad ønskværdigt og teknisk i rimelig grad muligt, fra 2000: politisk i høj grad ønskværdigt og i høj grad teknisk muligt.

Karakteristikkerne er baseret på USA's strategier og politikker og analyseres i relation til ændringer i det internationale systems struktur, ikke mindst med henblik på polariteten (bipolaritet og unipolaritet). Hvad angår spørgsmålet om sammenhængen med vurderingen af graden af de teknologiske muligheder, er det påfaldende, at der i de påståede karakteristikker er snæver sammenhæng mellem den politiske prioritering af de tekniske muligheder. Når det forholder sig på denne måde, er det ud fra den enkle betragtning, at relationen mellem den politiske prioritering og den teknologiske udvikling inden for missilforsvaret betragtes sådan, at teknologien ses som den afhængige variabel. Med politikken som parameter, som det konstante styrende element, følger en teknologi, som er afhængig af de politisk tildelte ressourcer rettet mod bestemte udviklingslinier og innovationer. Dette er i modsætning til den umiddelbart gængse tolkningsmodel, hvor udgangspunktet ved en vurdering af den øjeblikkelige situation normalt vil være: hvad er de konkrete teknologiske muligheder. Den næste fase vil derefter være de politiske valg og prioriteringer, som fuldt ud vil være afhængige af disse aktuelle teknologiske muligheder.

Dette særlige relationsforhold vil vi senere vende tilbage til. Forklaringen ligger kort fortalt i to faktorer: For det første missilforsvaret som et langsigtet politisk projekt og program, som skal signalere militær overlegenhed, og for det andet missilforsvaret som et "politisk våben", med andre ord et våben, som ikke nødvendigvis er etableret for at blive brugt, men som internationalt fremtræder som en demonstrativ afskrækkelse, som en politisk *dissuasion*.

Perioden 1956-72

Det amerikanske missilforsvarsprojekt blev indledt i 1956, da hæren introducere- de planerne om *Nike-Zeus*-raketten, som var en videreudvikling af luftforsvarsra- ketterne *Nike-Ajax* og *Nike-Herkules*. Dette program blev fra 1963 afløst af *Nike-X*-programmet, som dels udviklede et hurtigt ABM-missil, tottrinsraketten *Sprint*, og dels byggede videre på *Nike-Zeus*, en større og langsommere raket, *Spartan* som skulle udstyres med en kernevåbenladning på 1 megaton.⁵ Udviklingen af missilforsvaret var klart påvirket af begge former for *action-reaction*, dvs. både det interne og det eksterne gensvar. USA reagerede på det sovjetiske missilforsvar, som var under opbygning og udvikling fra begyndelsen af 1960'erne og på den hastige udvikling af ICBM'er, som fandt sted i 1960'ernes USA. Der var brugt mange ressourcer på at forbedre penetrationsevnen for de langtrækkende raketter. Ligeledes var der udviklet avancerede raketter til afløsning af SLBM'erne *Polaris* og ICBM'erne *Minuteman I* og *II*. Op mod 1970 blev *Poseidon* og *Minuteman III*, begge udstyret med penetrationsmidler og blev ligeledes *MIRV*'et, dvs. at raketten var udstyret med 3 til 10 uafhængigt styrbare kernevåbensprængladninger. Det interessante for udviklingen af USA's missilforsvar var, at alt forblev på forsknings- og udviklingsstadiet. Intet system blev helt færdiggjort og gjort opera- tivt. Det ene system efter det andet blev introduceret, udviklet og afprøvet, men aldrig deployeret.

Når perioden fra 1950'erne og frem til 1972 kan karakteriseres som en periode, hvor missilforsvaret var politisk i rimelig grad ønskværdigt og teknisk set i rimelig grad mulig, er det med følgende begrundelser: Den internationale struktur er bipolar med de to supermagter i en konstant konfliktrelation. Relationen kan ka-

⁵ Ibid., s. 32

rakteriseres som en “virtuel krig”, hvor de enkelte slag er erstattet med introduktionen af nye og stadigt mere avancerede strategiske kernevåbensystemer.⁶ Krigen er virtuel, dvs. uden blodsudgydelse og ødelæggelse, fordi våbensystemerne baseres på verdens hidtil mest ultimative våben, kernevåben, fremført af ballistiske raketter. Våbnene har følgende syv karakteristika: 1. De er “totale våben”: i princippet altødelæggende, ultimative, uden grænser for deres destruktionssevner. 2. De er politiske våben, dvs. først og fremmest beregnet til afskrækkelse, til “ikke-brug”. Dermed har de også funktionen som krigsforhindrende: hvis begge parter har effektivt afskrækkende totale våben, vil eksistensen af disse våben også hindre konventionel krig i at udbryde mellem parterne. En sådan krig ville i givet fald eskalere til en kernevåbenkrig. 3. De er karakteriseret af “ikke-spredning”, eller rettere: af mindst mulig spredning. 4. De er karakteriseret af “ikke-forsvar”, idet det er næsten umuligt at forsvare sig imod dem. 5. Kernevåben er videre karakteriseret af “ikke-overlegenhed”, da det ikke er muligt at etablere overlegenhed for nogen af de to parter: våbensystemerne har under alle omstændigheder en *overkill*-kapacitet. 6. De er karakteriserede af at initiere, om ikke tvinge til “våbenkontrol”. 7. Endelig er de karakteriseret af “forudsigelighed”: er krigen først startet, vil den udvikle sig til Ragnarok.⁷

Perioden frem til 1972 var klart præget af den virtuelle krig: som nævnt blev stadig nye offensive kernevåbensystemer løbende introduceret. Kernevåbnene blev set som totale våben, der primært skulle afskrække. Supermagterne skulle gerne bibeholde deres kernevåbenmonopol længst muligt. Derfor fik de gennemført ikke-spredningstraktaten af 1968. For de defensive våbens vedkommende er det imidlertid karakteristisk, at disse våbensystemer netop ikke deployeret. Ikke-forsvar blev opretholdt i praksis. Ikke-overlegenhedsprincippet var også gældende – det viste sig ikke mindst i de mange våbenkontrolaftaler, som blev gennemført i 1960’erne. Forudsigeligheden var også i funktion som afskrækkende middel. Der var fx hos supermagterne stor tilbageholdenhed med hensyn til at bruge atomtrusler.

⁶ For en nærmere diskussion af begrebet virtuel krig, se Heurlin, Bertel, “Virtual War and Virtual Peace”, i Hansen, Birthe & Bertel Heurlin, (eds.), *The New World Order. Contrasting Theories*, London: Macmillan, 2002

⁷ En nærmere analyse af disse karakteristikker findes i Heurlin, Bertel, *Kontrol med kernevåben*, København: SNU, 1986

Den amerikanske strategi var klart formuleret. Forsvarsminister McNamara forklarede den i 1966 på følgende måde: “(USA skal kunne) afskrække et overlagt kernevåbenangreb på USA eller på dets allierede ved til stadighed at opretholde en meget pålidelig evne til at påføre en enkelt aggressor eller en kombination af aggressorer en uacceptabel grad af skade på et hvilket som helst tidspunkt i løbet af en kernevåbenudveksling, selv efter at have været udsat for et overraskende *first strike*-angreb. I tilfælde af at en sådan krig ikke desto mindre indtræffer, (skal USA kunne) begrænse ødelæggelserne på befolkningen og på den industrielle kapacitet. Den første evne kalder vi ‘sikker ødelæggelse’ (*assured destruction*) og den anden ‘skadesbegrænsning’ (*damage limitation*)”.⁸

I denne strategi er afskrækkelsen det afgørende. Sovjetunionen skal overbevises om, at et angreb på USA vil betyde Sovjetunionens endeligt. Der er ingen *denial*-strategi, altså en strategi, som søger at hindre de sovjetiske missiler at nå frem til USA. Missilforsvaret kommer ind som en del af *damage-limitation*, altså at begrænse skaderne ved angrebet mest muligt.

Når vi kan karakterisere perioden som at “missilforsvaret politisk set i rimelig grad er ønskværdig” hænger det sammen med at “terrorbalancen” – det forhold, at overlegenhed ikke kan etableres – ikke var blevet fuldt politisk cementeret: derfor var det nødvendigt generelt at sikre sig – også at sikre sig med *damage-limitation*. Men med formuleringen “i rimelig grad” antydes det også, at missilforsvaret ikke har den højeste prioritet.

Karakteristikken af, at missilforsvaret teknisk set er i rimelig grad mulig, er begrundet i, at der arbejdedes seriøst med udviklingsprogrammer, som umiddelbart kunne omsættes til deployerbare systemer. Teknologien hævdes i rimeligt grad at være til stede. I denne første fase var missilforsvar en option, som blev taget alvorligt af USA, pga. effekten i forhold til langsigtede strategiske visioner.

⁸ Citeret fra Petersen, op.cit., s. 45. Oversættelsen af citatet er min.

Perioden 1972-1983

Perioden 1972-1983 kan karakteriseres som at missilforsvaret politisk næppe er ønskværdigt og teknologisk næppe muligt. Det, der konkret skete i perioden var, udtrykt summarisk, at missilforsvaret blev lagt i dvale. I 1972 blev der indgået en omfattende våbenkontrolaftale mellem USA og USSR. Den bestod af to dele: SALT-traktaten, som begrænsede antallet af strategiske kernevåben og deres fremføringsmidler og ABM-traktaten, som begrænsede antallet af anti-balistiske raketter til 2 x 100 til beskyttelse af en ICBM-base og til beskyttelse af hovedstaden. Det var en markant aftale, som kan betragtes som højdepunktet for det, som betegnes detentepolitikken, en politik, som primært ved hjælp af våbenkontrolaftaler skulle binde de to supermagter sammen i et skæbnefællesskab med det formål af hindre udbruddet af en kernevåbenkrig. Begge landes strategier var bundet op på en afskrækkelsens eskalationsstige, hvor trinene hurtigt blev udvisket og tilbage stod en *seamless escalation*. Detenten var baseret på omfattende våbenkontrolaftaler, som pegede på gensidighed, men som grundlæggende var baseret på kontrol og mistro. Karakteristisk var det, at den officielle strategi, som også Nixon-administrationen bekendte sig til, *Assured Destruction*, uofficielt og mere analytisk blev kaldt *Mutual Assured Destruction* refererende til en strategisk tilstand supermagterne imellem. SALT og ABM kan betragtes som en form for kodificering af det, som her er kaldt "den virtuelle krig".

I 1974 gik supermagterne endnu længere: i en fornyet ABM-traktat af 1974 – kun to år efter den første – blev de to supermagter enige om, at nu var det maximale tal 100 anti-missil-missiler og hvert land kunne vælge om det var hovedstaden eller en ICBM-base, der skulle beskyttes. USSR valgte at fortsætte med sin for længst operative ABM-opstilling rundt om Moskva, det såkaldte *Galoche*-system, som var det pejorative vestlige kælenavn. USA havde imidlertid svære problemer: USA havde udviklet et formodet effektivt missilforsvarssystem, *Sentinel*. Det kom imidlertid hurtigt ud i vanskeligheder. Resultatet var, at et delvist nyt system blev udviklet; *Safeguard*-systemet. Dette system blev afprøvet og deployeret i 1976 omkring ICBM-basen i Grand Forks. Ganske få måneder efter blev det imidlertid besluttet at deaktivere systemet for til sidst helt at fjerne det. USA havde altså valgt ikke at udnytte den traktatfæstede mulighed for at matche USSR på missilforsvarsområdet. Umiddelbart forekommer det meget mærkværdigt, ikke mindst

når følgende to begivenheder viser, at det var så som så med USA's positive opfattelse af det strategiske, om end konfliktfyldte, samarbejde med USSR. Den første begivenhed var det forhold, at under Yom Kippur-krigen i 1973 satte USA sine kernevåbenstyrker i højeste alarmberedskab. Det var en direkte advarsel til USSR om ikke at intervenere i krigen på en måde, der var uacceptabel for USA. Den anden begivenhed var foråret 1976, hvor den amerikanske regering i forbindelse med præsidentvalgekampen – tager afstand fra begrebet *detente* og forbyder officiel brug af termen, som i stedet skal oversættes med *peace through strength* eller *negotiation from strength*.⁹

Der tegnes et billede af et USA, som på den ene side følte sig stærk nok til at indrømme USSR en paritet på det strategiske område, en paritet, som man var overlegen nok til ikke at udnytte på missilforsvarsområdet. De 100 sovjetiske ABM-missiler stod over for nul amerikanske. På den anden side ville USA ikke tolerere, at USSR tog sig friheder – fx at øge indflydelsen på den tredje verden – inden for en *detente*-doktrin, som på længere sigt ansås at ville svække USA.

Ser vi på kernevåbenkarakteristikkerne var de fortsat i funktion: den virtuelle krig fortsatte og samtidig med nye våbenkontrolaftaler udvikledes afgørende nye våben, men primært på den offensive side. Kernevåben skulle, som totale våben, bruges til at afskrække. Og det virkede, således som det blev demonstreret ved den amerikanske 1973-atomalarmberedskab. *Arms-control*-samarbejdet styrkede ikke-spredningspolitikken. Ikke-forsvarskonceptet styrkedes ligeledes: USA opgav at satse stort på missilforsvar: det var afskrækkelsen med nye offensive våben, der skulle styrkes. USA var klar over, at ikke-overlegenhedsprincippet måtte være udgangspunktet i våbenkontrolaftaler og i overordnede strategier, men på den anden side måtte dette ikke animere USSR til at udnytte dette koncept politisk, dvs. fx vinde indflydelse på den tredje verden.

At karakterisere den amerikanske politik derhen, at missilforsvaret i denne periode politisk set næppe er ønskværdigt og teknisk set næppe er muligt er selvsagt

⁹ Se Garthoff, Raymond L., *Detente and Confrontation. American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*. Revised Edition, Washington D.C.: Brookings, 1994, s. 614

en forenkling: den sandhed, der ligger i påstanden, er, *at* USA vitterligt indser at 20 års forskning og udvikling i missilforsvar ikke har ført til noget afgørende gennembrud, *at* i kernevåbentidsalderen er de offensive kræfter overvældende og *at* med to kernevåben supermagter stillet over for hinanden vil defensive våben i langt tid fremover spille en underordnet rolle. Konklusionen er så, at et missilforsvar som kan matche de offensive kapabiliteter næppe er muligt på dette tidspunkt. Derfor skrues der ned for blusset, og missilforsvaret fortsætter som et rent R&D-foretagende uden at sigte på et system, som vil kunne deployeres og operationaliseres i den nærmeste fremtid. Generelt må det fastslås, at missilforsvaret, trods en tidsbegrænset detentepolitik og trods teknologiske mangler, fortsat blev set som en konkret option i den langsigtede amerikanske politiske strategi.

Perioden 1983-1989

I 1983 finder et afgørende skifte sted. Med Reagan-regeringen øges militærbevillingerne, noget, der allerede var indledt under Præsident Carter. Politikken over for USSR bliver mere konfrontatorisk. Fra 1983 kan missilforsvaret i USA karakteriseres som i høj grad politisk ønskværdigt og som i høj grad teknisk muligt. Hvordan kan denne påstand forsvares og hvordan kan den det hele forklares? Først: hvad skete der?

I april 1983 introducerede Præsident Reagan i en offentlig tale SDI, Det Strategiske Forsvarsinitiativ. Kun meget få personer kendte til talens indhold. Den populære tolkning siger, at stort set kun tre personer vidste, hvad der var præsidentens ærinde: kernevåbenvidenskabsmanden Edward Teller – opfinderen af brintbomben – Nancy Reagan og præsidenten selv. Der var naturligvis en række politiske, strategiske og militære eksperter, som havde gennemdrøftet ideen, men det store bureaukratiske og politiske etablisement var ikke blevet involveret. Introduktionen af SDI var intet mindre end en bombe under hele det etablerede strategiske koncept og under de deraf afledede sikkerhedspolitiske og militære politiske tiltag. Resultatet blev et politisk opbrud. Den konkrete udvikling af missilforsvaret i perioden blev mildt sagt begrænset. Ingen systemer blev depolyeret, eller var tilnærmelsesvist nær ved deployering. Heller ikke det fundamentale strategiske blev umiddelbart ændret. Det var heller ikke nødvendigvis formålet. Formålet var at igangsætte et gigantisk forskningsprojekt, som støtte for langsigtede markante

ændringer i strategien. Afgørende var ikke mindst signalværdien: *A New Beginning* skulle søsættes.

Ideen var at vende op og ned på den gældende forestilling om, at i kernevåben-tidsalderen er det offensive afgørende – og det defensive er underordnet. Der skulle gøres op med MAD-strategien, som var den fremherskende. Det er blevet formuleret – noget forenklet – på følgende måde: i MAD, *Mutual Assured Destruction* er forholdet det: “*Offense is defense, defense is offense, killing people is good, killing weapons is bad*”. At “angreb er forsvar” betyder, at i det øjeblik man har effektiv nuklear angrebsevne, selv efter et tænkt angreb, vil man være forsvaret, fordi modparten ikke vil vove angrebet, som vil påføre ham uacceptabel skade. At “forsvar er angreb” betyder, at i det øjeblik man har et fuldt effektivt forsvar mod indkomne kernevåben, vil man være usårbar over for angreb, og derfor vil man uden videre kunne angribe, fordi man ikke vil blive udsat for gengæld. At *killing people is good* og *killing weapons is bad* refererer til det forhold, at hvis man retter sine våben mod modpartens nukleare våbensystemer, kan man komme til at ødelægge den delikate strategiske balance, som opretholder den gensidige ødelæggelsesevne. Derfor skal målene snarere være modpartens byer.¹⁰

Nu nærmer denne udlægning sig det karikerede. Men i princippet er indholdet korrekt. Dette indhold gengav det, som Præsident Reagan ikke kunne acceptere: afskrækkelsens mærkværdige logik. Det er den logik, som af den franske filosof André Glycksmann blev kaldt “svimmelhedens styrke”. Reagan ville af med afskrækkelsen. Angrebstruslen skulle ikke være det, som konstituerede forsvaret. Forsvaret skulle være et virkeligt forsvar: et skjold over USA, som skulle hindre de indtrængende missiler i at nå deres mål. USA skulle igen blive usårligt. Men et nej til afskrækkelsen ville også betyde et nej til kernevåbnene. Det var også en central del af budskabet ved introduktionen af SDI. Kernevåbnene ville blive forældede og magtesløse. Regans vision var, som han udtrykte det, “at frie mennesker skulle leve sikkert i troen på, at deres sikkerhed ikke afhænger af behovet for øjeblikkeligt at gengælde mod et missilangreb, men at vi kunne opsoge og ødelægge bal-

¹⁰ Newhouse, John, *Cold Dawn. The Story of SALT*, New York: Hold, Rinehart and Winston, 1973, s. 176. Se også Heurlin, Bertel, “Rykker atomkrigen nærmere? En analyse af nye tendenser i amerikansk strategi”, *Økonomi og Politik*, vol. 4, 1974, ss. 304-340

listiske missiler, før de når frem til vores territorium eller vore allieredes territorier. Ville det ikke være bedre at skåne liv end at hævne dem?”

SDI-talen var virkelig en *bottom up strategy*. Det var et farvel til terrorbalancens logik. Det var netop et farvel til det, der lå i “terror-konceptet”, dvs. truslen om at ville gengælde og dermed påføre modparten uacceptabel ødelæggelse, som ikke mindst ville gå ud over modpartens befolkning. Og det var ikke mindst et farvel til balancen: med visionen om et usårligt USA ville der ikke mere være balance, USA ville være den overlegne part. USA var på vej til at introducere en “post-nuklear” strategisk verdensorden, som indebar, at det land, som kontrollerer ikke alene en overvældende *overkill*-kapacitet på kernevåbenområdet, men også har kapaciteten til et effektivt anti-kernevåbensystem, på længere sigt vil kunne kontrollere og organiserede det internationale system. Det var i realiteten det budskab, som i 1983 blev sendt til Sovjetunionen og de øvrige aktører i verden.

Hvis vi analyserer denne udvikling i relation til de nævnte syv karakteristika for kernevåben, bliver resultatet, at næsten alle disse karakteristika bliver anfægtet. Det første princip om at kernevåbnene i sig selv forhindrer krig anfægtes: krigen forhindres nu ikke alene af kernevåbnene, som på længere sigt vil blive forældede og magtesløse. Krig skulle gerne kunne forhindres netop gennem et effektivt missilforsvar. Kan der etableres et effektivt forsvar med kernevåben, er de ikke længere totale våben. På afgørende områder kan kernevåben standses og ødelægges før de selv frembringer den totale ødelæggelse. Ikke-spredningsfaktoren bibeholdes og styrkes imidlertid. Kan man producere effektive anti-kernevåbensystemer vil tilbøjeligheden til ikke-spredning fremmes. Ikke-forsvars-karakteristikken anfægtes selvsagt, selv om der både i praksis og i teorien vil være andre fremføringsmidler end netop det, der i høj grad har været satset på: ballistiske missiler. Våbenkontrolprincippet er også anfægtet. Det var jo netop baseret på en indbygget balanceforståelse og en gensidig accept af, at kernevåbenkrigen netop kunne undgås ved konstante forhandlinger, som på en måde var med til at regulere den “virtuelle krig”.

SDI-initiativet var, som det ses, intet mindre end en revolution. Men det tog lang tid før konceptet var implementeret; og det blev aldrig implementeret til

fulde. Der havde allerede været ændringer undervejs fra slutningen af 1970'erne. Det var ikke mindst overvejelser om, hvorvidt atomkrigen kunne udkæmpes – og om USA kunne klare sig i en kernevåbenkrig, og at USA nødvendigvis måtte have en strategi, som var rettet imod et sammenbrud af det sovjetiske imperium. Men konceptet om et beskyttende skjold over USA og dets allierede, et stærkt udbygget missilforsvar, som skulle kunne være effektivt, og som i princippet skulle gennemføres uden kernevåbensprænghoveder på anti-missilerne, var et koncept, som kun i begrænset grad var blevet debatteret i de strategiske og politiske fora, og som også havde vigtige og centrale modstandere. Pludselig at gå fra et kernevåbenafskrækkelseskoncept til at anti-kernevåben koncept var et stort spring. Afskrækkelsen kunne ikke uden videre opgives. Men indenrigs-politisk set var revolutionen et scoop. Den amerikanske befolkning havde aldrig til fulde hverken forstået endsige accepteret kernevåbenafskrækkelsesstrategien og dens tilsyneladende menneskefjendske logik. Så SDI-projektet blev stærkt positivt modtaget på det indenrigspolitiske plan. Udenrigspolitisk var der stor modstand, mest selvsagt fra USSR. Det var også USSR, det i sidste instans gik ud over. SDI kan tolkes som projektet, som fik USSR til at kapitulere frivilligt i Den Kolde Krig, krigen, som blev udkæmpet som en *virtuel krig*. På baggrund af disse analyser kan det ikke undre, at periodens missilforsvar karakteriseres som politisk i høj grad ønskeligt.

Men hvad med påstanden om, at forsvaret også i høj grad var teknologisk muligt? Hvordan kunne der ske et skifte så hurtigt fra en situation, hvor det teknologisk var næppe muligt til i høj grad muligt? Svaret ligger i konceptet og konceptets lancering. Der var i SDI ikke tale om, at man med de eksisterende teknologier skulle ile med at deployere et ABM-system. Det var jo allerede afprøvet og kasseret i 1976. Der var tale om et langsigtet projekt a la atomvåbnets Manhattan-projekt, som med massive investeringer i forskning, innovation og udvikling skulle vise vejen til det ultimative system, som skulle være mangedartet, facetteret, dækkende alle sider af den forsvarsmæssige nødvendighed og demonstrerende den markante, amerikanske, teknologiske overlegenhed. En vigtig forudsætning var, at anti-missil-systemerne ikke – som det hidtil havde været tilfældet – skulle baseres på kernevåbeneksplosioner. Missilerne skulle tilintetgøres gennem kinetisk energi, dvs. ved direkte fysisk sammenstød eller ved

nedskydning med laserstråler. Pointen var, at teknologien *ikke* var til stede, men at den ville kunne fremskaffes ved en målbevidst videnskabelig, teknologisk, økonomisk og politisk satsning.

Konklusionen på denne fase er, at missilforsvar nu ikke som hidtil blot var en option, som skulle fastholdes, men nu blev en vigtig og fundamental del af den langsigtede amerikanske sikkerhedsstrategi.

Perioden 1989-2000

Perioden fra 1989-2000 kan for missilforsvarets vedkommende karakteriseres som politisk i rimelig grad ønskværdigt og tilsvarende – i teknologisk henseende i rimelig grad muligt. 1989 havde demonstreret SDI's, stjernekrigsprojektets, politiske berettigelse.¹¹ Sovjetunionen havde ændret sin politik mærkbart: Dels var man fra 1987 begyndt stort set at acceptere alle de amerikanske krav og modkrav i de løbende nedrustningsforhandlinger, ikke mindst hvad angik kontrol og verifikation, som USA tillagde stor betydning. Dels var man begyndt at afvikle det sovjetiske imperium. Først verdensimperiet, bl.a. ved at trække sig tilbage fra Afghanistan og Vietnam, dernæst det europæiske imperium ved at tillade de østeuropæiske satellitstater fuld frihed til at udøve suverænitet på det indenrigs- såvel som på det udenrigspolitiske område. Sovjetunionen afløste hermed Brezhnev-doktrinen: Østeuropa som sovjetisk interessesfære med fuld interventionsret med det, som Gorbachev spøgefuldt kaldte Sinatra-doktrinen, med accept af "*I did it my way*". Endelig opløste Sovjetunionen sig selv i 1991 ved at Rusland erklærede sig som en suveræn stat.

Men man kan hævde, at SDI-projektet havde en stor andel i dette hændelsesforløb. Det er påstanden her, at SDI var en afgørende begivenhed i afslutningen af Den Kolde Krig. Denne påstand er anfægtet, men også i vidt omfang anerkendt af en række forskere såvel som politikere. Det gælder også i høj grad sovjetiske beslutningstagere. Den daværende ungarske udenrigsminister Gyula Horn fortæller følgende i sine erindringer: "I midten af 1980'erne mødtes østeuropæi-

¹¹ En markant apologi for USA's sejr i Den Kolde Krig findes i Schweitzer, Peter, *Reagans War. The Epic Story of His Forty-Year Struggle and Final Triumph Over Communism*, New York: Anchor Books, 2002

ske toppolitikere med sovjetiske generaler til en fest i Moskva. Vodkaen flød i gode mængder. Nogle af de højtrespekterede officerer fik et glas for meget, så talen blev lidt mere fri. Snakken gik om Reagans højteknologiske stjernekrigsprojekt, der skulle gøre amerikanerne usårlige. En sovjetisk general begyndte at tale højlydt om, at behovet for at trykke på atomknappen så snart som muligt før imperialisterne blev Sovjetunionen overlegen på alle områder. Gyula Horn protesterede, men blev dysset ned af de andre generaler, der i stedet modtog deres kammerats sindssyge ord med store ovationer”.¹² Episoden siger noget afgørende om den desperate stemning, der trivedes i dele af den sovjetiske sikkerhedspolitiske top. Det interessante var, at desperationen var forårsaget ikke af truende våbensystemer, som kunne hindre sovjetiske missiler i at afskrække USA, men kun om “signaler” om – forestillinger om – at der var taget initiativ til forsknings- og udviklingsprojekter, som måske kunne føre til et teknologisk gennembrud. Det var ikke uden grund, at der netop var tale om en SDI, et “initiativ” og ikke et færdigt operationsklart våbensystem. Begivenhedsforløbet peger således kraftigt på berettigelsen af tolkningen af relationerne mellem de to supermagter “som den virtuelle krig udkæmpet på våbensystemer”.

Forsvarsministeren i Clinton-administrationen Les Aspin ændrede i maj 1993 navnet på Strategic Defense Initiative Organization til Ballistic Defense Organization (BMDO). Ved denne lejlighed fremhævede forsvarsministeren, at denne navneændring betød afslutningen på SDI-10-året, og at SDI havde været afgørende for Den Kolde Krigs afslutning. USA havde opnået, hvad man ville: at USSR havde kapituleret i Den Kolde Krig. Og interessant nok vil man kunne sætte en dato på den kapitulation: Den 21. september 1989. Denne dato markerer i alle tilfælde en tilkendegivelse af, at USSR var parat til at give efter for amerikanske krav på det helt afgørende område: ABM-sagen. På denne dag afleverede den sovjetiske udenrigsminister et brev fra Gorbachev til Præsident Bush, som indeholdt en række centrale indrømmelser på forskellige områder om tolkningen af traktaten. De vedrørte bestemmelser om tilbagetrækning fra traktaten, om ødelæggelsen af den omstridte sovjetiske Krasnoyarsk radarstation, om verifikation, samt om indrømmelser til USA på området for START

¹² Gyula Horn, “Freiheit, die ist meine”, 1991, citat fra *Weekendavisen*, 30. juli 2004

– *Strategic Arms Reduction Talks*. Der var fortsat modsætninger på SDI-området. Men brevet var en indikation af, at håndklædet var kastet i ringen. Sovjet var parat til kapitulere.¹³

Situationen for USA i perioden efter 1989 var den totale omkalfatring. Der var nu med et skabt en ny verdensorden. En supermagt var forsvundet, og der var nu kun én tilbage. Med anvendelse af kernevåbenantagelserne, kan den nye situation karakteriseres på følgende måde: Med USSR's reduktion til et Rusland, som er en regional magt med begrænsede kapabiliteter, er Den Kolde Krig, dvs. den "virtuelle krig" overstået. USA sejrede i rækken af slag baseret på introduktionen af fortsat stadig mere avancerede våbensystemer. Trumfen var SDI, som vitterligt var det mest "virtuelle" våbensystem, et tegnebordsprojekt, i den "virtuelle krig".

Det indebar, at kernevåbnene til en vis grad blev gjort forældede og impotente, som forudset af Præsident Reagan. Men kun til en vis grad: de var stadig vogtere af den hellige gral: international fred og sikkerhed som tolket af superkernevåbenmagten over dem alle: USA. Men de var nu skubbet endnu højere op i hierarkiet af totale våben: *ultimate weapons of last resort*. De var fortsat og i endnu højere grad politiske våben, våben beregnet til ikke brug. Men den krigsforebyggende funktion var markant ændret. Kernevåbnene var nu ikke mere våben, der forhindrede krig mellem to modsatrettede gigantkernevåbenmagter og deres verdensomspændende alliancer. Med unipolariteten var der igen åbnet mulighed for krig, også inden for de to magtblokke; men det var asymmetriske krige, interventionskrige fra det internationale samfund, som nu var i stand til at agere mere samlet end nogensinde, det var borgerkrige og det var krige i forbindelse med *failed states*. Ikke-spredningseffekten blev antastet. Med USSR's sammenbrud opstod en række nye kernevåbenmagter: Kazakstan, Ukraine og Hviderusland. Men hurtigt gav disse lande afkald på kernevåbenstatus. Det samme gjaldt Sydafrika, som efter at have indrømmet kernevåbenstatus, igen gav afkald. Men en markant ikke-spredningspolitik blev iværksat på amerikansk initiativ – ikke mindst i relation til Iran, Irak, Nordkorea, Libyen og Syrien, lande, som senere af USA fik betegnelsen *rogue states*, dvs. "slyngelstater". To

¹³ Se Hansen, Birthe, *Overmagt*, København: Gyldendal, 2003

lande, som længe havde været betragtet som “skabskernevåbenmagter”, Pakistan og Indien, sprang i 1998 ud som kernevåbenmagter, uden dog at få officiel anerkendelse som sådan på linie med de fem “oprindelige” kernevåbenmagter, nemlig USA (kernevåbenmagt fra 1945), USSR (1949), England (1952), Frankrig (1960) og Kina (1964). Disse lande er interessant nok identiske med de fem permanente medlemmer af FN’s sikkerhedsråd, udstyret med veto.

Hvad angår ikke-forsvarsfaktoren, var situationen mere speget. Umiddelbart måtte forsvarsfunktionen vurderes som relativt irrelevant, nu da kernevåbnene havde mistet en væsentlig del af deres politiske funktion som en markant del af den virtuelle krig. På den anden side var det jo netop SDI, som havde været medvirkende til politisk, militært og teknologisk at teste Sovjetunionens generelle relative kapaciteter som supermagt, en test, som havde efterladt Sovjetunionen som fundet alt for let. Testen var ikke bestået. Men som vi skal se det, ønskede USA ikke at give afkald på den vigtige placering som ikke alene en overlegen kernevåbensupermagt, men også som den overlegne anti-kernevåbenssupermagt. Og netop overlegenheden var og forblev det helt afgørende. USA var nu, når USSR var forsvundet som supermagt, den totalt overlegne på de centrale kapaciteter: økonomisk, politisk, diplomatisk, teknologisk og militært. Terrorbalancen var væk. Der kunne ikke længere tales om *balance of power*: USA var ikke en hegemon – det internationale system var fortsat anarkisk – men USA var klart en *primus inter pares*, den afgjort første blandt ligemænd. Vilkkårene i det internationale system var nu unipolens overlegenhed, fraværet af magtbalance, fraværet af *zero-sum*-spillet, fraværet af en modbalance mod USA, tilstedeværelsen af en tendens til hos andre stater i vitale sikkerhedspolitiske sammenhænge at flokkes om USA og en mulighed for USA at fremme egne interesser samt en tendens til regionalisering, påvirket af USA.

I forhold til våbenkontrol fulgtes mønstret fra USA’s forsøg med gennem SDI at ændre på de internationale betingelser. Våbenkontrol var efter Den Kolde Krigs afslutning blevet et politikområde, som havde mistet den høje og afgørende prioritet i forhold til den centrale balance, som den havde haft tidligere. Nu var våbenkontrol blevet et blandt mange politikområder, et område, som primært havde at gøre med ikke-spredning og med afvæbning af slyngelstater med henblik

på masseødelæggelsesvåben. Forudsigelighedsprincippet for kernevåben havde på samme måde mistet den høje prioritering.

Men hvad skete der konkret med det amerikanske missilforsvarsprojekt? Efter Den Kolde Krigs afslutning kunne USA se ud over den internationale horisont og konstatere, at den afgørende trussel mod USA var væk. Den nationale sikkerhedssituation havde aldrig været bedre. Der var ingen forventninger om et konventionelt eller atomart angreb amerikansk territorium. Rusland havde fortsat en meget omfattende kernevåbenslagstyrke. Men Rusland var også i stigende grad en partner, Rusland var ikke USSR, men på en række punkter et anti-USSR: det var blevet demokratisk, markedsøkonomisk og accepterede de globale normer om menneskerettigheder og personlig frihed. De afgørende trusler mod USA kunne nu identificeres som terrorisme, med katastrofelignende terrorisme liggende øverst på skalaen. Dertil kom eventuelle fejlflyskudninger med russiske missiler, muligheden for at Kina ville videreudvikle sine interkontinentale ballistiske missiler på længere sigt eller muligheden for trusler fra slyngelstaterne, som ansås for at være mere langsigtede og som primært gik på andre masseødelæggelsesvåben end netop de nukleare, nemlig kemiske og biologiske.

USA fortsatte med R&D-delen af missilforsvaret. Det ambitiøse SDI-projekt blev som nævnt ændret i 1993 i retning af en mere målbevidst satsning på missilforsvar, som udnyttede kinetisk energi, baseret på ideen om *hit to kill* og på en forskningsmæssig fortsættelse af hovedparten af de øvrige initiativer. Men i princippet var missilforsvaret i rimelig grad politisk ønskværdigt. Ressourcerne til missilforsvaret blev ikke væsentligt reduceret og der var en almindelig opfattelse af, at projektet baseret på R&D-delen var nødvendigt og ønskværdigt. Til debat var imidlertid fire kriterier: teknologien, virkningerne på USA's allierede og partnere, forholdet til staterne, som truer USA og endelig de økonomiske omkostninger for et missilforsvar. I 1998 kunne en kommission bestående af repræsentanter for både republikanere og demokrater under ledelse af tidligere forsvarsminister Donald Rumsfeld anbefale, at USA udviklede et egentligt forsvarssystem mod ballistiske missiler. En overvældende majoritet i Kongressen, med 97-3 i Senatet og 317-105 i Repræsentanternes Hus stemte for at deployere et missilforsvarssystem så snart det ville være teknisk muligt. Denne lov var et fundament for senere beslut-

ninger: en gang for alle havde USA besluttet sig for under alle omstændigheder at anskaffe et forsvar med ballistiske missiler, men uden at fastsætte en konkret tidsramme. Den 1. september 2000 annoncerede Præsident Clinton, at han ville overlade beslutningen om hvordan og hvornår et nationalt missilforsvarssystem skulle oprettes til den nye administration som skulle tiltræde i januar 2001 efter præsidentvalget. Udgangspunktet syntes at være de fire nævnte kriterier. Præsidenten fremhævede, at teknologien endnu ikke var klar, at forholdet til stater som Kina og Rusland skulle undersøges nærmere, at konfrontationen med stater, som truede USA skulle yderligere reduceres, primært med diplomatiske midler. Det fjerde kriterium, omkostningsfaktoren, blev interessant nok ikke omtalt.¹⁴

På dette grundlag vil man kunne karakterisere denne periode, 1989-2000 som en periode, hvor missilforsvaret var i rimelig grad politisk ønskværdigt. Missilforsvaret var prioriteret og i princippet ønskværdigt, men det var et projekt, som skulle undersøges til bunds. Projektet havde ikke det udenrigspolitiske drive og den centrale politisk-diplomatiske placering og signalgivning som tilfældet havde været med SDI. Det betød også, at relationerne til teknologi var en smule ambivalent. Man kan hævde, at indstillingen generelt var, at missilforsvaret i rimelig grad var teknologisk muligt. Denne formulering, "rimelig grad", antyder, at der fortsat var usikkerhed, men at usikkerheden kunne mindskes ved tildeling af tilstrækkelige ressourcer. Konklusionen er, at missilforsvaret i denne periode må betragtes som en vigtig option i den amerikanske sikkerhedsstrategi.

Perioden 2001 og frem

I præsidentvalgkampen mellem George W. Bush og Al Gore spillede missilforsvaret generelt en underordnet rolle. Men Bush-kampagnen havde missilforsvaret pænt højt på dagsordenen. Forholdet omkring ABM-traktatens snærende begrænsninger på udviklingen af et nationalt missilforsvar blev fremhævet som uacceptabelt. Dette var helt i tråd med republikanernes generelle udenrigspolitiske linie. Man skulle komme af med forældede våbenkontrolaftaler og sikre en amerikansk unilateralisme, som ikke var begrænset af eksisterende eller kommende internationale aftaler, kunne opfattes som i modsætning til centrale amerikanske

¹⁴ Dörfer 2002:3.

sikkerhedsinteresser. George W. Bush var også imod Præsident Clintons bestræbelser på at gøre enhver amerikansk beslutning om at deployere et missilforsvar afhængig af en revideret ABM-traktat. ABM-traktaten blev af Bush betragtet som en unødigt hindring – traktaten skulle ophæves.¹⁵ Et halvt år inde i Bush-administrationens periode i sommeren 2001 introduceredes tre officielle kriterier til bedømmelse af missilforsvaret. De var ikke nye. De rejste tre traditionelle spørgsmål: Virker missilforsvaret? Er det *cost-effective*? Hvorledes passer det ind i de amerikanske sikkerhedspolitiske prioriteter?

Disse kriterier blev sat i perspektiv i forbindelse med 11. september 2001. Det var en afgørende test for missilforsvarskonceptet. Hvorfor skulle man understøtte et system, som ikke var teknologiske overbevisende, som næppe kunne betragtes som *cost-effective*, når det skulle beskytte mod trusler, som var lidet sandsynlige, og hvor truslerne kom fra globale terrornetværk, som anvendte let tilgængelige traditionelle, civile, konventionelle teknologier? Ingen forventede, at Al Qaeda ville affyre avancerede ballistiske missiler af én simpel grund: hvorfor skulle de det? For en ikke-territoriel, ikke-statslig aktør findes smartere og enklere metoder til at terrorisere og angribe USA. Så hvorfor tildele missilforsvaret høj prioritet, når ressourcerne kunne anvendes betydeligt mere effektivt andre steder? Ikke desto mindre blev 9-11 en afgørende begivenhed i udviklingen af missilforsvaret. 9-11 demonstrerede USA's store sårbarhed og nødvendigheden af at kunne imødegå trusler på alle niveauer. 9-11 viste, at når USA slog igen for at hindre nye angreb, måtte man kunne forsvare sig mod alle typer angreb. En operativ og sammenhængende, omfattende national strategi måtte formuleres og implementeres. I september 2002 blev den nye nationale sikkerhedsstrategi offentliggjort.

For missilforsvarsprojektet blev udfaldet således: det fremtræder nu tidsmæssigt såvel som fysisk lagdelt. Tidsmæssigt kan tre lag identificeres: kortsigtet, mellem-langsigtet og langsigtet. På kort sigt er følgende forhold blevet iværksat: Bush-regeringen erklærede i december 2001, at man ville trække sig tilbage fra ABM-traktaten, som var indgået i 1972 mellem Sovjetunionen og

¹⁵ *Strategic Survey* 2002-03, London: IISS, s. 28

USA. Det ville træde i kraft 6 måneder efter, ifølge traktatens Artikel 15, som åbnede mulighed for en sådan tilbagetrækning, hvis vitale nationale interesser kunne retfærdiggøre den. Et år efter, i december 2002, annoncerede Præsident Bush, at deployeringen af et missilforsvar ville blive påbegyndt i september-oktober 2004. Det skete rent faktisk. Den 26. august 2004 forklarede forsvarsminister Rumsfeld åbent og klart rationale bag og formålet med at iværksætte missilforsvaret netop på dette tidspunkt. Han fremhævede, at “i slutningen af 2004 forventer vi at have en begrænset, operationel militær kapabilitet mod indkomne ballistiske missiler. Dette repræsenterer efter min opfattelse en håbets og visionens sejr over skepticismen. I stedet for at vente i årevis, somme tider i tiår for at få et færdigt design og en arkitektur, som har været det normale for mange våbensystemer, vil vi deployere begyndelsen til en gruppering af kapabiliteter, som vil udvikles over tid i takt med at teknologier udvikles over tid”.¹⁶

Allerede i Bush-administrationens *Nuclear Posture Review* var det blevet fastlagt, at “*an emergency missile defense capability*” skulle sættes i værk på et eller andet tidspunkt mellem 2003-2008.¹⁷

Det nuværende system kaldes *The Initial Defensive Capability* (IDC) og skal danne udgangspunktet for det langsigtede, integrerede, lagdelte *Ballistic Missile Defense System*, BMDs. Systemets formål er, at det skal have en virkning som komplicerer modstanderens indsatser, reducerer den militære værdi af ballistiske missiler og modgår spredningen af missilteknologi samtidig med, at det fremtræder med en effektiv afskrækkelsesvirkning. Processen er baseret på de generelle overordnede amerikanske strategiske prioriteter, som er “kapabilitetsbaserede” i modsætning til trusselsbaserede. Denne proces anses for at være mere fleksibel og for i højere grad at være i stand til at reagere hurtigt i forhold til trusler, som ændres med stor hastighed gennem udnyttelsen af teknologiske fremskridt.¹⁸

¹⁶ Department of Defense, *News Briefing*, Secretary of Defense Donald Rumsfeld, August 26, 2004.

¹⁷ *Strategic Review 2002-03*, London: IISS, 29

¹⁸ Se evt. “Ballistic Missile Defense System”, Missile Defense Agency, pag. ii, online: www.defenselink.mil

På mellemlang sigt opereres med seks blokke: 2004, 2006, 2008, 2010, 2012 og 2014. Disse blokke markerer en evolutionær, spirallignende udvikling i den forstand, at nye kapabiliteter baseret på teknisk kunnen tilføjes, at eksisterende kapabiliteter opgraderes, at teknologier sættes ind, at nye krav udvikles, at yderligere kræfter produceres, at kapabiliteterne øges og at missilsystemer udvides til allierede og venner, hvor det måtte være nødvendigt.

I februar 2002 opregnede Missile Defense Agency tre faser: C1, C2 og C3. I C1-fasen skulle man i 2005 være i stand til at forsvare sig imod en håndfuld missiler fra Nordkorea. C-2 sigtede på at kunne imødegå ballistiske missiler, som kunne komme fra Iran. C-3 systemet skulle kunne ødelægge en angribende russisk ICBM-styrke på op til 1200 atomsprænghoveder.¹⁹

Når det gælder det langsigtede perspektiv er det ideen, at bloktilgangen skal være afløst af en fuldt integreret og lagdelt BMDS, som er i stand til at imødegå og tilintetgøre angreb fra missiler af alle kapaciteter og i alle faserne af missilets baner.

Her skelnes mellem tre hovedfaser: startfasen, mellemfasen og den afsluttende fase. Her er tanken, at angrebsmissiler skal kunne angribes i alle tre faser for at udnytte mulighederne for at øge forsvarssystemets effektivitet og for at komplicere modstanderens planlægning.²⁰ I startfasen tager affyringen normalt fra 1 til 5 minutter, afhængig af rækkevidde. Det er en særdeles sårbar fase: missilet kæmper mod jordens tyngdekraft og skal nå op på sin højeste hastighed. Fasen afsluttes når missilet kommer uden for jordens atmosfære – eller – for kortere rækkende missilers vedkommende – når de når ydersiden af det ydre rum. At sætte missilet ud af funktion i denne fase er det optimale. Sprænghovedet sidder stadigvæk på missilet, så der skal ikke tages hensyn til eventuelle sprænghovedefterligninger (*decoys*). Hertil kommer, at hvis sprænghovedet indeholder kernevåben eller kemiske og biologiske våben, vil nedfald fra sprænghovedet gå ud over det land, der affyrer missilet. Og missilet vil ikke have nået tilstrækkelig hastighed til at kunne nå sit mål. Så det er ikke afgørende om sprænghovedet destrueres fuldstændigt.²¹

¹⁹ Dörfer 2002:20.

²⁰ Missile Defense Agency, online: www.acq.osd.mil/bmdo/bmdolink/html/, July 2003.

Men det stiller store krav til missilforsvarssystemet: Startfasen er kort og anti-missil-missilet skal være meget tæt på og særdeles hurtigt. Fuldt udbygget vil det imidlertid komme få global dækning.

Mellemfasen er den længste af faserne. Den kan vare op til 20 minutter, når det drejer sig om et interkontinentalt missil. I denne fase, som er den optimale for et missilforsvar, vil missilet være i frit fald eller være styret mod sit mål. Missilet følger nu et forudsigeligt skema. Det betyder, at flere missiler, med et vist mellemrum, kan afskydes imod det. Imens kan man iagttage om det fjendtlige missil er blevet ramt. Affyringsstederne behøver ikke at være tæt på. Der er rimelig tid til at nå frem og foretage *hit-to-kill*-manøvren. Vanskelighederne med denne fase er modforholdsreglerne, *countermeasures*, mod missilforsvarssystemer. Ikke mindst ved at medsende *decoys*, falske sprænghoveder, som anti-missil-systemerne ikke kan skelne fra de rigtige. Et mellemfaseforsvarssystem er primært egnet til et regionalt, frem for et globalt eller lokalt forsvar.

Slutfasen påbegyndes hvor missilet igen går ind i jordens atmosfære. For et ICBM er varigheden før nedslaget omkring et minut. Forsvarssystemet skal være meget tæt på for at kunne ramme. *Countermeasures* spiller her en meget beskedent rolle. *Decoys* brænder ofte op ved indtrængen i atmosfæren. Slutfaseforsvar er primært beregnet til at sikre troppekonzentrationer, lufthavne eller missilbaser. Der er tale om et udpræget lokalt forsvarssystem.

De langtrækkende planer for det amerikanske missilforsvar er således over tre tidsmæssige faser, den aktuelle, den mellemliggende og den fremtidige, at kunne etablere et forsvar, som med forskellige midler vil kunne modgå angreb i alle tre hovedfaser for missilets bane, midler, som vil kunne dække lokalt, regionalt og globalt.

Som missilforsvaret er udviklet i perioden efter 2001 med Bush-administrations tiltræden og med effekten af begivenhederne 9-11, kan der ikke være tvivl om rigtigheden af karakteristikken, dvs. at missilforsvaret er i høj grad ønskværdigt. Der er fuld tilslutning til projektet og til den høje politiske og sikkerhedspo-

²¹ Ibid.

litiske prioritering, som det har fået. Samtidig må det faktum, at missilforsvaret i dets første fase allerede er etableret og er operationelt, og at et omfattende og langsigtet projekt er planlagt, klart retfærdiggøre karakteristikken: teknologisk i høj grad muligt. Der er ikke alene en forventning om, men også en vished om, at systemet fungerer.

I forhold til kernevåbenkarakteristikkerne kan situationen analyseres således: Hvad angår den virtuelle, kolde krig er den for længst, som allerede omtalt fra forrige periode, forsvundet sammen med det daværende bipolar system. Men den synes nu at være vendt tilbage i en ny version, mindre krigspræget, mindre konfrontatorisk, men mere demonstrativ i retning af at overbevise alle andre om det u hensigtsmæssige i at konkurrere militært og teknologisk med USA. Det vil være spild af ressourcer, fordi USA vil gøre alt for at opretholde sin overlegenhed på det militærteknologiske område og bevare positionen som både superatommagten og super anti-atommagten. Et andet forhold er det, at ganske vist udfylder kernevåbnene en central rolle i amerikansk strategi – der er udviklingsprojekter i gang med minikernevåben med *bunkerbuster*-egenskaber – men mantraet er primært WMD, masseødelæggelsesvåben, hvor kemiske og biologiske våben spiller en central rolle. Kernevåbnene forbliver for USA fortsat de ultimative våben, så ikke-brugsprincippet fungerer fortsat.

Men på det internationale plan er der en tendens til, at muligheden for anvendelse bliver større. Med bortfaldet af bipolaritetens gensidige atomare “holden i skak”, en tilbageholdenhed, der smittede af på hele det internationale system, er der efter Den Kolde Krigs afslutning ingen større risiko for, at en kernevåbenudveksling mellem fx Indien og Pakistan vil eskalere til en global kernevåbenkrig. Dels ville en lokal kernevåbenkrig mellem de to stater forekomme irrationel. Om end den gensidige afskrækkelse, baseret på relativt enkle og usofistikerede våbensystemer, kan forekomme mindre overbevisende, tyder alt på, at den vil være effektiv. Dels vil USA fortsat stå som den centrale sikkerhedspolitiske magt i Asien – lige som USA's position i Europa – og vil derfor udøve en strukturel såvel som en aktiv, synlig funktion som *pacifier*, dvs. fredsmager. Dels vil kernevåbnene fortsat bibeholde en placering som primært politiske våben. Så det er i lige så høj grad frygten for at blive presset eller begrænset i sin handlefrihed som bevirker, at USA satser

på at opstille et missilforsvar, som i rimelig grad opfattes som troværdigt. Ikke-spredningseffekten for kernevåbnene vil blive bibeholdt som en højt prioriteret amerikansk politik, som også er støttet af verdenssamfundet, som det også var tilfældet i den første periode efter Den Kolde Krig. Forsvar mod kernevåben er fortsat et højt prioriteret område: men selv om en række lande har tilsluttet sig det amerikanske projekt, er det primært et udpræget monopolområde for USA. Ikke-overlegenhedsprincippet er som nævnt helt forsvundet efter Den Kolde Krig. Tværtimod er den amerikanske overlegenhed blevet endnu mere fremhævet, ikke mindst gennem den nye strategi fra 2002. Den tidligere tætte sammenhæng mellem våbenkontrol, kernevåben og anti-kerne-våben er nu helt opgivet: den amerikanske tilbagetrækning fra den bilaterale amerikansk-sovjetiske (russiske) ABM-traktat markerede denne adskillelse. Forudsigelsen i forbindelse med kernevåben og masseødelæggelsesvåben er blevet markant ændret. Det er nu en klar opfattelse hos den amerikanske administration, i modsætning til situationen under Den Kolde Krig, hvor en kernevåbenkrig ikke blev opfattet som særlig sandsynlig, at et angreb med masseødelæggelsesvåben ikke alene er sandsynligt, men at et sådant angreb under alle omstændigheder *vil* indtræffe. Det eneste usikre er *hvornår*.

I fasen fra 2001 og fremefter er missilforsvaret ikke mere en vision, men en realitet. USA har nu valgt missilforsvar som en central og uundgåelig del af sin kortsigtede såvel som langsigtede sikkerhedsstrategi.

Dette afsnit har været en gennemgang af den historiske udvikling i det amerikanske missilforsvar med udgangspunkt i en identifikation af fem faser, hvor indstillingen til det politisk ønskværdige og det teknologisk mulige har været forskellig. Uanset de vekslende generelle indstillinger fra de skiftende amerikanske regeringer, har der – trods op- og nedture – været en vis konstant til tildeling af ressourcer til projektet. Missilforsvarsprojektet har aldrig været lukket ned; der har tværtimod været en fortsat linie i forskning og udviklingsdelen, hvilket kan ses som betaling af en art forsikringspræmie for at kunne være ajour på det våbenteknologiske område inden for missilforsvar. Forløbet har været analyseret på grundlag af en række teoretisk genererede påstande om kernevåbnenes politiske rolle med inddragelse af “anti-kerne-våbnene”. Analysen har vist, at USA satser afgørende på evnen til forsvar mod alle former for masseødelæggelsesvåben.

DEN INTERNE OG DEN INTERNATIONALE DEBAT: PRO ET CONTRA

Missilforsvaret har generelt ikke været i centrum af den offentlige debat i USA. Der var lokale protester, da USA opstillede de 100 ABM-missiler, som var tilladt ifølge ABM-traktaten af 1972 og 1974 omkring ICBM-basen i Grand Forks i 1976. Men, som nævnt, eksisterede de kun en kort overgang. Efter få måneder blev de deaktiveret. Omkring Reagans SDI-projekt opstod heftige og uforsonlige debatter. Men disse debatter blev primært ført blandt den sikkerhedspolitiske elite. Generelt har den amerikanske befolkning været stærkt positiv over for missilforsvaret. Tilmed i en så høj grad, at et flertal af befolkningen i de sidste par år har ment, at USA rent faktisk allerede havde et operativt missilforsvar, skønt der i realiteten kun var tale om udviklingsprojekter.

Ser vi på den generelle, løbende debat i det sikkerhedspolitiske miljø, kan argumenterne imod et missilforsvar koges ned til følgende: Missilforsvar er ikke fornuftigt hverken i strategisk, i teknologisk, i økonomisk eller i international sammenhæng.

Missilforsvar er negativt i strategisk henseende. Det svækker afskrækkelsen, det svækker ikke blot den generelle internationale sikkerhed, men også den nationale sikkerhed. Missilforsvar er forbundet med alt for mange svagheder, det virker ikke, det er for kompliceret og kan alt for let imødegås. Det er først og fremmest unødvendigt, fordi der ikke eksisterer nogen aktuel trussel mod USA, som kan retfærdiggøre et sådant system. Det tager alt for mange ressourcer fra de områder, hvor der rent faktisk kan konstateres konkrete, reelle trusler mod USA. Selv i det 21. århundrede gælder det også overordnet, at de offensive kapabiliteter vil overskygge de defensive.

Missilforsvar er negativt i teknologisk henseende. Det giver ingen mening teknisk at satse på en teknologi, som i realiteten svarer til at kunne *hit a bullet with a bullet*. Det kan måske lade sig gøre under helt optimale forhold, men de er ikke realistiske. Der er alt for mange muligheder for at vildlede den forsvarende part. I det lange løb vil hastighed og præcision primært give de offensive tiltag fordele.

De defensive tiltag vil hele tiden halte bagefter. Dette forhold medvirker også til, at i et overordnet perspektiv vil missilforsvar aldrig i strategisk-teknologisk henseende kunne blive *cost-effective*: *Cost-benefit*-analysen vil vise missilforsvaret som taberen.

Missilforsvar er også negativt i økonomisk henseende. Økonomisk er projektet et bundløst hul. Det er i alle sine komplicerede sammenhænge alt for kostbart, alt for ambitiøst og alt for krævende. Det betaler sig ikke i det lange løb. Man får ikke noget forsvar for de udgifter: det er spild af penge, der kunne være anvendt langt mere effektivt andetsteds.

Missilforsvar er negativt i international henseende. Det fremmer våbenkapløbet. Det står i modsætning til fornuftige foranstaltninger på våbenkontrol- og nedrustningsområdet. Det truer stabiliteten i den følsomme balance på kernevåbenområdet. Så grundlæggende er missilforsvaret en trussel mod international fred, sikkerhed og stabilitet. Det svækker USA's muligheder for at få et fornuftigt samarbejde med stormagterne i international politik. USA skaber sig fjender – ikke strategiske partnere. Og hvis man endelig kunne forestille sig et effektivt amerikansk missilforsvar, ville det yderligere komplicere det transatlantiske forhold, idet det ville efterlade Europa, men ikke USA, sårbar over for ballistiske missiler.

Denne summariske oversigt over argumenterne imod opstillingen af et amerikansk missilforsvar, hvad enten det kaldes ABM, BMD, NMD eller kort og godt – som det hedder i vore dage – MD, (*Missile Defense*) er baseret på de debatter, som har fundet sted i det amerikanske strategiske miljø efter Den Kolde Krig. Interessant nok er debatterne aftaget i styrke og spiller nu kun en stærkt begrænset rolle. I valgkampen mellem George W. Bush og John Kerry var emnet oppe i forbindelse med sikringen og forsvaret af USA og relationerne til USA's fortsatte krig i Irak. Præsidentkandidaten John Kerry henviste til muligheden for midlertidigt at halvere bevillingerne til missilforsvaret for at kunne bruge flere penge på den konkrete militære indsats i egentlige kampområder. Men der var ingen afgørende argumenter for at hverken at skrotte eller at udskyde projektet. Den nuværende generelle debat går primært på kritik af spe-

cifikke programmer fra det generelle missilforsvarsprojekt. Politikere, forskere og kommentatorer er kun relativt sjældent uenige i den basale ide om at kunne være i stand til at forsvare sig imod indkomne ballistiske missiler. Uenigheden drejer sig først og fremmest om prioriteringen og relationerne til andre foranstaltninger til at fremme amerikansk sikkerhed. 11. september 2001 har haft en klar indflydelse på den generelle diskurs i retning af opgradering af alt, som har med USA's sårbarhed at gøre. Missilforsvaret, som ingen relationer har til 9-11, er i højere grad end tidligere blevet undtaget den sædvanlige kritik og skepsis. Forsvar har fået høj prioritering, manifesteret fx i oprettelsen af det gigantiske Department of Homeland Security.

I det efterfølgende skal vi kort gennemgå hovedlinierne i den generelle debat, idet opdelingen i strategiske, teknologiske, økonomiske og internationalt politiske relationer vil blive fulgt.

STRATEGISK UDEN MENING?

Gentagne påstande om at MD strategisk set er negativt, primært fordi det vil svække den nukleare afskrækkelse, har været centrale i debatten. Skønt den strategiske situation er markant forandret efter Den Kolde Krig er afskrækkelse, hævdes det, fortsat en central del af den amerikanske strategi. Et missilforsvar vil gøre den centrale afskrækkelse mindre troværdig og mindre stabilitetsskabende. Ikke mindst fordi det vil være umuligt at skabe et missilforsvar, der er 100 % effektivt. MD vil skabe usikkerhed om intentioner. Det, der skaber stabilitet i en strategisk balance er, at begge parter har mulighed for at kunne gengælde.

Modargumentet hedder her, at nuklear afskrækkelse har helt nye og anderledes roller end under Den Kolde Krig. Den centrale Øst-Vest balance er forsvundet. Det, der nu betyder noget, er at etablere en afskrækkelse over for nye "slyngelstater", som måtte have kernevåben og som støtter terror. Her er MD et effektivt redskab. Uden et MD, også selv om det ikke er 100 % dækkende, vil USA være "selvafskrækket", altså tilbageholdende med at angribe i selvforsvar over for et kommende angreb.

Et andet centralt kritisk argument – på sin vis en fortsættelse af det forrige – kunne være, at MD vil svække den nationale såvel som den internationale sikkerhed, fordi MD vil sætte spørgsmålstegn ved et mantra i amerikansk strategi, at angrebet går forud for forsvaret. Inden for denne logik er det helt afgørende, at USA er i stand til globalt at kunne slå til offensivt. I det 21. århundredes åbne, individualistiske samfund vil supermagten USA have mindre behov for egentlig forsvar og beskyttelse. Vigtigst er at demonstrere uovervindelighed og evnen til at kunne forsvare sig med offensive midler. Forsvar er gammeldags. Det smager af Carl von Clausewitzs logik om, at forsvaret er det offensive overlegent, fordi forsvaret inddrager naturfænomener som floder, bjerge, oceaner. Men de nye krige er uafhængige af tid og rum. MD er således ikke i overensstemmelse med de vigtige indsigter, der ligger i RMA-tankegangen, i USA manifesteret ved programmerne om “transformation” i de væbnede styrker. RMA prioriterer de offensive midler.

Det officielle modargument vil være understregningen af behovet for beskyttelse mod WMD, *Weapons of Mass Destruction*, som anses for at være den mest afgørende trussel. Beskyttelse og forsvar imod indkomne ballistiske missiler er i den sammenhæng strategisk og politisk relevant. For *homeland security* er MD-kapabiliteter nødvendige, og MD er en vigtig militær komponent i forhold til de lande, som går imod den amerikanske verdensorden.

Mange MD-negative argumenter slår generelt på, at MD hidtil har vist sig utroværdigt, utilregneligt og uden nogen virkelig militær eller strategisk værdi. Det historiske forløb fremviser en lang kæde af fejlslagne projekter og testninger. Det eneste system som har været operativt – bortset fra opstillingerne i slutningen af 2004 – er ABM-depolyeringen i 1976. Det blev som omtalt pillet ned kort tid efter opstillingen. Det er fortsat tvivlsomt, om systemerne kommer til at virke: Der har været for mange fejlagtige design og mislykkede tests. Hvorfor ofre ressourcer på et våbensystem, som i forhold til generelle militære standarder ikke lever op til de mest simple forventninger? Det forekommer at være forvrængede prioriteringer i forhold til de virkelige trusler mod USA's sikkerhed: den globale terror og dens følger.

Modargumenterne er her: Ja, der har været skuffelser, fejl og urealistiske forventninger til udviklingen af missilforsvar. Ja, mange ressourcer har været anvendt til vidtforregnede forsknings- og udviklingsiltag, hvor den direkte anvendelige effekt ikke har været umiddelbart aflæselig. Men, konklusionen er, at det har været det hele værd. To enkeltfaktorer bliver ofte fremhævet:

For det første, at MD har været et overordnet redskab for USA i strategisk henseende ikke mindst som politisk signal med stor virkning. Det var et udtryk for en markant prioritering, at USA skrotede sit nyopsatte ABM-system i 1976, et signal om, at USA ikke fandt det nødvendigt med et sådant system, når man bibeholdt en forestilling om at kunne klare en kernevåbenkrig mod Sovjetunionen. På samme måde var introduktionen af SDI ligeledes en markant prioritering – med omvendt fortegn – som signalerede USA's beslutning om at kunne overføre den virtuelle krig fra kernevåbenområdet til anti-kernevåbenområdet, et område, som USA besluttede sig for at være overlegen på. Det var en klar demonstration af USA's teknologiske overlegenhed.

For det andet: Efter afslutningen af Den Kolde Krig med USA som enesupermagten, den totalt dominerende militære magt, må USA nødvendigvis være utvetydigt på forkant i forhold til *rogue states* og andre stater, som står i modsætning til verdensordenen, stater, som i stigende grad anskaffer sig ballistiske missiler, som kan fremføre sprænghoveder, med atomare, biologiske eller kemiske våben. USA kan ikke tillade sig sårbarhed på dette område. En gensidig afskrækkelse, en MAD, i relation til disse lande, giver ingen strategisk mening i det nye internationale system. Supermagten må bruge alle midler til at reducere sårbarheden på alle måder. At forsvare sig mod terror og ukendte trusler har selvsagt høj prioritet. Men at undlade at forsvare sig mod kendte og erkendte trusler er utilgiveligt. Derfor etableres et missilforsvar. Selv traditionelle kritikere af missilforsvaret er ikke mindst efter 9-11 mere eller mindre i overensstemmelse med disse vurderinger. En stærkt kritisk stemme, direktøren for forsvarsstudier på Cato-instituttet Charles V. Pena, understreger fx at “under forudsætning af en amerikansk strategi som betyder reduceret og ikke forøget militær involvering – og givet, at et missilforsvar virker i teknisk henseende, og at det er operativt effektivt (via tests også i forhold til *countermeasures* og *decoys*)

– så vil et begrænset landbaseret missilforsvar, designet til at beskytte amerikansk territorium, have mening”.²²

TEKNOLOGISK UDEN MENING?

Der er en række overbevisende argumenter for, at missilforsvar er en teknologisk umulighed. Udgangspunktet er som nævnt metaforen, “*to hit a bullet with a bullet*”, en metafor, peger på en praktisk talt uløselig teknisk opgave, som det har vist sig i virkeligheden kommer ganske tæt på realiteterne. På den anden side forløber den teknologiske udvikling med stor hast, så morgendagens teknologi er dagens geniale tankespind. Stor set alle teknologiske udviklinger synes inden for rækkevidde i det øjeblik, der tildeles tilstrækkelige ressourcer til udviklingsprojekterne. Der er dog tekniske vanskeligheder, som ikke umiddelbart kan overkommes. Et interessant eksempel kunne være projekterne om, populært sagt, at få en computer til at køre på cykel. Det blev indledt i slutningen af 1960’erne uden at vise overbevisende resultater. Missilforsvar synes at høre til denne kategori af teknologiske kløfter, der er vanskelige at skræve over. Kravene til at operationalisere missilforsvaret har hele tiden – ikke overraskende – været, at det måtte kunne virke på et teknologisk acceptabelt plan.

Mange internationale og amerikanske videnskabsmænd er dybt skeptiske over for missilforsvarsteknologierne. En passioneret, men også i høj grad kompetent kritik af det nuværende missilforsvarssystem er samlet omkring professor Ted Postol fra MIT, Massachusetts Institute of Technology. Han har ført en art korstog i retning af at afsløre svagheder og mangler ved missilforsvarssystemet.²³ Han og hans medarbejdere påstår grundlæggende, at teknologien for et effektivt missilforsvar fortsat ikke er til stede. Alle de systemer, der indgår, befinder sig i tidlige

²² Charles V. Pena, *Missile Defense: Defending America or Building Empire*, online: <http://www.cato.org/dailys/07-13-03.html>. Direktør Charles V. Pena understreger imidlertid også, at ganske vist er beskyttelsen af USA’s territorium nødvendig, men det er ikke USA’s ansvar at beskytte allierede, allierede, som i vid udstrækning er velstående nok til at sørge for egen sikkerhed.

²³ Union of Concerned Scientists, *US Missile Defense Based Security Strategy is Diametrically Opposed to US Security Interests*, 23. juni 2003, ss. 1-3, online: <http://nuclearfree.lynx.co.nz/diaopposed.htm>

stadier af R&D. Systemerne vil kun blive udsat for rudimentære testninger, før de vil blive deployeret i tiden 2004-2006. Forsøgene med våbensystemerne vil fortsat være langt fra realiteterne. Dertil kommer, at ingen af de avancerede *X-band*-radarstationer, som er afgørende for systemet, vil blive bygget i tide – dvs. før 2005.²⁴ Og selv om teknologien skulle virke perfekt, er de systemer, som er under deployering, dybt sårbare over for *countermeasures*. Disse *countermeasures* er langt lettere at fremstille end de langtrækkende missiler, som de er placeret på. En meget dybtgående rapport fra Union of Concerned Scientists og MIT var afgørende for den overordnede politiske fokusering på disse problemer. Den var medvirkende til, at Præsident Clinton i 2000 besluttede ikke at iværksætte det foreslåede missilforsvarssystem, det system, som mere eller mindre blev overtaget af Bush-administrationen og deployeret i efteråret 2004 som del af den indledende missilforsvarsfase.

Kritikken af systemet fra professor Postol og hans kollegaer går på, at missilforsvaret er baseret på en fejlagtig procedure, som går ud på først at få systemet til at virke mod missiler uden realistiske modforholdsregler, og dernæst at få det til at fungere med disse faktorer. Fremgangsmåden sammenlignes med at bygge en bro til månen. I stedet for at se på det samlede projekts muligheder og begrænsninger begynder man at bygge ramperne, fordi det er den del af projektet, som man kender til og er i stand til at udføre.

En anden organisation, The American Physical Society (APS), har tilsvarende rejst tvivl om den tekniske effektivitet af våbensystemer, der er rettet mod *the boost-phase*, startfasen. En rapport på 400 sider, forfattet af en 12-mands gruppe under APS, USA's største forening af fysikere, blev offentliggjort i sommeren 2003. Den konkluderer, at "*boost-phase-ballistic weapons will push the limits of what is physically possible*".²⁵ Disse våben vil kunne have en vis effekt mod missiler, der bruger flydende brændstof, hvor brændetiden er længere end for fast brændstof. Men de vil absolut ikke kunne stille noget op over for missiler med fast brændstof, en missiltype, som Nordkorea og Iran formodes at ville kunne få

²⁴ Ibid.

²⁵ Graham, Bradley, "Questions on Missile Defense Plans", *Washington Post*, 16. juli 2003

inden for 10-15 år. Rapporten beskæftiger sig ikke med det system, som nu er under deployering, som indledningsvis primært er rettet mod mellemfasen, *the mid-course*, men som skal udvides til at omfatte alle faser og lag. Rapporten går ikke så vidt som at kalde systemet spild af penge, men det er tæt på. Formålet er, som fremført af Daniel Kleppner, *co-chairman* i gruppen, *just to bring the facts forward*. Rapporten havde direkte effekt på missilforsvarsprojektet, idet Kongressen på grundlag af de analyser, der fremkom i rapporten, besluttede at skære ned på områder inden for *the boost-phase*. Det er imidlertid interessant, at et andet program om flybaseret laser (anbringelse af en laser på en Boeing 747), gik igennem Kongressen. Senere blev det imidlertid udskudt til 2005, pga. problemer med vægten.

Den basale opfattelse af, at missilsystemet er teknologisk uden mening, er udtrykt i en nylig leder i *International Herald Tribune*.²⁶ Kommentaren fremhæver, at det ser ud som om, at man med MD har et skoleeksempel på, hvordan man styrer mod en fejltagelse, en fejltagelse, som også er indrømmet i en analyse fra Pentagon. Administrationen synes at være fastlåst i forfatteren Samuel Becketts dystre forudsigelse for menneskeheden: "Prøv igen. Tag fejl igen. Tag bedre fejl."

Modargumenterne fra officiel side hentes frem for alt i en understregning af holdbarheden i den anvendte teknologi – men der afsløres også, som nævnt, en vis usikkerhed i ledende kredse i administrationen. At der er tale om begyndelse med en vis usikkerhed indrømmes, således som det fx kommer til udtryk i Rumsfelds kommentarer til påbegyndelsen af operationaliseringen i sommeren 2004.²⁷ Fremtidens usikkerhed, men den absolutte nødvendighed af at begynde er centrale faktorer. I administrationen er der selvsagt forskellige opfattelser af programets teknologiske udviklingstrin og formåen, men der er overordnet fuld enighed om at et missilsystem skal udvikles. Denne opfattelse gælder også begge de to store partier og har fuld støtte i befolkningen. Problemet er, hvorledes det skal se ud, og hvornår skal det etableres. Der synes at være en generel tilslutning til den politik, der hævder, at skønt der er fortsatte problemer af teknologisk art, så

²⁶ International Herald Tribune, 17. december 2004 citeret i *Politiken* 18. december 2004

²⁷ Se dette kapitels side 111.

er det vigtigt at påbegynde et operativt system for at demonstrere – indadtil og udadtil – at USA har evnen til modgå en kommende alvorlig trussel. En skeptisk indstilling kunne være, at det var strategisk og politisk klogere – frem for bombastisk og forhastet at påbegynde en deployering – at fortsætte med innovative R&D-programmer, som sigter mod et bredt spektrum af teknologiske muligheder, indtil man har et klart overblik. Realiteten er imidlertid, at den amerikanske administration tilsyneladende har besluttet at gøre begge dele.

Derfor går modargumenterne alle i samme retning: programmet er teknisk muligt, fordi det *skal* være teknisk muligt. Med tilstrækkelige ressourcer vil de tekniske muligheder dukke op, hvis ikke nu, så i nær fremtid. Det er nødvendigt at satse på nuværende såvel som fremtidige trusler. Et hurtigt teknologisk fix er imidlertid ikke nok. USA skal teknologisk set være fremme i forreste linie hele tiden. Ikke at deployere systemer, før de virker 100 %, vil være fejlagtigt. Et system kan aldrig virke 100 %. Derfor har fokus vedrørende det amerikanske missilforsvar primært været på processen frem for det aktuelle resultat. Dette forhold er erkendt af *Missile Defense Agency*, som har udtalt, at forsvarsministeriet etablerede et *“single program to develop an integrated Ballistic Missile Defense System ... And while there is only a single BMDS there is no final or fixed defense architecture”*.²⁸

Argumenterne står over for hinanden: Teknologisk er missilforsvaret slået fejl. Og på den anden side: teknologien er der i tilstrækkelig grad til de nuværende trusler. Og den vil udvikles i takt med øgede muligheder.

ØKONOMISK UDEN MENING?

Debatten med udgangspunkt i økonomiske argumenter følger det gængse mønster. Der er generel tilslutning til opfattelsen af at missilskjoldet betaler sig. Men der er kraftige røster, som hævder, at der er tale om spild af penge. Sagen er

²⁸ Missile Defense Agency, op.cit. Det hedder videre, *“We are employing a spiral development approach to incorporate upgrades to the BMDS, the goal of which is to 1. Field an initial capability in 2004-05, Add networked, forward deployed ground, sea, and spacebased sensors to make the interceptors more effective in 2006-07.”*

den, at sikkerhed har overskygget andre prioriteringer. USA har verdens største handelsunderskud, og der er et underskud på de offentlige udgifter, der overstiger de årlige militærudgifter. Alligevel er missilforsvaret med sine 10 mia. dollar det største amerikanske våbenudviklingsprojekt. Det vækker debat: er det en meningsfuld investering, når det er indlysende nødvendigt med ressourcer til fx *homeland defense*: regionalt og lokalt er der et voldsomt behov for penge. Det er nødvendigt med ressourcer til krigen mod terror generelt, til krigen i Irak, hvor soldater mangler det mest nødvendige til fortsat krigsførelse og til indsatser andre steder i verden, hvor amerikanske interesser er krænket. Missilforsvaret, hævdes det, overprioriteres. Ifølge *Strategic Survey* har stigningerne i de militære udgifter været på 4 %. Udgifterne til missilforsvar er imidlertid steget med 12 %, dvs. fra 8 mia. dollar til 9,2 mia.²⁹ Der vil være en vigtig debat – ikke om *how much is enough*, fordi USA's synes parat til store ofre hvad angår forsvar, men snarere, *how to use the money*. Her vil der være markante modsætninger mellem føderale og lokale interesser, mellem de bureaukratiske organisationer og institutioner, mellem de fire værn og mellem de globale og nationale interesser.

Missilforsvaret står for skud. Vi har allerede under de strategiske og de teknologiske faktorer nævnt rapporter som APS-rapporten, som kraftigt stiller spørgsmål ved udgifterne til missilforsvaret. Også en institution som det agtede Center for Arms Control and Non-Proliferation hævder, at administrationen har stukket hovedet i sandet og fortsætter med at hælde milliarder af dollar i et projekt, som hverken nu eller i fremtiden vil kunne blive effektivt.³⁰ Der nævnes i debatten mange eksempler på, hvordan økonomiske ressourcer spildes på missilforsvarsprojektet. I efteråret 2003 anbefalede det amerikanske General Accounting Office, at Pentagon skulle evaluere et satellitsystem knyttet til missilforsvaret pga. markante økonomiske uregelmæssigheder. Problemerne var, at dette system, *Space Based Infrared System* (SBIRS), var bebyrdet med ufuldstændige teknologier, uklare krav, et ustabil økonomisk fundament, undervurderet softwarekompleksitet og mange andre problemer.³¹ Oprindeligt var projektet sat til at koste 1,8 mia. Derefter blev det øget til 4,4 mia. dollar.

²⁹ *Strategic Survey*, 2003-04, London: IISS, 2004.

³⁰ Center for Arms Control and Non-proliferation, online: <http://www.armscontrolcenter.org>

³¹ Arms Control Today, online: <http://www.armscontrol.org/act/200312/GAO.asp?print>, s. 1

Hvad er modargumenterne mod disse anklager om spild og dårlig anvendelse af ressourcer? Overordnet set kan missilforsvar ses som en relativ beskedent udgift i relation til det samlede militærbudget. Med et budget som nærmer sig 10 mia. dollar, tegner det sig kun for 2,5 % af de samlede militærudgifter. Det man skal lægge mærke til er, at langt den største del af udgifterne går til R&D. Kun en tiendedel af beløbet bruges til det, der benævnes som MILCON, *Military Construction*, dvs. til at deployere systemerne, som tilfældet er i Alaska og Californien i efteråret 2004. Den øvrige del anvendes til forskning, udvikling, testning og evaluering. Administrationens argumenter for det økonomisk fornuftige i MD går på, for det første, at det er højt prioriteret, at der ikke alene satses på den nuværende situation, men også på den fremtidige, hvor USA skal være forberedt på den mest avancerede teknologi i forbindelse med USA's verdensomspændende militære position. Det er omkostningsfyldt. For det andet må det fremhæves, at det koster, når nye teknologiske muligheder skal afsøges og opdages, udnyttes og prioriteres. USA står i princippet over for kendte, men også nye, ukendte trusler, som skal kunne imødegås. Derfor må mange ressourcer anvendes netop til at afsøge, identificere og modgå det ukendte. For det tredje må det indrømmes, at der i dette spil og disse processer nødvendigvis må forekomme blindgyder, forfejlede projekter, som umiddelbart kan se ud som økonomiske katastrofer i en *cost-benefit*-analyse. Men her påpeges det, at det ikke alene er USA's generelle sikkerhed som er truet, men også den enkelte, individuelle amerikanske borger. Her må ikke spares. Alt må gøres for at garantere sikkerheden internationalt, nationalt og individuelt.

INTERNATIONALT UDEN MENING?

En fjerde vigtig del af debatten om missilforsvar drejer sig om den internationale faktor. Hvorfor indføre missilforsvar, når der grundlæggende er en omfattende modvilje mod missilforsvarssystemet i den øvrige del af verden? Hvorfor lægge sig ud med store dele af det internationale system, som jo for en stor dels vedkommende netop består af allierede og partnere? Argumenterne fra modstanderne af missilforsvaret påpeger netop disse forhold: MD er medvirkede til at svække den internationale stabilitet og det har negativ indflydelse på international fred og

sikkerhed. Selv om våbenkontrol og nedrustning har fået mindre betydning efter afslutningen af Den Kolde Krig, er der fortsat elementer, som sikrer en gunstig international udvikling. Blandt dem så afgjort ABM-traktaten af 1972-74. Den var fyrtårnet i de centrale strategiske nukleare relationer og symbolet på bestræbelserne for at hindre et uhæmmet våbenkapløb. Traktaten var bilateral mellem USA og Sovjetunionen (senere overtaget af Rusland) og begrænsede antallet af anti-missil-missiler på hver side med 100. Men traktaten indeholder også bestemmelser om tilladelse til forskning og udvikling inden for visse snævre rammer. Der var heftige debatter mellem de to parter om en "bred" eller "snæver" tolkning af traktatens bestemmelser, påbegyndt under Den Kolde Krig, men fortsat i en mere afdæmpet form. Da USA begyndte markant at signalere ønsket om et trække sig tilbage fra traktaten, vakte det stor international modvilje. Man kunne næsten tale om en "forenet front" af stater, som var negativ over for USA's missilforsvarspolitik. Argumenterne var, at det ville svække den generelle afskrækkelse, svække den internationale stabilitet og sikkerhed, fremme våbenkapløbet og skabe dyb bekymring for amerikansk dominans. Fronten omfattede en række europæiske lande, Rusland, Kina og Indien. USA stod temmelig isoleret.

Argumenterne fra den amerikanske administration var at det var nødvendigt at opsigte ABM-traktaten og at opbygge et egentligt operativt missilforsvar pga. vitale nationale interesser – interesser, som i virkeligheden også var internationale. Et missilforsvar ville styrke afskrækkelsen i overensstemmelse med amerikansk national strategi. Det ville styrke international stabilitet og fremme international fremme og sikkerhed. Det ville dæmpe ethvert våbenkapløb. Der var ikke tale om nogen form for udøvelse af amerikansk dominans. Tværtimod var sigtet med missilforsvaret at forsvare alle USA's allierede, partnere og venner. USA ønsker ikke dominans, men USA's dominerende internationale placering og position er en kendsgerning og dermed er det USA's nationale og internationale pligt at kunne forsvare sig imod angreb, pression, afpresning fra slyngelstater eller tilsvarende.

Hele diskursen ændredes imidlertid med 11. september 2001. Strukturen i det internationale system forblev uændret, men markante ændringer i sikkerheds- og forsvarspolitikken fandt sted. For det første udvidede USA effektivt i centrale

erklæringer hele missilforsvarskonceptet: Frem for at tale om NMD, *National Missile Defense*, var konceptet nu *Missile Defense*, som havde et globalt sigte: hele verden skulle kunne forsvares mod fjender af verdensordenen. Alle slags missiler skulle nu omfattes: korte som langtrækkende, inkluderende krydsermissiler. For det andet fik USA en hovedrolle i bekæmpelsen af den internationale terrorisme, understøttet af FN, som legitimerede den USA-ledede krig på Talebanstyret i Afghanistan. Terror blev nu set som en bevægelse rettet imod den menneskelige civilisation. Terror blev et meget vidt tolkeligt begreb, som kunne udnyttes af stormagter som Kina, Rusland og Indien. Disse lande så nu *a window of opportunity* hvorved de fik legitimering til bekæmpelse af deres egne terrorister, fx i Tjetjenien og i Xinjiangprovinsen. Det var baggrunden for, at disse lande reagerede forsigtigt og kun begrænset negativt, da USA i december 2001 erklærede at ville træde tilbage fra ABM-traktaten. Det skete med virkning fra juni 2002 jvf. traktatens Artikel 15.

Også i de europæiske lande som havde været relativt afvisende, da Præsident Bush i sommeren 2001 aflagde besøg for at overbevise de europæiske allierede om missilforsvarets velsignelser, skete der afgørende ændringer som følge af 11. september 2001. Problemer med opsigelsen af ABM-traktaten, ikke mindst forholdet til våbenkontrol, til våbenkapløb, til Rusland og til de transatlantiske relationer, forsvandt næsten som dug for solen. Det gjaldt også for lande som Danmark og England, som på deres territorier havde radarstationer (Fylingdale og Thule, Grønland), som skulle opgraderes som følge af etablering af missilforsvaret.³² Ved NATO-topmødet i Prag i 2002 blev det besluttet at iværksætte et studie om mulighederne for at udvikle et missilforsvarssystem, der er i stand til at dække hele det europæiske territorium.³³ Dette studie afsluttes i 2005. USA har udtrykt interesse i at bistå de europæiske NATO-lande med et missilforsvar, som i sidste ende skulle indgå i et egentligt globalt system. Det skulle være baseret på amerikansk teknologisk indsigt og med europæisk industriel deltagelse. Japan og Australien har allerede indledt samarbejde med USA om oprettelse af missilforsvar.

³² Henvendelsen til Danmark og England kom samme dag, som USA annoncerede at man ville påbegynde sit missilsystem i efteråret 2004, nemlig 17. december 2002. England accepterede i februar 2003, og Danmark efter en længere proces, hvor Grønland var afgørende involveret i juli 2004.

³³ *Strategic Survey 2002-03*, London: IISS, 2003, s. 39

Påstanden om, at missilforsvaret er negativt i forhold de internationale relationer, har været tungtvejende. Men administrationens modargumenter har fået markant øget vægt efter terrorangrebene 2001.

Debatten om missilforsvaret har været koncentreret omkring fire temaer: Påstandene fra kritikerne og skeptikerne har været, at missilforsvaret er uden mening strategisk, teknologisk, økonomisk og internationalt politisk. Debatten har været markant, til tider hård og uforsonlig, men den har primært været ført inden for et relativt snævert sikkerhedspolitisk miljø. Debatten er fortsat også efter deployeringen er blevet påbegyndt. Kritikken er først og fremmest rettet mod prioriteringsproblemet: Skal USA primært satse på de påtrængende, aktuelle trusler, som i stigende grad er blevet negligeret? Debatten fortsætter. Men missilforsvaret fortsætter også. Hvorfor?

AT FORKLARE DET AMERIKANSKE MISSILFORSVARSPROJEKT

Der er ingen tvivl om forløbet. Det amerikanske missilforsvarssystem er ved at blive deployeret. Der vil ikke komme en gentagelse af situationen i 1976, hvor *Safeguard*-systemet et par måneder efter at have været deployeret og aktiveret, blev pillet ned igen, fordi der var tvivl om den teknologiske og strategiske effektivitet og om *cost-benefit*-effektiviteten. USA vil videreføre missilforsvaret, både det nationale, det lokale og det globale. Missilforsvaret er endegyldigt placeret på den internationale dagsorden. Det skete på en demonstrativ og også provokerende måde: opsigelsen af ABM-traktaten med Rusland. Missilforsvaret er kommet for at blive. Og det på trods af en række hårde odds. "Militærstrategisk" set kan et missilforsvar forekomme som en tvivlsom investering: det synes at være billigere, lettere, hurtigere at producere flere offensive missiler evt. udstyret med attrapsprænghoveder, som vil kunne mætte et forsvarssystem, end at opbygge et effektivt, "tykt" missilforsvarssystem. Der er klart en skæv balance mellem forsvar og angreb på de ballistiske atommissilers område. Offensiven er overlegen, i modsætning til forholdet i en konventionel krig, hvor offensiven er mere krævende og ressourcetung

end defensiven. Men disse betragtninger hører en anden tid til, nemlig Den Kolde Krig, som i den grad var baseret på symmetri, terrorbalance og ikke-overlegenhed. I tiden efter Den Kolde Krig og ikke mindst efter 9-11., med en militært totalt overlegen enesupermagt som nødvendigvis må føre asymmetrisk krig, er den strategiske virkelighed en anden. Den offensive evne er uantastet og er fortsat super overlegen, men forsvarsevnen mod slyngelstater og terrorister, som optræder som en usynlig og uforudsigelig fjende, må nødvendigvis have høj prioritet. En slyngelstat vil fx have store problemer med at producere tilstrækkeligt mange offensive missiler til at kunne "mætte" et missilforsvarssystem. Blandt de øvrige odds er "teknologien og økonomien". Trods de mange teknologiske landvindinger og innovationer er der tilsyneladende et stykke vej til et tilstrækkeligt troværdigt og sikkert forsvarssystem. En række tests har vist sig ikke at være fuldt tilfredsstillende. Visionen om et uigennemtrængeligt skjold over USA og dets allierede kan vise sig at blive en illusion. Økonomisk kan satsningen på et missilforsvar, som meget gerne skulle kunne virke 100 % fra dag ét, meget let gå hen og blive et økonomisk problem, hvad angår *cost-benefit*, i en situation, hvor en række andre mere trængende og aktuelle militære områder gør sig gældende i konkurrencen om de trods alt begrænsede ressourcer. Brugen af 70 milliarder dollar over de kommende få år kan i visse sammenhænge virke skræmmende. Endelig kommer virkningerne fra "det internationale system". Her vil der være en vis forståelse for forsvar mod slyngelstater og mod masseødelæggelsesvåben, men hverken Rusland eller Kina har lagt deres bekymring på hylden med hensyn til vanskeligheden ved at fastholde en særlig bilateral afskrækkelsesbalance i forhold til USA. Ligeledes vil der være begrænset forståelse for en form for amerikansk monopol på missilforsvarsområdet. Endelig har vi problemet med vægtningen af forsvaret af *The American Homeland* og territorier, som tilhører allierede og partnere – som er spredt over hele verden – fra Australien, over Japan, over Sydamerika til Europa og Mellemøsten.

Så, med disse odds in mente: hvorfor har missilforsvaret fået højeste prioritet i det amerikanske forsvar? Det er min påstand, at en central årsag til denne prioritering ligger i det amerikanske ønske om fastholdelsen af overlegenheden i det internationale system.

Teorien i den neorealisticke tradition vil fortælle os at USA, i lighed med alle andre stater, vil stræbe mod overlevelse. Der er en grund til at have et effektivt forsvar, der afspejler USA's relative kapabiliteter. Teorien vil også fortælle, at USA vil søge at bibeholde sin nuværende position i det internationale system: nemlig positionen som den eneste supermagt. Ud fra disse teorier er det påstanden, at den egentlige dagsorden ikke alene er det specifikke missilforsvarssystem. Det er klart et vigtigt program med umiddelbare militære funktioner, men det må vurderes i en meget bredere kontekst.

Det amerikanske missilforsvar kan forklares, *for det første* som en del af USA's generelle nationale sikkerhedsstrategi og dermed også som en del af den generelle teknologiske udvikling. *For det andet* som en del af den generelle militærstrategisk-teknologiske udvikling, som går under betegnelsen RMA, og slutteligt, og *for det tredje*, som en del af to tæt forbundne dimensioner, *cyberspace* og *space*.

Forklaringen ligger, sagt på en anden måde, i, at USA har en "strategisk" binding i form af *superiority*, overlegenhed, en "teknologisk" binding i form af *innovation* og en konkret "space-relateret" binding, *space* som "cyber space" og "outer space", i form af *exploration*.

DEN NATIONALE SIKKERHEDSSTRATEGI

En afgørende del af den amerikanske nationale sikkerhedsstrategi fra september 2002 indeholder, foruden en strategi om *preemption* og en strategi om præventive angreb, ligeledes en strategi om *dissuasion*. Denne strategi har til hensigt at overbevise alle lande om ikke at anfægte den amerikanske verdensomspændende militære og strategiske overlegenhed. I del 11 af strategipapiret hedder det: "*Our forces will be strong enough to dissuade potential adversaries from pursuing a military build-up in hopes of surpassing, or equaling, the power of the United States*".³⁴ Denne

³⁴ President of the United States of America, *The National Security Strategy of The United States*, September 2002, s. 30

del af strategien implicerer, at USA aldrig vil acceptere nogen form for tilbagevenden til bipolariteten, hvor militær paritet en stor del af tiden var basis for den centrale strategiske relation mellem supermagterne. Endnu mindre ønsker USA at vende tilbage til multipolariteten, som dominerede den internationale struktur til tiden efter Anden Verdenskrig. I en sådan struktur kunne man forestille sig en kombination af stormagter, som reelt og varigt kunne fremtræde som modpol til USA.

Med *dissuasion*-strategien som en hovedhjørneste i den nationale sikkerhedsstrategi er det nødvendigt at demonstrere, at denne strategi har en konkret substans. Overtalelsesstrategien fordrer, at USA er fuldt og helt i forfronten på det militærteknologiske område, ikke mindst ved at kunne fremvise det mest sofistikerede, avancerede og fremtidssikrede program, eller programmer, for militær forskning og udvikling. Man skal være fremmest på samtlige felter for ikke at blive taget på sengen på disse områder af en potentiel fjende eller modstander. Med andre ord, som det fremstilles i strategipapiret, det der skal undgås – bl.a. ved overtalelse – er *“to be menaced by catastrophic technologies in the hands of the embittered few”*.³⁵ USA må nødvendigvis være i forreste line når det drejer sig om teknologi, der kan bruges militært. Dette er en tung byrde for USA, som ikke kan lettes, selv hvis der skal gives maksimal prioritet til en øjeblikkelig trussel. Der må, som det synes at være en forudsætning i strategien, altid være afsat ressourcer til bestræbelser som ser ud over den aktuelle situation og sigter på udviklingen på mellemlangt og på langt sigt. I denne sammenhæng er missilforsvar en afgørende faktor. Den langsigtede del af missilforsvarsprojektet er i princippet meget vidtfavnende og forsøger at tage højde for enhver tænkelig teknologisk løsning på missilforsvaret.

REVOLUTION IN MILITARY AFFAIRS

For det andet kan missilforsvaret forklares i forbindelse med *Revolution in Military Affairs*. Som det er fremgået, begynder og ender alle amerikanske rede-

³⁵ Ibid.

gørelser og overvejelser med konceptet *transformation*. Transformation er den officielle betegnelse for RMA, *Revolution in Military Affairs*. RMA omfatter forandringer i den militære kultur og tænkning hvad angår krig og fred og hvad angår de væbnede styrkers roller, opgaver og udførelse. RMA kræver nye strategier, taktikker, organisationer, våben, udstyr og uddannelse. Transformation er karakteriseret af militære operationer udført gennem kundskab, information, hastighed, præcision, dødelighed og overraskelse. Det betyder en total revurdering af de amerikanske styrkers kapabiliteter, antal, placering og typer – regionalt såvel som globalt. Formanden for Joint Chiefs of Staff, General Myers, anvender for at opfange hele spektret af forandringer, akronymet DOTMLPE, som står for doktrin, organisation, træning, materiel, lederskab, personel og faciliteter. Normalt, hævder formanden, koncentrerer man sig om M-faktoren. Men mere vigtig end teknologien er, hævder han, den intellektuelle, mentale del af transformationen.³⁶

Hvor er relationen til missilforsvaret? Innovation er en central faktor i missilforsvaret, idet det må ses som et forsvarssystem, som ikke hidtil har kunnet virke. Innovation fører til opfindelser af helt nye våben og våbenplatforme, som kan forandre krigens ansigt. Det er basalt set det, som RMA drejer sig om. Hovedeksempler på den slags våben er a- og b-våbnet, *ICBM*'erne og *Polaris*-ubådene. Det gælder interessant nok også SDI som innovativt instrument. Også det var med at ændre krigens ansigt, idet SDI udløste en kvalitativ ændring af bipolaritetens virtuelle krig fra at fokusere på kernevåben til at fokusere på anti-kernevåben og i sidste ende at medføre Sovjetunionens frivillige kapitulation. Generelt set er missilforsvar således en ændring af krigens ansigt: påstanden er baseret på opfindelsen af helt nye teknologier, såsom *hit-to-kill*-konceptet med brug af kinetisk energi og brugen af *directed energy*, primært laservåbensystemer, dels til brug ved egentlige direkte krigshandlinger, som del af kommunikationssystemer. Hertil kommer nye systemer i forbindelse med bekæmpelse af missiler i *boost*-fasen, hvor problemet ikke mindst er det, at det er nødvendigt at have våbenplatforme relativt tæt på de fjendtlige affyrbaser. Disse sidste overvejelser er i fuld overensstemmelse med de strategiske overvejelser i USA om

³⁶ Online: <http://www.ifpafletcherconference.com/oldtranscripts/2003/myers.htm>

deployering af styrker uden for USA's territorium. Her er det en del af RMA, at der i princippet sker en stadig større uafhængighed af tid og rum (territorium), men at amerikansk militær tilstedeværelse fortsat kan være nødvendig i nogle tilfælde med henblik på dels at sikre allierede eller partnere, dels på afskrække de kræfter, der vil imødegå USA's og allieredes interesser. På forhånd deployeret materiel uden for USA skal lette amerikanske styrkers operationer, når det er nødvendigt. Med sådanne deployeringer og teknologier vil USA opnå en stor variation af strategiske valg. Det vil også kunne få betydning for missilforsvaret, ikke mindst i *boost*-fasen.

SPACE OG CYBERSPACE

For det tredje spiller to gensidigt afhængige faktorer, nemlig *space* og *cyberspace*, en afgørende rolle. Her drejer det sig om udforskning, *exploration*, af det fysiske og det virtuelle rum og dets muligheder inden for både forsvars- og angrebsdimensionen. Rummet, det ydre rum spillede en central rolle for amerikansk udenrigspolitik under Den Kolde Krig. Herefter gled det nedad på dagsordenen. Men i de seneste år er *space* og *cyberspace* i stigende grad blevet prioriteret. Rumsfeld har understreget dette skift i prioriteringer. Han fremhæver, at betydningen af rummet og missilforsvaret ikke kan overdrives. "Vigtigheden af rummet vil kun blive øget i fremtiden. Rummet er af fundamental vigtighed for moderne krigsførelse og vital for amerikanske interesser".³⁷

Cyberspace er tæt relateret til *space*. Globale netværk afhænger af effektivt fungerende satellitter og avancerede kommunikationssystemer. Men disse netværk er ekstremt sårbare gennem hacking, eller gennem ødelæggelse af satellitter eller satellitforbindelser. Derfor anvender USA ganske omfattende ressourcer til at sikre militære såvel som civile netværk. Den nærmeste fremtid vil vise en stadig større indsats for bedre at kunne forsvare *space* og *cyberspace*. Fra dele af militæret kommer allerede meget positive vurderinger. En karakteristisk vurdering kommer

³⁷ Gilmore, Gerry J., *Space Missile Defense Essential to Defense, Rumsfeld Says*, American Forces Press Service, December 10, 2003, online: http://www.defenselink.mil/news/Dec2003/n12102003_200312108.html

fra General Blairsdell, Air Force Operations: *“We are so dominant in space that I would pity a country that would come up against us”*.³⁸

Begrebet rummet eller det ydre rum er et vanskeligt begreb. Normalt bliver det defineret som alt, hvad der er uden for jordens atmosfære – rækkende op til 100-110 km fra overfladen. Det ydre rum inkluderer således en række menneskeskabte ting: satellitter, rumskibe og rumsonder af enhver art samt eventuelle ballistiske våben, der er nået ud over atmosfæren og befinder sig i mellemfasen – indtil de vender tilbage til atmosfæren. Det ydre rum er internationalt traktatmæssigt og demilitariseret, hvad angår masseødelæggelsesvåben: det er forbudt at deployere sådanne våben der, ifølge *Outer Space Treaty* af 1967. Det er imidlertid kun deployeringen, der er forbudt, ikke at våbnene passerer rummet. USA har ingen intentioner om at bryde denne traktat. USA er, som det fremgår, stærkt afhængig af kontrol med det ydre rum. USA ville være den part, som ville lide størst skade, hvis et kernevåben blev bragt til detonation i rummet. Det ville ødelægge alle signal- og kommunikationsforbindelser. USA har yderligere markeret langsigtede interesser i forskning i rummet; sigtet er primært den civile forskning. Præsident Bush har i foråret 2004 redegjort for en plan om at sende en bemandet mission til Mars inden for de næste 10-15 år. Selv om der ikke er nogen forbindelser mellem den civile eksploration og de militære eksplorationer af rummets muligheder for forsvaret af USA, er begge sæt projekter del af et større strategisk koncept, som har til hensigt at bevare og øge det amerikanske forspring, hvad angår forskning i og anvendelse af rummet. Selvsagt gælder det begge former for rum, det fysiske og det virtuelle.

I 2002 besluttede forsvarsministeriet at oprette en ny generel kommando, US Strategic Command, STRATCOM. Den var en sammenlægning af Space Command og Strategic Command. Umiddelbart kunne denne ændring tolkes som en nedprioritering af det ydre rum. Det er langtfra tilfældet. Missilforsvaret og dets fremtid er det klare rationale for at kombinere de strategiske styrker og det ydre rum. “Space er”, siger den nye commander, “afgørende for alt, hvad vi gør”.

³⁸ Williams, Rudi, *US Dominance in Space makes General ‘Pity the Enemy’*, American Forces Press Service, March 12, 2003, Online: www.defenselink.mil/news/Mar2003/n03122003_200303127.html

Med udgangspunktet i kommandoens hjemsted, Nebraska, kontrolleres herfra de amerikanske strategiske styrker, militære rumoperationer, strategisk varsling og efterretningsvurderinger. STRATCOM giver operationel støtte fra det ydre rum, til integreret missilforsvar, til globalt C4ISR og specialiseret planlægnings-ekspertise til *the joint warfighter*.³⁹ Synspunktet er, at “*only by integration of the command’s aggregate strengths will STRATCOM bring its entire range of global capabilities – space, missile defense, planning, communications, information operations, kinetic and nonkinetic strike, and intelligence – and ensure that the US military stays one step ahead of our adversary*”.⁴⁰

Space og *cyberspace* vil i stigende grad blive slagmarken for konkurrencen mellem de større magter om indflydelsen på den generelle verdensorden. Det er påstanden, lidt bombastisk udtrykt, at i det 21. århundrede vil den, der behersker *space*, beherske *cyberspace*. Og den der behersker *cyberspace* vil beherske verden. I dette kompetitive miljø vil USA stå stærkt. I øjeblikket står USA meget stærkt. USA har til mål ikke blot at bibeholde, men også at sikre og øge sit forspring på det militær-teknologiske område. Dette vil blive gjort ved massiv og diversificeret forskning og udvikling nu og i fremtiden.

For at konkludere: det er påstanden, at den overordnede forklaring på det nuværende og kommende missilforsvar – set fra en neorealitisk synsvinkel – er, at USA sigter mod at bevare sin militærteknologiske overlegenhed. Påstanden støttes markant af den amerikanske nationale sikkerhedsstrategi, som lancerer en overbevisende klar *dissuasion*-strategi. *Space* og *cyberspace* er fundamentale dele af denne strategi.

³⁹ Paradis, John, *Strategic Command Missions Rely on Space*, American forces Prees Service, September 26, 2003, online: http://www.defenselink.mil/news/Sep2003/n09292003_200309297.html

⁴⁰ Ibid.

KAPITEL 5

Position og politik

INTRODUKTION

USA fremtræder mere og mere som den fundamentalt mægtigste magt i verden. USA's andel af verdens samlede militærudgifter nærmer sig 50 %. Den franske udenrigsminister taler om *the hyperpower*, og politologen Birthe Hansen kalder kort og godt sin nyeste bog om USA for "Overmagt".¹ USA er for tiden engageret i tre krige: De fortsatte krige i Afghanistan og Irak samt de globale krige mod terror. Hertil kommer også den globale krig mod narkotika. Den amerikanske præsident George W. Bush har udnævnt Irak som den centrale front i den globale krig mod terror.² Relativt såvel som absolut er USA's magt overvældende. Sikkerhedspolitik og strategisk satses på en totalt overlegen teknologi, og også den fremtidige teknologiske udvikling skal sikre den politisk-økonomiske overlegenhed. Men magtens begrænsninger ses også umiddelbart. Den gode nyhed er, at der ikke har været terrorangreb på amerikansk territorium siden 11. september 2001.³ Den dårlige nyhed er, at USA's sårbarheder og svagheder demonstreres og udstilles i Irak og Afghanistan. Dagligt bekendtgøres navne på amerikanske soldater dræbt i kamp i Irak.⁴ Økonomisk er USA ved at oparbejde en gæld af astronomisk størrelsesorden. Den amerikanske økonomi er imidlertid markant på vej op, samtidig med at den amerikanske dollar er faldet dramatisk i forhold til euroen.

¹ Hansen, Birthe, 2003, *Overmagt. USA og Europa i det 21. århundrede*, København: Gyldendal.

² Erklæring af præsident Bush 6. november 2003, se <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/20031106-2.html>.

³ *State of the Union*-talen 20. januar 2004, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01/20040120-7.html>.

⁴ DoD, Department of Defense, Army Casualties, udsendes på daglig basis.

Dette kapitel handler om det amerikanske forsvars position, udvikling og rolle med udgangspunkt i situationen efter 11. september 2001. På grund af de igangværende krige og de store omvæltninger, som forsvaret er ved at gennemgå, indtager det militære forsvar en meget central rolle i den generelle amerikanske inden- og udenrigspolitik. Kapitlet stiller spørgsmålene: Hvilke internationale faktorer og hvilke faktorer af indenrigspolitisk, af økonomisk, af organisatorisk-administrativ og af teknologisk karakter giver forsvaret øgede muligheder og ressourcer og hvilke begrænser det. Endvidere stilles spørgsmålet: Hvilke realistiske overordnede løsningsmodeller foreligger for indretningen af amerikansk forsvar, og hvilke reelle muligheder for sikkerhedsstrategier efter 11. september findes der?

I denne sammenhæng behandles den nye amerikanske sikkerhedsstrategi og dens praktiske implikationer for amerikansk politik. Har USA afgørende bundet sig op på en dominansstrategi og en tilsvarende politik, eller vil USA blive trukket i retning af et mere snævert samarbejde med sine allierede og venner samt med det internationale samfund som helhed?

Det er pointen, at når USA i sin nationale sikkerhedsstrategi fra september 2002 for første gang formulerer en overordnet sikkerhedspolitisk dominansstrategi, med forsvaret som en afgørende faktor i bred betydning, er det et centralt signal indadtil og udadtil, at USA vil gøre alt for at bibeholde sin dominerende internationale position. Her er intet kompromis muligt. Det betyder imidlertid ikke, at USA nødvendigvis behøver at føre en unilateral politik. De øvrige stater vil i stigende grad strukturelt blive presset i retning af at samarbejde med det USA, som efter Den Kolde Krigs afslutning står tilbage som den eneste supermagt, overlegen på alle områder. Bipolaritetens centrale balance er ophørt at eksistere. Det betyder, at samarbejde med USA; det giver tilsyneladende intet udbytte at etablere modalliancer. USA vil yderligere gå i retning af mere formelt samarbejde med allierede og med det internationale samfund under den forudsætning, at USA's vitale interesse, nemlig at bibeholde den strukturelle position som dominerende enesupermagt, ikke modarbejdes.

Det vil sige, at modsætningen mellem USA's dominerende position samt den markante dominansstrategi og et udviklet og effektivt internationalt samar-

bejde kun er tilsyneladende. Både USA og de øvrige stater vil vinde ved øget samarbejde, et samarbejde hvor USA vil blive drevet i retning af at tage vare på hele det internationale system. Det betyder, at vitale amerikanske interesser i stigende grad vil være ensbetydende med globale interesser i amerikansk regi.

USA's RELATIVE PLACERING

Hvordan er USA så placeret i det internationale system i begyndelsen af det 21. århundrede? Den relative placering siger noget afgørende om magt, om rangfølgen i international politik. Den fremgår af en vurdering af staternes samlede kapabiliteter, og her er det nødvendigt at score højt på alle områder: Størrelse af befolkning, territorium, ressourcer, økonomi, militær styrke og politisk stabilitet og kompetence. Det gør USA.⁵

I 40 år under Den Kolde Krig fra 1949 til 1989 var et af de centrale spørgsmål: Hvem er stærkest; USA eller USSR? Paradoksalt nok var det ikke en kappestrid om at synes stærkest. Begge parter udgav farvestrålende publikationer, *Soviet Military Power* fra USA og *Whence the Threat to Peace* fra USSR, der overbevisende demonstrerede, at modparten var den militært overlegne, at modparten overoprustede og at modparten dermed afslørede sine offensive hensigter.⁶

USA viste i sine publikationer, at de sovjetiske kernevåbenbærende missiler var lagt større, langt kraftigere og langt flere i antal end de amerikanske, der var færre, mindre og havde mindre ødelæggelseskraft. Pointen var at demonstrere, at USSR netop overoprustede og derved søgte at ændre den strategiske og den generelle militære balance. At disse forhold i realiteten kun afspejlede en klar amerikansk prioritering, som viste landets uomtvistelige teknologiske overlegenhed og militære styrke, var der kun få, der umiddelbart var opmærksom på.

⁵ Se Waltz, Kenneth N (1979), *Theory of International Politics*, Reading, Mass.: Addison-Wesley, s. 131.

⁶ Se Heurlin, Bertel (1983), "Den militære balance", *Sikkerhed og Nedrustning 1983*, København: Det sikkerheds- og nedrustningspolitiske udvalg, SNU, s. 45-85, og Heurlin, Bertel (1986), *Kontrol med kernevåben. En analyse af kernevåbenenes rolle i international politik*, København: SNU.

Magtens statistik

	EU 15	EU 27*	USA
Areal (km ²)	3.191	4.267	9.373
Indbyggere (antal tusinde)	377.508	483.060	278.059
Befolkningstæthed (pr. km ²)	116	113	29
Forventet levetid ved fødslen	78	73	76
BNP (mia. euro)	8.524	8.933	10.709
BNP pr. indbygger	22.530	18.492	34.960
BNP's vækstrate	3,30%	4,40%	4,10%
Arbejdsløshedsprocent	7,60%	9,40%	4,80%
Inflationsrate	2,07%	3,76%	1,62%

*Nuværende medlemmer plus Rumænien og Bulgarien

Kilde: Ludger Kühnhardt, *Contrasting Transatlantic Interpretations. The EU and the US towards a Common Global Role*, Stockholm: Sieps, 2003.

USSR's publikationer havde til hensigt at vise, hvordan USA omringede USSR militært i forsøg på at etablere strategisk overlegenhed, og hvordan USA introducerede stadig nye ødelæggende våbensystemer.

I dag ser situationen ganske anderledes ud: USA bruger mere end 7 gange så mange penge på forsvar som Rusland, Sovjetunionens efterfølgerstat. USA's militærbudget øges hvert år – i 2003 med op til 17 %.⁷ USA's andel af de samlede militærudgifter i verden nærmer sig hastigt halvdelen. Ifølge de seneste tal fra *The Military Balance 2003-2004*, var de samlede militærudgifter i verden i 2002 \$ 842 mia., og USA's totale militære budget i 2003 kunne vurderes til \$ 383 mia., med planlagt \$ 400 mia. for 2004.⁸ Hertil kommer de aktuelle udgifter til krigsførelse i Irak og Afghanistan, der løber op i hundreder af milliarder dollar.

⁷ Se bl.a. O'Hanlon, Michael (2003), "Military Policy: Getting the Best Bang for the Bucks", i Aaron, Henry J. et al. (eds.), *Agenda for the Nation*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, s. 373-402.

⁸ *Ibid.*, s. 233.

USA identificerede fra 1990'erne sine centrale fjender som paria-stater, der ikke var i overensstemmelse med den nye verdensorden. De fik betegnelsen "slyngelstater" (*rogue states*) og blev senere karakteriseret som "ondskabens akse" af præsident Bush.⁹ Til denne kategori regnes normalt Cuba, Iran, Irak, Libyen, Nordkorea, Sudan og Syrien. Irak er nu et amerikansk besat land og vil på længere sigt antageligt fungere som en art amerikansk lydstat. USA har militærudgifter, som er langt over 30 gange større end disse slyngelstater tilsammen. Nu er militærudgifter ikke nødvendigvis en entydig tilkendegivelse af militær styrke. Priseniveau, lønniveau og dollarkurs spiller også ind. Ligeledes har det central betydning, hvor stor en del der bruges til personeludgifter, til militære operationer, til våbenanskaffelse, til forskning og udvikling samt til rent civile formål. Men tallene giver et fingerpeg, og det samme gør antallet af soldater og af våben. På personelområdet har Kina nominelt set et større antal soldater i verden. Her er det vigtigt at fastslå, at et stort antal soldater ikke nødvendigvis tæller positivt i forhold til militær styrke. Beregninger viser, at den individuelle amerikanske soldat har 10 gange så stor *killability* i forhold til den gennemsnitlige soldat globalt set. Hertil kommer, at USA på enkelte mindre afgørende våbenområder er kvantitativt men ikke kvalitativt underlegen.¹⁰ Igen kan det betragtes som en svaghed, i relation til det 21. århundredes krige, hvis et land har et overvældende antal af de våbentyper, der blev betragtet som krigsafgørende under Den Kolde Krig, men som kun har ringe anvendelsesmuligheder i de nye former for konflikter.

Generelt set er USA i besiddelse af verdens mest omfattende, mest ødelæggende samt mest avancerede og sofistikerede militære organisation. USA vil i princippet kunne bekæmpe en hvilken som helst individuel fjendtlig stat, eller slå hvilken som helst politisk tænkkelig global eller regional militæralliance rettet mod USA ud. USA er som sagt overlegen på praktisk talt alle afgørende militære områder. Det gælder også personellens kvalitet, træningens intensivitet, ledelsens kompetence og erfaring samt de generelle forstærkningsmuligheder.

⁹ Begrebet *rogue states* går tilbage til Clinton-administrationen. Ondskabens akse blev lanceret af præsident Bush i *State of the Union*-talen i januar 2002, og omfattede Iran, Irak og Nordkorea. Se <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>.

¹⁰ Vedr. opregning af militærudgifter se *The Military Balance 2003-2004* (London: IISS, 2003), s. 10 ff.

USA's nationale forsvarsbudget, finansårene 2003-2009 (mio. dollar)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Beregnet	Planlagt	Planlagt	Planlagt	Planlagt	Planlagt	Planlagt
Forsvarspersonel	109.062	117.713	106.346	110.949	114.739	118.443	122.136
Operationer og vedligeholdelse	178.316	168.470	141.245	146.754	151.796	156.926	164.560
Anskaffelser	78.490	80.920	74.905	80.396	90.562	105.102	114.039
R, D, T & E	58.103	64.665	68.942	70.989	70.723	71.644	70.650
Militære opførelser	6.670	5.956	5.289	8.834	12.090	10.817	10.243
Husning af familier	4.183	3.833	4.172	4.607	4.542	3.581	3.482
Selvfoerende kapital	4.154	3.227	2.955	2.337	1.633	1.421	4.928
Andet	1.115	3.078	1.220	1.217	1.180	1.174	1.181
I alt Forsvarsministeriet	440.093	447.862	405.074	426.083	447.265	469.108	491.219
Energiministeriet (forsvarsrelateret)	16.365	16.753	17.220	18.115	17.589	16.691	16.876
Andet (forsvarsrelateret)	1.957	2.085	3.245	2.251	2.293	2.361	2.415
I alt Forsvarsministeriet	458.415	466.700	425.539	446.449	467.147	488.160	510.510

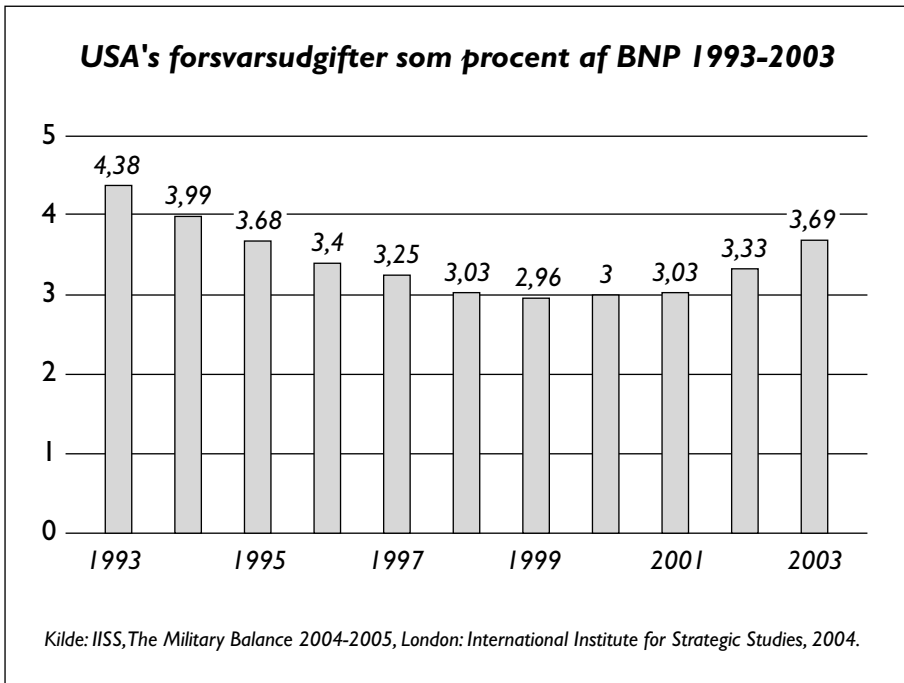
Kilde: IISS, *The Military Balance 2004-2005*, London: International Institute for Strategic Studies, 2004.

Men basis for supermagtens militære overlegenhed er også klart til stede. USA har verdens stærkeste økonomi. Dollar er den globale valuta. USA's BNP er på \$ 37.000 pr. indbygger, 1/3 mere end EU-15 landene har i gennemsnit. Var Sverige en delstat i USA ville den være den fattigste af alle 50 stater. Væksten er på 2-3 % om året med stigende tendens – igen 1/3 mere end EU. Den økonomiske struktur viser et postmoderne samfund: arbejdsfordelingen er 2 % landbrug, 18 % industri og 80 % serviceerhverv. De samme tal er for Danmark 3, 26 og 71.¹¹ USA er verdens befolkningsmæssigt tredjestørste land, kun overgået af Kina og Indien, og arealmæssigt kun overgået af Rusland, Kina og Canada; de to sidste meget tæt på USA's størrelse. Ressourcemæssigt er USA i besiddelse af eller har adgang til alle tænkelige ressourcer. Teknologisk set er USA på alle områder, inklusive informationsteknologi, overlegent.¹² Politisk set er USA et stabilt samfund og fremtræder som en model for mange stater i verden. Hvis der med stabilitet forstås overensstemmelse med den omgivne verden, er USA i den grad stabilt. Det demonstreres ved det forhold, at USA er det kvantitativt mest globaliserede samfund – det gælder udefra og ind og indefra og ud. USA er det land i verden, der ligner resten af verden mest; næsten alle nationaliteter og religiøse og sociale grupperinger er repræsenterede i USA. På samme måde er USA mere eller mindre markant tilstede i de allerfleste lande og områder i verden, det gælder økonomisk, finansielt, handelsmæssigt, politisk og i stigende grad også militært.

USA har selvsagt en række grundlæggende problemer: Indkomst og formuefordeling er meget ulige, hvilket øges. 12,7 % af befolkningen er under fattigdomsgrænsen med en stigende tendens. Udgifter til pensioner og sundhedsudgifter løber løbsk. Dollarens svækkelse er mærkbar. Det kan være en handelsmæssig fordel, men det kan i det lange løb betyde en manglende tiltro til dollaren. Der er stagnation i købekraft, infrastrukturen ignoreres og underskud på betalingsbalancen samt underskud på de offentlige udgifter er markante og betyder stadig gældsættelse. De to former for underskud svarer hver

¹¹ Se *The World Factbook 2003* på <http://www.cia.org>.

¹² Nye, Joseph S., Jr. (2002), *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, New York: Oxford University Press.



for sig omtrent til de samlede forsvarsudgifter, og netop disse forsvarsudgifter er ved at nå astronomiske højder – som nævnt op mod \$ 400 milliarder. Ved sin ofte heftige udenrigspolitiske og militære enegang – unilateralismen – kan USA udsætte sig selv for international isolation, uanset det forhold at ingen lande i verden kan agere uden at tage hensyn til verdens eneste supermagt.¹³ Disse forhold ændrer ikke ved den kendsgerning, at USA har en relativ størrelse i samlede kapabiliteter, der er uhørt i verdenshistorien, samt at USA's internationale position er unik og formodentlig vil være særdeles robust og vare ved adskillige årtier frem. De mulige, potentielle ligeværdige konkurrenter oplever en fortsat svækkelse i forhold til USA. Hertil kommer, at omfattende anti-amerikanske koalitioner savner gennemslagskraft og politisk troværdighed.

¹³ Se bl.a. Aaron (2003) (jf. note 7) og Wallerstein, Immanuel (2003), *The Decline of American Power: The U.S. in a Chaotic World*, New York: The New Press.

USA's ABSOLUTTE MILITÆRE MAGT

USA's militære kapabiliteter er relativt set *second to none*, men hvordan skal det beskrives og analyses i absolutte termer, hvad består det af, og hvor meget?

Det amerikanske forsvar beskriver sig selv som USA's ældste, største, travleste og mest succesfulde virksomhed. Den ledes af Department of Defense (DoD), som fik sin nuværende form i 1949. DoD holder til i Pentagon, den femkan-tede gigantkonstruktion hvis vestfløj blev udsat for et massivt terrorangreb den 11. september 2001, da et stort passagerfly styrede direkte ind i bygningen. Pentagon, som er verdens største kontorkompleks, blev fuldført under Anden Verdenskrig i 1943. Da USA forestillede sig, at storkrige ville være utænkelige efter verdenskrigens afslutning, blev bygningen udformet på en sådan måde, at det eventuelt kunne anvendes som hospital, når krigen var slut. Har man besøgt Pentagon, vil man med denne viden således undre sig mindre over, at ramper frem for trapper er dominerende. Under de tungeste år i Den Kolde Krig arbejdede 32.000 personer i Pentagon, mens der pt. arbejder ca. 26.000. Denne stab holder rede på de 5,3 millioner personer, der er ansat i det amerikanske forsvar. Heraf er 1,4 millioner i aktiv tjeneste, 654.000 er civile, 1,2 millioner er i den amerikanske National Guard eller i reserven. Endelig er der 2,0 millioner, som er pensionerede eller af anden grund modtager løn fra forsvaret.¹⁴

Det amerikanske forsvar sidder på 6.000 lokaliteter i USA og verden over. Forsvaret har 600.000 bygninger eller andre fysiske strukturer og USA er militært til stede i 146 lande med et samlet antal udstationerede personer på ikke mindre end 473.000.¹⁵

Forsvaret baseres udelukkende på professionelt mandskab. Værnepligtige kan indkaldes i tilfælde af, at den nationale sikkerhed kræver det; dette var sidst tilfældet under Vietnamkrigen. Forsvarsministeriet bryster sig af uddannelses-

¹⁴ Informationerne er fra <http://www.defenselink.mil/pentagon>.

¹⁵ Tallene er fra marts 2002, Pentagons hjemmeside. De eneste tal findes i *The Military Balance 2003-2004* (jf. note 11). Det er en kendsgerning, at gennemsnitlig vil ca. 1/3 af USA's aktive militære personel være stationeret uden for USA.

mæssigt at ligge i overkanten af gennemsnittet for den amerikanske arbejdsstyrke: Hvor der gennemsnitligt for arbejdsstyrken generelt er 79 %, der har gymnasiebevis, er dette gældende for 95 % af de væbnede styrker. Ligeledes har 4,9 % af den generelle arbejdsstyrke en Mastergrad, mens det for forsvaret er 5,6 %.

Organisatorisk er det amerikanske forsvar opbygget på følgende måde: Det centrale beslutningscenter er National Command Authority, som først og fremmest består af præsidenten, bistået af forsvarsministeren. Til at gennemføre beslutninger findes Office of Secretary of Defense, som beskæftiger sig med politik, finanser og beredskabsstyrelsen. Under Office of Secretary of Defense findes 3 enheder: Military Department, der er ansvarlig for træning og udrustning, Chairman of Joint Chiefs of Staff, der planlægger og koordinerer, og endelig de såkaldte Unified Commands, der udfører operationer. Der er i alt 9 Unified Commands: fem geografisk og fire globalt definerede, der har henholdsvis konventionelt operative og generelle funktionelle opgaver.

Northern Command, der dækker USA, Canada og Mexico, er en ny kommando der er oprettet efter 11. september. European Command dækker udover Europa også Grønland, Rusland og dele af Afrika. Central Command dækker Mellemøsten, Southern Command dækker Sydamerika, mens Pacific Command dækker Kina, Indien samt resten af Asien og Australien.

De fire globale kommandoer omfatter: Transportation Command, Special Operations Command, Strategic Command, omfattende bl.a. de strategiske nukleare styrker og Space Command, samt Joint Forces Command, det såkaldte transformering laboratory, der sigter på "alternative løsninger for fremtidige operationer".

BASER

Dele af organiseringen af det amerikanske forsvar er ny. I oktober 2002 annoncerede Pentagon, direkte under indflydelse af begivenhederne 11. september 2001, substantielle forandringer i den overordnede planlægning, *Unified Com-*

mand Plan (UCP), der organiserer missions- og kommandoansvar for de amerikanske Combatant Commanders. Som nævnt blev der oprettet en Northern Command, der tager sig af forsvaret af USA's amerikanske territorium til lands, til vands og fra luften, såvel som militær hjælp til civile myndigheder. Der er ligeledes som omtalt et skifte i fokus for Joint Forces Command (JFCOM) fra ansvaret for *homeland defense* til et specifikt ansvar for forsvarstransformation. Hertil kommer sammenslutningen af Space og Strategic Command. En ændring der klart markerer, at USA's globale placering i og ansvar for hele det internationale system, er det forhold at UCP-planen har givet hver kommandør ansvar for hver sin del af hele verden, for, som det hedder i begrundelsen fra the Joint Chiefs of Staff, at strømline og lette USA's militære relationer til samtlige nationer i verden.¹⁶

Disse planer indgår i de generelle overvejelser i Pentagon om USA's basesystemer. I forlængelse af den amerikanske nationale sikkerhedsstrategi (*National Security Strategy*, NSS) af 17. september 2002, som understregede det afgørende behov for fleksible militære styrker, der hurtigt kan deployeres over hele verden for at kunne foretage "slå-først"- eller forkøbs-aktioner og forebyggende angreb eller for at kunne svare på og afskrække terroristangreb, er det konklusionen, at det nuværende basesystem ikke svarer til de aktuelle og fremtidige trusler.

Basesystemet er udtænkt under Den Kolde Krigs betingelser. Konceptet med *mini-US-military cities* skal erstattes med et system af baser, som er specifikt indrettet til at lette hurtig deployering af styrker over store afstande. Visionerne er en række *forward operation bases* – *Lily Pads*, som skal dække det, der betragtes som den store krisebue, fra Andesbjergene på Sydamerikas vestkyst, over Nordafrika og Mellemøsten til Sydøstasien. Formålet er at sikre mod angreb fra ikke-statslige enheder og beskytte amerikanske interesser på det regionale niveau.¹⁷

¹⁶ The Military Balance 2003-2004, s.12.

¹⁷ Campbell, Kurt M. & Celeste Johnson Ward (2003), "New Battle Stations", *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 5, september/oktober.

Det betyder, at nogle baser i Tyskland kan være udsat for nedlæggelse i det kommende år med etablering af nye faciliteter i Ungarn, Polen, Rumænien og Bulgarien.¹⁸ I Mellemøsten bliver en række baser og militære funktioner nedlagt, mens nogle overføres til Qatar. Også i Tyrkiet sker der nedlæggelser. USA overvejer at oprette fire baser i Irak. Ligeledes forbereder USA permanente operationsbaser i Marokko, Tunesien og Algeriet. I Afrika forhandles der med Uganda, Senegal og Mali. I Centralasien vil Khanabad-luftbasen i Usbekistan og en tilsvarende base i Kirgisien blive bevaret. I Korea sker der tilbagetrækninger af amerikanske styrker fra den demilitariserede zone og sydpå. Okinawa-basen i Japan vil næppe umiddelbart blive berørt af de langsigtede planer, og Guam-basen vil blive udvidet.

Som det ses, er det amerikanske forsvar baseret på traditionelle opdelinger efter traditionelle opgaver, der dels er geografiske og dels funktionelle. Opdelingen i de fire militære værn, hæren, flåden, flyvevåbnet og Marinekorpset er ikke afspejlet i den anførte organiseringsoversigt, men opdelingen finder klart sted inden for de enkelte områder. Der vogtes i høj grad over værnsidentiteten. Hvert værn har i øvrigt egen minister, der dog ikke er på kabinetsniveau. På den anden side fremgår det også, at der ingen tvivl er om, hvor fremtiden ligger. Den ligger klart i værnsfællesskab (*jointness*), det snævrere mulige samarbejde mellem værnene, førende til sammensmeltning, både hvad angår træning og egentlige krigsoperationer. Det er afspejlet i den kendsgerning, at der opereres med en udvidet Special Operations Command, men ikke mindst oprettelsen af den omtalte fremtidsrettede Joint Forces Command.

De opgaver, som militæret pålægges, er mange: De vigtigste er krigsudøvelse, humanitære operationer, fredsbevarelse, evakuering og *homeland security* (totalforsvar). Men igen er der ikke tvivl om hovedformålet og prioriteringen; at kunne kæmpe. Mantraet er, "*we are war fighters first and as such have no peers*".¹⁹ De basale mål for de amerikanske væbnede styrker er således, som det formuleres, dels at sørge for tilstedeværelsen af de militære styrker, der er nødvendige for at afskrække krig, og dels at beskytte USA's sikkerhed. Andre opgaver er i stigende

¹⁸ Baseres på redegørelse i *The Military Balance 2003-2004*, s. 13.

¹⁹ <http://www.defenselink.mil/pentagon>.

grad presserende. Der var i 90'erne seriøse overvejelser om at operere med to former for styrker; egentlige kampstyrker og fredsbevarende styrker. Med en ny vinkel ud fra de konkrete aktioner i Afghanistan og ikke mindst Irak er *nation-building*-dimensionen for alvor kommet ind i billedet. Under overvejelse er nu etablering af egentlige stabilitets- og genopbygningsstyrker med helt specialiserede opgaver.²⁰

STRATEGISKE STYRKER

USA's strategiske styrker er reduceret efter Den Kolde Krig, men USA har fortsat en enorm ødelæggelseskraft repræsenteret i flådens og flyvevåbnets strategiske styrker. Den traditionelle "triade" af strategiske våben; langtrækkende ballistiske raketter (ICBM), langtrækkende raketter affyret fra neddykkede ubåde (SLBM) og endelig langtrækkende, radarafvisende bombefly med kernevåben, er fortsat fungerende. Men politisk, strategisk set er den i forsvarsminister Rumsfelds formulering erstattet med en ny triade, der består af de reducerede kernevåbenstyrker, avancerede nye konventionelle kapabiliteter samt nye forsvarskapabiliteter – missilforsvaret, der både omfatter det global-strategisk og det lokalt-taktiske forsvar, forsvar mod krydsermissiler samt rumforsvar. Men hvordan forholder det sig med de strategiske kernevåben i USA's våbenarsenal?

De strategiske kernevåben er våben, der med meget kort tidsfrist kan forårsage uoverskuelige ødelæggelser hvor som helst i verden. Ingen andre lande – selv ikke Rusland – kan måle sig med de amerikanske kernevåbenstyrker, ikke mindst i forhold til kvaliteten.

Uanset at USA ikke længere har deployeret taktiske kernevåben, dvs. kernevåben beregnet til anvendelse på slagmarken, vil man i løbet af relativ kort tid kunne genintroducere disse våben, som under Den Kolde Krig var oppe på et

²⁰ Stone, Paul, *American Forces Press Service*, 30. december 2003, "according to Vice Admiral Arthur Cebrowsky, Pentagon is considering a military force that would be dedicated to stability and reconstruction operations". http://www.defenselink.mil/news/Dec2003/nl12302003_200312301.html.

Verdens arsenal af atomvåben (2004)

Land	Forventet antal strategiske atomvåben	Forventet antal ikke-strategiske atomvåben	Forventet samlet antal atomvåben
Kina	250	120	~400
Frankrig	350	0	350
Indien	60	0	60 + ?
Israel	100 - 200	Ukendt	200 + ?
Pakistan	24 - 48	0	24 - 48
Rusland	4.850	3.400	~9.000
Storbritannien	180	5	185
USA	6.500	1.120	~7.500

Kilde: Center for Defense Information, online: www.cdi.org

antal af 20-30.000 målt i antal sprænghoveder. I slutningen af Den Kolde Krig indgik USA og USSR INF-aftalen,²¹ hvorefter de to supermagtsledere Mikhail Gorbatsjov og George Bush, også kaldet Bush 41 efter præsidenttrækken, unilateralt besluttede at fjerne alle taktiske kernevåben fra de operative styrker uden verifikation og bindende traktat. Tilbage blev kun et stærkt reduceret antal strategiske missiler. De taktiske sprænghoveder blev deaktiveret, men eksisterer for manges vedkommende fortsat i depoter. USA formodes at have et antal på omkring 2.500, mens Rusland formodes at besidde et noget større antal.²²

USA har fortsat 18 aktive strategiske atombærende ubåde, hvilket er langt under halvdelen i forhold til Den Kolde Krig. Disse ubåde, der pga. af deres usårlighed, effektivitet og præcision fortsat må betragtes som kronjuvelen i de strategiske

²¹ Aftalen om at skrotte alle mellemdistanceraketter med en rækkevidde på 500-5.500 km.

²² Se bl.a. Sokolski, Henry (2003), "Taking Proliferation Seriously", *Policy Review*, nr. 121, <http://www.policyreview.org/oct03/sokolski.html>.

**Højindkomstlande med de højeste forsvarsudgifter i 2003
(andel af BNP i procent)**

Land	Uddannelses- udgifter	Sundheds- udgifter	Forsvars- udgifter
Kuwait	-	2,6	10,4
Israel	7,3	8,3	9,2
Brunei	4,8	2,5	7,0
Singapore	3,7	1,2	5,2
Grækenland	3,8	4,6	4,3
Forenede Arabiske Emirater	1,9	2,5	3,7
USA	4,8	5,8	3,4
Frankrig	5,8	7,2	2,5
Storbritannien	4,5	5,9	2,4
Taiwan	-	-	2,3
Gennemsnit	4,6	4,8	4,7

**Højindkomstlande med de laveste forsvarsudgifter i 2003
(andel af BNP i procent)**

Land	Uddannelses- udgifter	Sundheds- udgifter	Forsvars- udgifter
Island	5,9	7,5	0,0
Irland	4,4	5,1	0,7
Østrig	5,8	5,6	0,8
Luxembourg	3,7	5,3	0,9
Japan	3,5	6,0	1,0
New Zealand	6,1	6,2	1,1
Schweitz	5,5	5,9	1,1
Finland	6,1	5,0	1,2
Spanien	4,5	5,4	1,2
Slovenien	-	6,8	1,5
Gennemsnit	5,1	5,8	0,9

Kilde: SIPRI, SIPRI Yearbook 2004. Armaments, Disarmament and International Security, Oxford: Oxford University Press, 2004.

styrker, har primært funktion som afskrækkende styrker (*second strike*), dvs. som gengældelsesvåben. De vil kunne tages i anvendelse, hvis den øvrige del af den strategiske styrke bliver sat ud af spillet ved et *first strike*-angreb. Samlet råder USA over 432 langtrækkende *Trident*-missiler. Den anden del af triaden er de langtrækkende landbaserede raketter, *ICBM*'erne. Der er 500 *Minuteman III* og 50 *MX-Peacekeeper*, som i 2004 vil blive totalt fjernet. De strategiske langtrækkende bombefly består af 94 *B-52H*-fly, samt 21 nye *B-2A*-bombefly.

Hertil har USA en række strategiske satellitter, som indsamler og videregiver vitale informationer og som indgår i det amerikanske GPS, *Global Positioning System*. Hvad angår strategisk forsvar til nedskydning af fjendtlige missiler (MD) har USA planer om at påbegynde opstillingen af et sådant system. Der vil i 2004 og 2005 blive opstillet op til 20 anti-missiler (*ground based interceptors*) på Fort Greely i Alaska og på Vandenberg ABF i Californien samt op til 20 søbaserede *interceptors* på tre *Aegis*-krydsere. Hertil kommer opgradering af de eksisterende radarsystemer. De systemer, der allerede fungerer er *Early Warning*-systemer og Luftforsvars *Air defense*-radarsystemer.²³

SLAGKRAFT

Den amerikanske hær har op mod 500.000 soldater, hvoraf 1/7 er kvinder. Hæren er organiseret i korps, divisioner og brigader. Hertil kommer specialoperationsstyrker. Der er 355.000 i army-national guard og 358.000 i reserven. Hæren har 7.620 kampvogne (*M-1 Abrams*) og 5.400 stk. artilleri. Ligeledes har hæren 51 amfibieskibe og op mod 5000 helikoptere.

Flåden har samlet 385.000 soldater. Der er fem flåder: *2nd Atlantic*, *3rd Pacific*, *5th Indian Ocean* m.v. *6th Mediterranean* samt *7th West Pacific*. Antallet af de enkelte

²³ Missile Defense Agency, MDA, Fact Sheet, 2002. Se også *Strategic Survey 2003* (London: IISS, International Institute of Strategic Studies), kapitlet "Missile Defence After 11 September" (s. 27 ff), samt "Missilforsvar og Thule-radaren". Redegørelse fra regeringen. Marts 2003 (København: Udenrigsministeriet). Endvidere Bertel Heurlin (2004, forthcoming), "American Missile Defense", *Report*, Danish Institute for International Studies, København.

POSITION OG POLITIK

skibstyper er følgende: 72 ubåde, der omfatter både de strategiske og de taktiske; 12 hangarskibe, hvorved USA samlet har flere end alle andre lande tilsammen;²⁴ 27 krydsere; 55 destroyere samt 35 fregatter. Hertil kommer et meget stort antal skibe bl.a. til transportformål samt fly. Marinekorpset på 173.000 mand er udstyret med skibe, kampvogne og artilleri.

Flyvevåbnet består af 370.000 personer og adskillige tusind fly af varierende størrelse og til varierende opgaver.²⁵

Alt i alt er USA i besiddelse af militære styrker, ikke alene *second to none*, men som er absolut overlegne i enhver henseende. Det gælder hardware: Baser, fremførendesmidler for personel, for destruktionsmateriel og for detektionsmateriel, dvs. til ødelæggelse eller til opsporing af, det være sig køretøjer, skibe, fly, missiler og satellitter. Det gælder ligeledes softwaredelen: Personel, organisering, træning, simulation, styring, kontrol, kommunikation og efterretning samt den industrielle basis og den forskningsmæssige og udviklingsmæssige kapacitet.

FORSVARETS BEGRÆNSNINGER

Men hvorfor netop dette forsvar, som her er beskrevet. Hvorfor netop denne kvantitet og kvalitet? *How much is enough?* Hvad er tilstrækkeligt? Hvor går grænserne og hvad er mulighederne? De fundamentalt nye forestillinger om opbygning af og roller for militære styrker, det som i USA betegnes som transformation eller RMA (*Revolution in Military Affairs*), fremhæver netop som idealet færre styrker efter mottoet *leaner but meaner*, lidt forenklet udtrykt: Jo flere, jo værre. Men der er imidlertid ikke nogen tvivl om, at forsvaret generelt netop skal være så stærkt, effektivt og så ødelæggende som muligt.

²⁴ Der er debat om nødvendigheden af hangarskibe, hvor modargumenterne er, at det tværtimod er vigtigt at anskaffe yderligere skibe. Følgende lande har hangarskibe: Storbritannien, Frankrig, Rusland, Kina, Indien og Brasilien. Se i øvrigt: Headlines Over the Horizon, The Atlantic Online, July/August 2003, <http://www.theatlantic.com/issues/2003/07/rand.htm>.

²⁵ Data vedr. det aktuelle amerikanske forsvar er primært hentet fra *The Military Balance* og fra officielle DoD-publikationer og hjemmesider.

Der vil imidlertid altid være en række forhold, som virker begrænsende på militære aktiviteter, strukturer og på militære processer. Det drejer sig først og fremmest om følgende forhold:²⁶

- internationalt politiske
- nationalt politiske
- økonomiske
- organisatoriske
- teknologiske

Forsvaret som organisation vil alt andet lige gerne fremtræde som en stærk, indflydelsesrig, succesfuld og autonom institution. Det amerikanske forsvar markedsfører sig selv som den ældste, største, travleste og mest succesfulde organisation i USA. At det er ældst og størst er uomtvisteligt, og at det har travlt henviser til det forhold, at USA er i en art permanent krigstilstand. I talen om nationens tilstand januar 2004 nævnte præsident Bush ordet krig mere end 10 gange.²⁷ Den globale krig mod terror er langtfra vundet, og før det sker, er forsvarrets travlhed indlysende. Succesfuld refererer til USA's markante sejre i de sidste større internationale krige; Golfkrigen, Kosovokrigen, Afghanistankrigen og senest Irak-krigen. Der er dog grænser for, hvor stort forsvaret skal være. Det er en af de standende diskussioner i USA: *How much is enough?* Hvor meget er tilstrækkeligt? Ingen, ikke engang den militære ledelse, ønsker en ubegrænset udvidelse af militæret. Det er en indlysende følge af, at forsvaret indgår i et funktionsstyret nationalt hierarki. I modsætning til det internationale anarki består det nationale hierarki af funktionsopdelte enheder med en klar magtdeling og funktionsvaretagelse. Det er en politisk beslutning, hvordan ressourcerne skal fordeles; til velfærd eller beskyttelse, til smør eller kanoner. Forsvarets opgave er at tjene nationen på ét specielt område: At beskytte den, sikre den og at varetage dens interesser baseret på politiske beslutninger. Det er i denne sammenhæng interessant at konstatere, at det i USA sjældent er forsvarets ledelse, der presser på for at øge forsvarsbevillingerne.

²⁶ Med udgangspunkt i Murray, Douglas J & Paul R. Viotti (eds.) (1982), *The Defense Policies of Nations. A Comparative Study*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

²⁷ *Politiken*, 22. januar 2004.

Normalt er billedet snarere, at det er politikerne i Kongressen, som fremkommer med forslag til øgede udgifter, forslag som i mange tilfælde vedtages.

INTERNATIONALE BEGRÆNSNINGER

Argumenterne for forsvarrets størrelse er primært hentet i de internationale omgivelser. Forsvarets opgave er at varetage den ydre sikkerhed. Den indre sikkerhed er i hovedsagen overladt til det lokale eller føderale politi. Kun i meget særlige tilfælde – ved national undtagelsestilstand – bliver forsvaret sat ind mod egne borgere. Er der internationale forhold, som sætter restriktioner for det amerikanske forsvar? Med udgangspunkt i situationen i begyndelsen af det 21. århundrede må det korte og generelle svar i det store og hele være nej! Tidligere var dette dog anderledes. Under Den Kolde Krig var de internationale sikkerhedspolitiske processer behersket af konfrontationen mellem USA og Sovjetunionen, mellem NATO og Warszawapagten, mellem Vest og Øst. En markant bipolaritet herskede. Den gav sig udtryk i en særlig form for konflikt mellem USA og USSR; den virtuelle krig. Den fundamentale krig direkte mellem supermagterne måtte nødvendigvis udkæmpes virtuelt, på introduktionen af stadig nye og avancerede våbensystemer, som netop ikke kom til anvendelse pga., at vigtigst af alt var at forhindre den endelige udløsning: Den totale kernevåbenkrig. Derfor opererede begge supermagter med stadig nye truende nukleare våbensystemer, som på en gang blev underspillet samtidig med at de sendte et signal om, at hvis det kom til stykket, så ville man kunne vinde en atomkrig. Udtrykt lidt paradoksalt: For at umuliggøre kernevåbenkrigen, skulle den muliggøres, det vil sige at afskrækkelsen skulle virke. Uden for Europa, hvor grænserne for indflydelsessfærer ikke var fastlåst, blev krigen udkæmpet blodigt, men kun ved stedfortrædere.²⁸

Derfor vogtede man meget over hinandens våbenudvikling, hvilket var en afgørende del af den virtuelle kolde krig. Det var et subtilt spil, hvor nedrustning,

²⁸ Se Hansen, Birthe og Bertel Heurlin (eds.) (2000), *The New World Order: Contrasting Theories*, London: MacMillan, og Heurlin, Bertel (1974), "Rykker atomkrigen nærmere?", *Økonomi og Politik*, nr. 4, s. 304-342.

våbenkontrolforhandlinger og aftaler var fundamentale dele af de politiske indsatser. Det er således ikke forkert at sige, at under Den Kolde Krig var der i høj grad restriktioner på våbenudviklingen. Den virtuelle krig var en krig på våbenanskaffelse, våbenafskaffelse og våbenanvendelse, hvor slagene blev udkæmpet politisk-diplomatisk.

Det forsvandt helt med Den Kolde Krigs afslutning, hvor nedrustning og våbenkontrol blev irrelevant. Den sidst indgåede aftale mellem USA og Rusland på våbenkontrolområdet om kernevåbenreduktioner fyldte kun halvanden side. Til sammenligning fyldte INF-traktaten (*Intermediate Range Nuclear Forces Treaty*) fra 1987 127 sider. SORT-aftalen (*Strategic Offensive Reductions Treaty*) fra 2002, kendt som Moskvatraktaten og ratificeret i 2003, fastsætter begrænsninger i de strategiske våben. Traktaten markerer parternes forpligtelse til at reducere antallet af operationelt deployerede strategiske kernevåbenspræghoveder til mellem 1.700 og 2.200 inden 2012. Traktaten indeholder således karakteristisk nok ingen referencer til de amerikanske intentioner om at reducere til 3.800 deployerede spræghoveder inden 2007, således som det fremgår af USA's 2002 *Nuclear Posture Review*. Her fastslås det, at USA ønsker maksimal fleksibilitet i strukturen for de strategiske nukleare styrker. Traktaten indeholder endvidere ingen bestemmelser om kontrol, verifikation eller specifikation, forhold som var helt vitale i koldkrigsstraktaterne, men indeholder kun brede henstillinger. USA havde helst set, at det hele blot havde været et håndtryk – en gentleman-aftale, men russerne ønskede imidlertid, primært af indenrigspolitiske grunde, at der blev indgået en egentlig internationalt bindende traktat, som en forlængelse af Den Kolde Krigs bilaterale strategiske traktater, mens USSR endnu var en ligestillet supermagt. Kompromisset blev en kort traktat, der kun udtrykte hensigter.²⁹

Der er som nævnt ingen, hverken formelle eller reelle begrænsninger på USA's forsvar. Dette er dog imidlertid ikke helt korrekt. USA er fortsat bundet af en række traktater indgået under Den Kolde Krig. Der er begrænsninger i henhold til traktaten om konventionelle våben i Europa (*Conventional Forces in Europe*

²⁹ Se Bohlen, Avis (2003), "The Rise and Fall of Arms Control", *Survival*, vol. 45, nr. 3, s. 7-33.

Treaty, CFE) af november 1990, der begrænser antallet af kampvogne, artilleri og fly. Traktaten berører ikke det forhold, at USA fortsat har op mod 100.000 soldater stationeret i Europa. Hertil kommer USA's øvrige bindinger, ikke mindst til Ikke-spredningsaftalen af 1968 (*Nuclear Non-Proliferation Treaty*, NPT), som i 1995 fik tidsubegrænset varighed. Denne traktat binder først og fremmest ikke-kernevåbenstater til ikke at erhverve sig egne, selvstændige kernevåben. Stationering af fremmede kernevåben er imidlertid tilladt ifølge traktaten. Men en central artikel indeholder krav til de eksisterende kernevåbenmagter om at reducere og på længere sigt at afskaffe deres kernevåbenarsenaler. Dette er umiddelbart ikke, hvad USA planlægger for tiden. USA's politik på kernevåbenområdet er selv sagt at gennemføre en hård og konsekvent politik, som skal fastholde og udvide ikke-spredningsaspektet hos ikke-kernevåbenmagterne. Det skal for alt i verden forhindres, at nye stater får kernevåben eller andre former for masseødelæggelsesvåben. Det ses klart i politikken over for Iran, Syrien og Nordkorea.

USA ser som nævnt mindre rigoristisk på, at man traktatmæssigt binder sig til at reducere og eliminere eksisterende kernevåben. USA overvejer på to områder at udfordre eller bryde med traktatbestemmelserne: For det første ved at gennemføre indgående forsknings- og udviklingsarbejder (som dog ikke er en krænkelse) med henblik på evt. at producere dels såkaldte nukleare *bunkerbusters*, kernevåben der vil kunne ødelægge underjordiske kommandocentre, beliggende op til 100 meter nede i bjergmassiver, tilhørende terrororganisationer eller slyngelstater, dels at kunne producere andre minikernevåben, der vil kunne benyttes i kampen mod masseødelæggelsesvåben.³⁰ Det ventes, at der tages beslutning om øget forskning, men ikke om produktion. USA er som de fleste andre lande bundet af internationale traktater om ikke at anbringe kernevåben i det ydre rum, traktaterne om ikke at udvikle og producere kemiske og biologiske våben samt af traktaten om ikke at militarisere Antarktis. At USA har en omfattende forskning på disse områder med henblik på at være forberedt på og kunne imødegå andre landes omgåelse af traktaten, er ikke overraskende set i lyset af USA's overordnede strategier. Men USA krænker i denne sammenhæng ikke de internationale traktater.

³⁰ Se artikel i *The Washington Post*, "Senate Retains Nuclear Research Funds", 17. september 2003, A6.

USA har derimod klart sagt fra i forhold til traktaten om anti-ballistiske missiler (*Anti-Ballistic Missile Treaty*, ABM) om indskrænkningerne i opstilling af forsvarssystemer mod ballistiske missiler. Dette skete i november 2002, hvor USA meddelte sin traktatpartner Rusland, at man, jf. traktatens opsigelsesparagraf artikel 15, opsagde den med det stipulerede halve års varsel. Begrundelsen var – også i overensstemmelse med traktaten – at det ikke var i USA's vitale sikkerhedsinteresse at fortsætte med traktatens restriktioner. Ligeledes har USA frasagt sig deltagelse i mere omfattende rustningsbegrænsende og våbenkontrollagtige traktater. USA har underskrevet den omfattende aftale om totalforbud mod kernevåbenforsøg (*Comprehensive Test Ban Treaty*, CTBT), men ikke ratificeret, hvilket højst sandsynligt ikke vil ske foreløbigt. Endvidere deltager USA ikke i de næste globale aftaler om forbud mod landminer og om oprettelsen af en international straffedomstol.

Folkeretsligt set står USA generelt med færre bindinger end de fleste andre lande på det sikkerhedspolitiske og det militærpolitiske område. Med sin dominerende position i det internationale system har USA desuden en omfattende handlefrihed, hvilket skyldes, at USA i meget høj grad er lov- og normsættende i systemet, et forhold, som det blev demonstreret i Kosovokrigen i 1999, der blev iværksat af NATO uden accept af det internationale samfund. Det samme gælder krigen mod Irak i 2003. Sanktioner fra det internationale samfund mod USA kan umiddelbart ses som en modsigelse. USA dækker i sig selv en alt for stor del af det internationale samfund. Summa summarum: Restriktioner i det internationale system forhindrer ikke USA i at lade angrebskrige, præventive som forebyggende, indgå som en integreret del af dets officielle nationale sikkerhedsstrategi. I praksis er der internationalt ingen aktører, der sætter grænser for USA's militære indretning eller udfoldelser. Grænserne kommer i forhold til USA's erklærede mål om at bevare sin enestående position som den eneste supermagt, hvor USA nødvendigvis må fastholde en rimelig balance mellem sin militære magt og sine øvrige magtkapabiliteter; den økonomiske, den befolkningsmæssige, den territorielle og den politiske. Det betyder at svaret på *how much is enough*, hvor meget er tilstrækkeligt, vil være: Nok til at kunne bevare USA's enesupermagtsposition, og så lidt, at USA ikke vil være internationalt overbebyrdet.

INTERNE POLITISKE BEGRÆNSNINGER

Den danske konseilspræsident (statsminister) og udenrigsminister Deuntzer skrev i 1902, at et land “bør have en sådan militær magt der svarer til, hvad der efter landets evne og forhold kan ydes uden overbebyrdelse eller svækkelse af dets nationale liv ...”³¹ Det er selvsagt et vigtigt aspekt, som sætter naturlige indenrigspolitiske og økonomiske begrænsninger. Hvad er det nationale liv, der her henvises til? Det er ikke mindst det, der kan undertrykkes ved muligheden for den militariserede stat, “kasernestaten”. Det er den situation, hvor den politiske magt ikke mere kan styre den militære magt. Skræmmebilledet er militærdiktaturet. I Danmark er denne forestilling fraværende, men det er den ikke i USA. Både fra venstrefløjen og – ikke mindst – fra den liberale højrefløj lyder der advarende toner. Argumenterne tager udgangspunkt i, at USA nu har det store professionelle militærvæsen, som de amerikanske grundlovgivere frygtede. Med krigen mod terrorisme er der åbnet for et voldsomt indhug i de civile friheder. I en nylig artikel i tidsskriftet *Liberty*³² fremhæves det, at gennem det meste af den amerikanske historie har almindelige, civile amerikanere haft militære håndvåben, men også sports- og forsvarsvåben, der var stærkere end de geværer, som militæret har anvendt. Det amerikanske militær tog fx ikke halvautomatiske geværer i anvendelse før 30 år efter, at halvautomatiske geværer til sportsbrug var almindeligt introduceret. Med udgangspunkt i påstanden om, at regeringer rundt omkring i verden det i 20. århundrede har massakreret mindst 170 millioner af deres egne borgere, råbes der vagt i gevær for et forsvar mod tyranniet. Et af problemerne, der fremhæves, er at højrefløjen er så forlibt i det amerikanske militær og politi, at man ikke kan forestille sig det brugt til at etablere et tyranni.³³ Synspunktet er, at det amerikanske samfund skal kunne forsvare sig mod en militariseret amerikansk centralmagt.

Denne måde at argumentere på dominerer selvsagt ikke den almindelige debat, men sammen med den generelle parallelt løbende statslige som private våben-

³¹ Sørensen, Henning, red. (1991), *Forsvar i forandring*, København: Samfundslitteratur, s. 19.

³² Tonso, William R. (2003), “All Guns to the People”, *Liberty*, september/oktober, s. 23-26.

³³ *Ibid.*, s. 25.

oprustning³⁴ og den fortsatte – og øgede – styrke for lobbyvirksomheder som National Rifle Association of America (NRA) tegnes et billede af en nation, der ikke nødvendigvis i en patriotisk situation ser en modsætning eller fare i, at der oprustes både privat og offentligt. Denne dobbelte oprustning betragtes af en stor del af befolkningen som udtryk for individuel frihed og dermed som individets frihed til at forsvare sig selv. At militæret ikke har det fulde voldsmonopol kan i denne sammenhæng ses som en vis overordnet begrænsning på amerikansk forsvar.

En anden begrænsning ligger i, at der netop er tale om en professionel hær, og at en forøgelse af de væbnede styrker fra de nuværende 1,4 millioner til fx niveauet ved afslutningen af Den Kolde Krig, nemlig 2,1 millioner, ville betyde stærkt stigende udgifter og tilmed en genindførelse af værnepligten, der blev suspenderet efter Vietnamkrigens afslutning. Erfaringerne fra Vietnamkrigen, Vietnamsyndromet, udtrykt i konceptet med kæmpende borgere i uniform fjernt fra moderlandet, er umiddelbart en stærkt restriktiv faktor.³⁵

Set i et partipolitisk perspektiv er det imidlertid vanskeligt at se noget klart billede af demokraternes og republikanernes konkrete rolle som begrænsende faktorer på forsvarret. Der er generelt set en tendens til, at det republikanske parti betragtes som særligt forsvarsvenligt og fremtræder som den faktor, der snarere øger militærbudgettet end begrænser det. Dog viser den historiske udvikling, at de største militære reduktioner har fundet sted under republikanske administrationer. Det gælder fx markant Nixon-perioden og det gælder Bush-41-perioden. Ligeledes kan man med fuld ret hævde, at Carter-administrationen allerede havde taget de indledende dybe spadestik til den efterfølgende Reagan-administrations betydelige forøgelser af forsvarsudgifterne, i det der blev betegnet som Den Anden Kolde Krig. Dette fører til en række generelle observationer om den økonomiske dimension.

³⁴ Jf. filmen "Bowling for Columbine" fra 2003, se hjemmesider for filmen og for National Rifle Association of America.

³⁵ I forbindelse med Irak-krigen har der været stigende generel utilfredshed med de ekstra byrder, der pålægges militæret. Se fx. artikel i *Washington Post*, "Protests Grow Over Year-Long Army Tours", 20. september 2003, s. A13.

ØKONOMISKE BEGRÆNSNINGER

I den nuværende situation markerer USA sig med betydelige forøgelser af forsvarsudgifterne. Efter i 2001 at have arvet et militærbudget på \$ 320 mia. fra Clinton-administrationen planlægger Bush-administrationen en forøgelse til \$ 503 mia. i 2009, hvilket fremgår af regeringsforslaget fra februar 2003.³⁶ Budgetforøgelsen i denne plan kan primært karakteriseres som at råde bod på og sikre sig i forhold til krigen mod terror, til at udskifte ældre våben fra Reagan-årene samt i forhold til sundhedsvaretagelse for det militære personel og i forhold til inflationen og generelle lønforhøjelser.³⁷ Hvilke økonomiske forhold stiller sig hindrende i vejen? Der er en række indlysende økonomiske imperativer: Der skal sørges for hurtig, vedvarende økonomisk vækst, der ikke mindst kan sikres ved øgede investeringer i forskning og udvikling (*Research and Development*, R&D). Det er i denne sammenhæng også vigtigt at sørge for et effektivt regelsystem, der sikrer intellektuel ejendom. "Ide-produkter" er i stigende grad vigtige komponenter. Der skal sørges for overskud på de offentlige budgetter, et forhold der for tiden bliver alvorligt nedprioriteret.³⁸ Underskuddet nærmer sig \$ 600 mia., hvilket er en markant procentstigning i forhold til bruttonationalproduktet. Dette forhold er ikke umiddelbart alarmerende i sig selv, men vil kunne blive det på længere sigt, hvis der ikke gribes ind. Der skal endvidere gøres noget ved underskuddet på betalingsbalancen, der også befinder sig i omegnen af \$ 500-600 mia. Problemet med den faldende dollar, som i høj grad stimulerer den amerikanske økonomi og handelen med udlandet, er at troværdigheden til dollaren kan lide et knæk. På den anden side har hverken yen eller euro kapacitet til at kunne fungere som den centrale globale valuta. Der skal sørges for stærkt øget privat opsparing og tilsvarende investeringer i human kapital og fysisk kapital (herunder infrastruktur) samt forskning og udvikling, som kan bevirke teknologisk fremgang. Af særlig interesse og vigtighed er investering i uddannelse/human kapital. Det er en central påstand,

³⁶ O'Hanlon, 2003, s. 374 ff.

³⁷ Ibid. s. 374.

³⁸ J. Bradford de Long, Claudia Golding & Lawrence H. Katz (2003), "Sustaining US Economic Growth", i Aaron, Henry J. et.al. eds. (2003), *Agenda for the Nation*, Washington, DC: Brookings Institution Press, s. 46.

at USA's investering i uddannelse i det 20. århundrede var en afgørende kilde til økonomisk fremgang. Der er imidlertid tilbagegang i denne udvikling. Der skal et fornyet politisk incitament til øget undervisningsinvestering, hvis den amerikanske økonomi skal øges.³⁹

USA står altså med store krav til sikring af sin kapabilitetsudvikling i såvel absolut som i relativ sammenhæng. Clinton-mantraet "*It's economy, stupid*", som udtrykt inden for en mere akademisk ramme hedder sikringen af den nationale, økonomiske og produktionsmæssige basis, gælder mere end nogensinde i forhold til bevarelsen af USA's globale lederrolle. Hvordan vil USA på længere sigt kunne opretholde de meget betydelige militæruddgifter og de tilsvarende udgifter til teknologisk udvikling, fx i forbindelse med igangsættelsen af det særdeles omfattende og langsigtede rumforskningsprogram – det største i historien? Er der her ikke tale om ganske vidtgående internationale begrænsninger? USA må og vil være forberedt på, at der kan komme alvorlige økonomiske tilbageslag. To forhold gør sig dog gældende: For det første vil finansieringen af USA's store underskud i ganske vidt omfang kunne bæres af verdensøkonomien. For det andet vil den kraftige støtte til og investeringer i teknologisk udvikling på alle områder, støttet af den stigende militære R&D, kunne bevirke et omfattende generelt økonomisk-teknologisk opsving, som generelt vil styrke USA's økonomi – absolut som relativt.

Her er to forhold af interesse: For det første er det en del af det generelle koncept om militærets transformation (*The Revolution in Military Affairs*) at hindre, at den militære sektor lever adskilt fra den civile sektor i sin egen teknologiske, politiske, samfundsmæssige, økonomiske og produktionsmæssige verden. Forholdet er det, at det ikke længere primært er den militære sektor, der er bærer af den teknologiske udvikling. Udviklingen på dette område sker helt overvejende i den civile del, hvor det oprindelige initiativ imidlertid ikke sjældent har været militært. Det er tilstrækkeligt her at referere til introduktionen af en helt ny basal dimension ud over tids- og rumdimensionen – nemlig *cyberspace*-dimensionen. Informati- onsteknologien (IT) har indvarslet en helt ny tidsalder. Den militære sektor er

³⁹ Ibid., s. 48.

afgørende blevet revolutioneret, og dermed "civilgjort". Det har afgørende konsekvenser for de militære-økonomiske relationer.

Det fører over til det andet forhold, at krigen ud over de rent militære operationer har fået en række ligestillede dimensioner, hvilket i sig selv ikke er nyt. Det nye er, at de øvrige ikke-militære dimensioner spiller en så afgørende rolle. Det er i denne sammenhæng relevant at citere forsvarsminister Rumsfeld: "*Wars in the 21st Century will increasingly require all elements of national power: economic, diplomatic, financial, law enforcement, intelligence, and both overt and covert military operations. Clausewitz said, 'War is the continuation of politics by other means'. In this century more of those means may not be military*".⁴⁰ USA må med andre ord erkende en snæver relation mellem krigens militære og civile sider. Det betyder også, at midlerne til at stabilisere og udvikle verden i den retning, som USA ønsker det, generelt set på de afgørende områder vil være andre end militære. Derfor vil det være nødvendigt for USA med en global økonomisk agenda, der også involverer økonomisk hjælp til udviklingslande samt styrkelse af handelssystemet, ikke mindst gennem WTO.⁴¹

Det er således ikke muligt at opstille en enkelt modsætning mellem smør eller kanoner, eller udtrykt anderledes, at opstille en modsætning mellem konseilspræsident Deuntzers ord om på den ene side at styrke det nationale liv og på den anden side at sikre nationen mod ydre trusler. For det første har USA et globalt ansvar. USA er globalt tilstede; økonomisk, politisk og fysisk i form af amerikanske statsborgere, der arbejder i udlandet, forhold der bevirker, at der er dyb sammenhæng mellem det civile og det militære. At beskytte USA er således ikke begrænset til at beskytte det amerikanske hjemland. Det er ligeledes at beskytte global amerikansk tilstedeværelse og globale interesser. For det andet gælder det forhold, at militærudgifterne, som ganske vist er markant omfattende relativt som absolut, men som også er et udtryk for USA's vilje til at forsvare sig og et redskab til at udføre global

⁴⁰ Tale af forsvarsminister Rumsfeld på National Defense University, 31. januar 2002, se <http://www.defenselink.mil/speeches/2002/s20020131-secdef.html>.

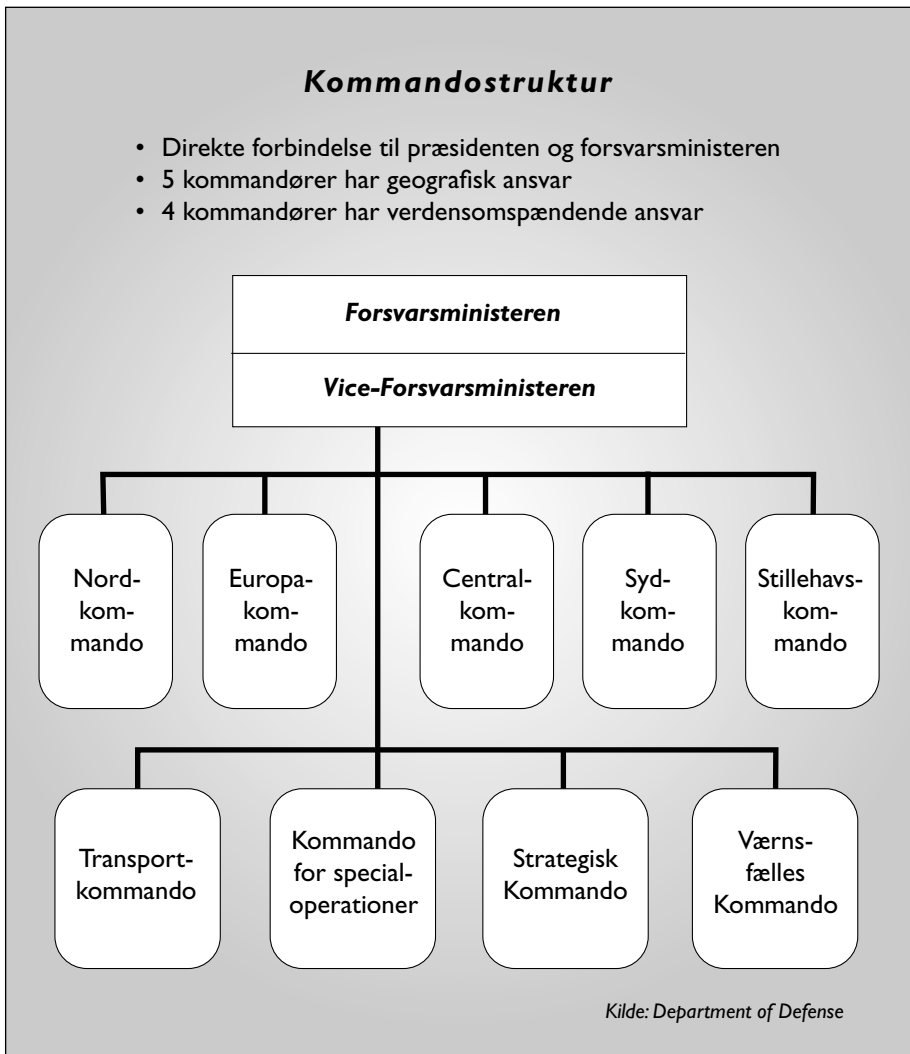
⁴¹ Aaron (2003), kapitel 10.

ledelse, er udgifter, som USA trods alt er i stand til at bære uden udsigt til internt sammenbrud.

Forholdet er det, at selv om det amerikanske militærbudget er enormt, er det også moderat, hvis det ses i en historisk sammenhæng. Følges de linier, der tegnes for de kommende budgetter sat af Bush-regeringen, vil budgetterne imidlertid nå op på de højder (i faste priser) som eksisterede under Vietnamkrigen og i Reaganårene. Selv hvis disse linier følges vil man fortsat kunne betegne udgifterne som moderate, hvis de ses i forhold til BNP. De militære udgifter er nu over 3 % af BNP, hvor BNP-procenten under Den Kolde Krig i flere tilfælde var oppe på 6 %. Under Den Kolde Krig skulle USA stå mål med den sovjetiske overoprustning. Med opløsningen af det sovjetiske globalt orienterede imperium, den senere opløsning af det østeuropæiske imperium og til sidst opløsningen af Sovjetunionen selv, kunne der umiddelbart hentes en vis fredsdividende. Det blev imidlertid aldrig rigtigt markant i praksis, for pludselig stod USA som enesupermagten med et internationalt ansvar med fuldt ud globale dimensioner. Det blev manifesteret allerede i 1990-91 med den første Golfkrig, udkæmpet under USA's ledelse med mandat fra FN. Og engagementet blev ikke reduceret – tværtimod. USA er nu ikke alene i forsvars- og sikkerhedspolitik sammenhæng en europæisk magt, USA er også nu en markant mellemøstenmagt, en centralasiatisk magt og en asiatisk magt, foruden at USA selvsagt tillige er en latinamerikansk magt og på længere sigt også sikkerhedspolitik satser på at etableres sig som en afrikansk magt. USA har op mod en tredjedel af sine væbnede styrker placeret uden for USA.

How much is enough? er fortsat et centralt spørgsmål. USA har globale interesser, som skal sikres. Men uden en stærk økonomi – relativt som absolut – er der ingen mulighed for at bevare positionen som enesupermagt. Hertil kommer spørgsmålet: Hvor meget skal den ikke-militære del af amerikansk forsvar og sikkerhedspolitik fylde i forhold til den militære? Det er klart, at disse problemer vil presse sig yderligere på, når arbejdsløsheden er stigende, når en stærkt stigende del af befolkningen er under fattigdomsgrænsen, og når den økonomiske vækst ikke følger de mere optimistiske forudsigelser – kort sagt når den økonomiske situation ikke er optimal.

Som situationen er nu, er forsvarsbudgettet og udgifterne til USA's tre centrale krige, Irak, Afghanistan og den generelle krig mod terrorisme, ikke det store indenrigspolitiske stridspunkt. Hverken demokrater eller republikanere anfægter nødvendigheden af at sikre det amerikanske hjemland, det amerikanske samfund og den amerikanske internationale orden. Men den kommende tid vil vise, om Bush-regeringens patriotiske, krigstilstandsafhængige og politiske "helle-position" vil skrumpe mere og mere ind.



ORGANISATORISKE BEGRÆNSNINGER

Enhver nytiltrådt præsident og enhver nytiltrådt forsvarsminister, hvor erfarne de end måtte være i forhold til det politiske og organisatoriske spil, vil gå til arbejdet med en række visioner om ændringer i forsvaret, visioner der allerede er blevet annonceret under valgkampen. Meget hurtigt bliver det klart, at en enorm institution som den amerikanske militærmaskine ikke alene indeholder historiske og organisatoriske trægheder, men i høj grad også er præget af en massiv inertie pga. en overvældende tung våbenmæssig, udstyrmæssig og proceduremæssig arv. Det gælder imidlertid også den overordnede politiske styring, som præsidenten står for, når han skal forsøge at få Washingtons føderale, centrale bureaukrati og mere eller mindre uafhængige organisatoriske enheder og beslutningscentre til at arbejde i retning af samme overordnede mål med benyttelsen af de tildelte midler.

Bush-administrationens mantra under 2000-præsidentvalgkampen i forhold til forsvaret var markant: *"We will skip a generation of weapons"*. Ideen var et stort spring fremad mod et højteknologisk, sofistikeret forsvar. Det var en satsning på den langsigtede fremtid: Den store militære transformation. USA skulle forblive *second to none* på det teknologiske område. Men før der overhovedet var blæst til samling omkring et nysammensat team af administratorer og beslutningstagere, var 11. september 2001-angrebet blevet en mareridtsagtig realitet. Der skulle føres krig her og nu, man måtte tage, hvad der var til rådighed, og de langsigtede planer måtte vige for øjeblikkelige behov, fordi der var nationale sikkerhedskrav, der ikke kunne ignoreres. Dette forhindrede dog ikke organisatoriske begrænsninger i at være i spil. To former for begrænsninger skal her omtales. For det første den generelle begrænsning, der ligger i selve det bureaukratiske system. For det andet den specifikke begrænsning, der ligger i modsætningen mellem den amerikanske administrations politik om den militære transformation, der indebærer store ændringer i organiseringen af de væbnede styrker, og den traditionelle, hierarkiske, værnsopdelte militære organisering, der hviler på den tunge arv fra Den Kolde Krig.

For at forstå de bureaukratiske begrænsninger vil det være på sin plads kort at omtale det sæt af forklaringer, som går under betegnelsen *Bureaucratic Politics*.

Bureaucratic Politics-teorikonceptet kan dels ses som en særlig fremtrædelsesform for forholdet mellem bureaukratiske enheder dels som en særlig teori om disse relationer. Interessant nok er teorierne inspireret af netop de militære bureaukratier med udgangspunkt i Cubakrisen og Vietnamkrigen.⁴² Teorierne peger på, at militære bureaukratier i forskellige lande indbyrdes, på trods af at de opfatter hinanden som fjender, har mere tilfælles, end de har med egne civile bureaukratier. Valg af mål og midler er ikke nødvendigvis rationelle, og der er ingen nødvendig sammenhæng mellem mål og midler. Valg af forsvarsindretning har ifølge *Bureaucratic Politics*-teorierne, som dog mere er typologisering og opregning af handlemønstre end egentlige testbare teorier, at gøre med to forhold: For det første har det at gøre med output fra forskellige organisationer. Organisationerne er aktørerne og de har deres prioriteter og perceptioner. Organisationerne har også deres standardoperationsprocedurer, SOP'er. For det andet har valget at gøre med de bureaukratiske spil mellem enkeltpersoner, der repræsenterer egne interesser eller den bureaukratiske enheds interesser. Handlingen ses som et politisk resultat mellem spillerne, ikke som en generel rationel handling. Centrale begreber inden for *Bureaucratic Politics* er eksterne og interne dynamikker for indretning af forsvaret (inklusiv processer som våbenanskaffelse, anvendelse og afskaffelse), militære organisationers dominans, teknologiske og økonomiske emner, organisatoriske interesser og processer, konflikter mellem ministerierne, særlige aktionskanaler, særlige spilleregler, etc. To centrale påstande i *Bureaucratic Politics* er den dominerende rolle for standardoperationsprocedurer SOP'er, og påstanden om, at den enkelte aktørs præferencer og prioriteringer er afhængig af placeringen i bureaukratiet – *You stand where you sit*.

Det gælder ikke mindst på de to helt centrale områder, konkret anvendelse af styrker i militære operationer, fra forberedelse af krig til egentlig krig til opfølgning af krigsoperationer, samt de massive politiske forsøg på at gennemføre dybtgående transformationer i forsvarets struktur og indhold. Enhver form for politiske aktioner over for militæret, vil blive mødt ikke mindst af SOP-syndromet og *You-stand-where-you-sit*

⁴² Det seneste større værk om *Bureaucratic Politics* anvendt på analyse af amerikansk forsvarspolitik er Karlsson, Håkan, (2002) *Bureaucratic Politics and Weapons Acquisition: The Case of the MX ICBM Program*, vol. I-II, Stockholm: Department of Political Science, Stockholm Studies in Politics. De klassiske hovedforfattere inden for den teoretiske tilgang *Bureaucratic Politics* er Graham T. Allison, Arnold Kanter og Morton H. Halperin.

syndromet. Dette er det afgørende problem for transformationspolitikken: SOP'er i forbindelse med planlægning af eller gennemførelse af egentlig krigsførelse og SOP'er i forbindelse med forsøg på at forhindre overordnede krav om forandringer fra politisk hold kunne normalt være ganske effektive. SOP'er ved krigsførelse har den store fordel, at de er indoktrinerede, indøvede, troværdige, sikre og gennemførlige, fordi de har været gennemprøvede under forskellige forhold. SOP'er ved forsøg på at forhindre forandringspolitikker virker først og fremmest ved effektive aflednings- og skinmanøvrer, ved innovative imødegåelsesprocedurer, der fremhæver at forandringstiltag allerede er blevet gennemført, samt ved alliance-dannelsesforholdsregler, der søger at inddrage så mange bureaukratiske manøvrer som muligt i forsøget på at imødegå transformationer. Det er indlysende, at SOP er en af de helt afgørende begrænsninger af organisatorisk art, da SOP er i direkte modstrid med de overordnede principper i RMA, *Revolution in Military Affairs*. Her er innovation, fleksibilitet, kundskab og ideudvikling afgørende principper. Hvad man *plejer* at gøre, og hvad man *plejer* at arbejde hen imod er negativt.

Det samme gælder i relation til *Stand-sit*-syndromet. Her er tale om, at aktørerne er bundet af deres funktionelle placering i de bureaukratiske systemer. Dvs. at selv om man er beskæftiget med sammenfaldende områder, fx i bred forstand militær transformation, har man forskellige prioriteringer og præferencer. Direktøren i Policy and Planning i State Department ser forskelligt på forsvarspolitikken i forhold til det tilsvarende kontor i National Security Council, for slet ikke at tale om Department of Defense. Selv inden for snævert funktionelt forbundne enheder som Joint Forces Command, Office of Force Transformation i Pentagon, og hærens specifikke kontor for transformation, vil der være opfattelser, som er præget af de særlige opgaver og de specifikke funktioner, der udføres set i relation til beslægtede enheder. *Stand-sit*-syndromet er tilsvarende en alvorlig begrænsende faktor i forhold til forsvarstransformation. RMA-konceptet har nemlig som en central opgave med særlig prioritet nedbrydelsen af identiteter og hyperautonomi af militær karakter i forbindelse med værnstillørsforhold. Det store mantra i RMA er netop fællesværnsindsatser (*jointness*), hvor den gamle opdeling af operationer i konkrete omgivelsesdimensioner, land, vand og luft, bevidst brydes ned og overtages af operationer, som udelukkende er værnsfælles. Vi vil senere vende tilbage til karakteren af disse begrænsninger.

TEKNOLOGISKE BEGRÆNSNINGER

Før vi mere detaljeret analyserer begrebet og fænomenet RMA, og dermed i bredere forstand militære reformer, i USA primært benævnt *Military Transformation* eller i snævrere forstand NCW, *Network-Centric-Warfare*, vil det være på sin plads kort at pege på en række begrænsninger af teknologisk karakter for det amerikanske forsvar generelt.

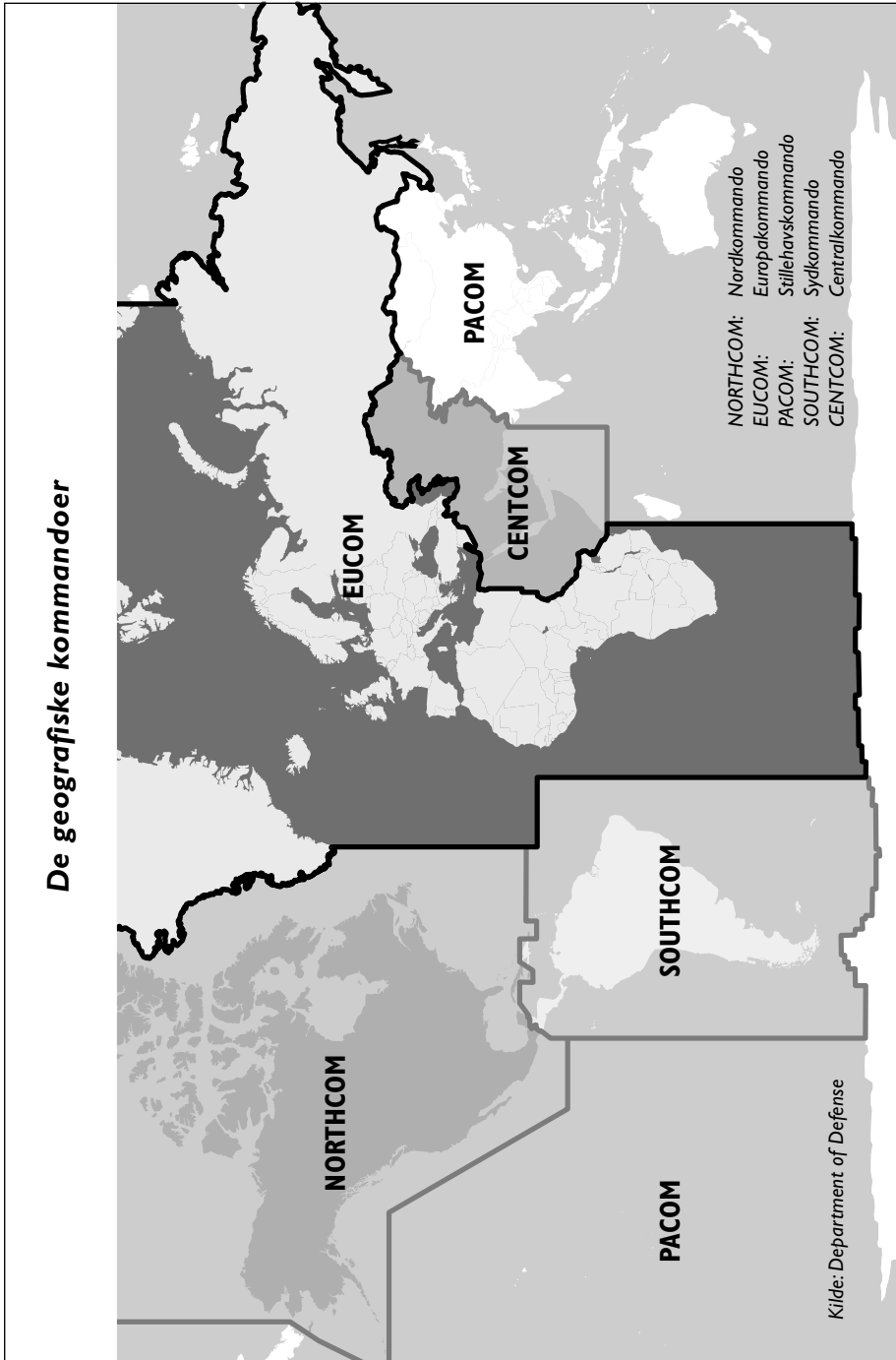
Den første og dominerende begrænsning er, at det amerikanske forsvar generelt er stillet over for teknologisk set umulige opgaver: Hvordan skal man kunne forsvare et åbent, demokratisk samfund, der er ekstremt sårbart netop på grund af de helt fremherskende liberale normer og lovgivningsmæssigt sikrede individuelle rettigheder? Det er normer og rettigheder, som drejer sig om personlig frihed, om menneskerettigheder, om de individuelle økonomiske rettigheder – produktionsmæssigt, investeringsmæssigt, forbrugsmæssigt – som sikres af princippet om markedsøkonomi og endelig de individuelle muligheder, der ligger i det demokratiske princip, og som ikke alene drejer sig om demokratiske valg, men om demokratiske dimensioner som deltagelse, repræsentation og adgang til informationer. Ud over denne centrale dimension om individualisering, nemlig individuel frihed, personlig udfoldelse og sikring af individets rettigheder, findes en anden dimension, som i helt særlig grad rammer USA og gør sårbarheden endnu større: Globalisering.

USA er klart førende i globaliseringen. USA er det land, som strukturelt set har størst nytte af og udbytte af globaliseringen i bred forstand. Denne kendsgerning hviler på det enkle forhold, at USA er fysisk tilstede over alt på kloden. USA har global rækkevidde og global tilstedeværelse i en grad, der ikke er andre stater forundt. Denne tilstedeværelse gælder økonomisk, produktionsmæssigt, afsætningsmæssigt, finansielt, investeringsmæssigt, politisk, teknologisk og kulturelt. Al denne globale tilstedeværelse skal kunne beskyttes på samme måde, som det amerikanske hjemland beskyttes. USA's borgere og deres aktiviteter og USA's mange allierede og partnere skal ligeledes kunne beskyttes og sikres. Det gælder udstationeret hjælpepersonale, studerende og forretningsfolk. Det gælder amerikansk ejendom, ambassader og besiddelser. Umiddelbart ser det ud til at være en

umulig opgave, men ikke desto mindre lykkes denne opgave dens omfang taget i betragtning i meget høj grad.

Den tilsyneladende umulige opgave er teknologisk at beskytte og sikre amerikanske interesser, som også omfatter udbredelse af individuelle rettigheder og global interdependens, i dybt sårbare nationale som globale omgivelser. Det ekstremt vanskelige i dette foretagende er indlysende det forhold, at den globale internationale terrorisme, ikke mindst Al Qaeda, netop opererer i disse omgivelser. Al Qaeda udnytter den amerikanske sårbarhed ved netop selv at fremtræde globaliseret og individualiseret. Truslerne, som de opfattes fra USA's side, er primært global terrorisme, slyngelstater og masseødelæggelsesvåben (WMD). Disse trusler kan efter amerikansk opfattelse kun i meget begrænset omfang afværges ved Den Kolde Krigs foretrukne middel – afskrækkelse. Afskrækkelse virker kun mod rationelle aktører, som selv er tilsvarende sårbare. Grænseløs og territoriumløs terrorisme, der i høj grad lever i *cyberspace* og som anvender selvmordsaktioner som det foretrukne middel i sin krigsførelse, har en overlegenhed, som er effektiv i den asymmetriske krig, der føres mellem USA og allierede på den ene side og terrororganisationer på den anden. Tilsvarende kan slyngelstater, der måske kun i begrænset grad agerer rationelt, ikke nødvendigvis afskrækkes. Midlet til at overkomme disse asymmetrisk betingede overlegenheder, som terrorister og slyngelstater er i besiddelse af, ses fra amerikansk side at være teknologi. Der sattes ikke på teknologi i snæver forstand, men teknologi i bred sammenhæng med innovativ viden.

Et centralt eksempel på disse tilsyneladende umulige opgaver for det amerikanske forsvar er missilforsvaret, der ingenlunde er et nyt foretagende. Allerede på et meget tidligt tidspunkt under udviklingen af kernevåben og fremføringsmidler til kernevåben under Den Kolde Krig, var USA og USSR dybt engageret i udvikling af modsystemer – anti-missilsystemer. Begge superkernevåbenmagter opstillede som tidligere omtalt operationelle anti-missil-systemer i begyndelsen af 1970'erne. USA deaktiverede meget hurtigt sit system, fordi det ikke blev opfattet som effektivt nok i forhold til omkostningerne. USSR bevarede imidlertid sit anti-missilforsvar omkring Moskva, et system Rusland har videreført og moderniseret. I 1972 og i 1974 indgik de to supermagter indbyrdes en traktat om ikke at



opstille eller videreudvikle nye anti-missil-systemer ud over de allerede oprettede. Denne traktat blev på behørig vis opsagt af USA over for Rusland i slutningen af 2001. USA har nu besluttet at videreudvikle et anti-missil-system, som allerede er ved at blive opstillet og forventes at være delvist operativt i 2004.

Det tilsyneladende umulige i dette projekt er todelt. Dels det teknologisk set ekstremt vanskelige *hit a bullet with a bullet*, dvs. at nedskyde et indkommende ballistisk missil, der kunne medføre kernevåben eller andre masseødelæggelsesvåben. Adskillige forsøg er blevet gennemført, men kun i stærkt begrænset omfang vil de kunne betragtes som vellykkede. Der er højtestimerede forskere, som mener, at dette foretagende stort set aldrig vil kunne lykkes, da afsenderne af missilerne altid vil kunne etablere modforholdsregler og afledningsmanøvrer, der vil kunne sikre, at missilerne vil kunne nå frem med deres dødbringende våben.

Det andet forhold er, at der er andre, måske langt mere effektive fremføringsmidler, som oven i købet kan baseres på lavteknologi, der kan fremtræde som truende for USA og allierede. Dette er betegnet som "kuffertbombefremgangsmåden". Den enkle og primitive fremgangsmåde er simpelthen at smugle et masseødelæggelsesvåben ind i et område, som i særlig grad er sårbart for USA, og dernæst bringe det til detonation, en handling som end ikke behøver at være baseret på selvmordsstrategi. Utallige katastrofefilm svælger i forskellige muligheder for gennemførelse, men – i sidste sekund – afbrydelse af terroristers sprængladninger, som ville forårsage megadød. Dette hører til USA's værste skrækscenarier. Imødegåelsen af disse scenarier er igen baseret på teknologi, dels ud fra elektronisk informationsindhentning og dels ud fra avancerede sensorer, der vil kunne afsløre kuffertindholdet på afstand.

Disse eksempler mere end antyder, at der tilsyneladende findes umulige opgaver, som forsøges vendt til at blive muliggjort. Et andet forhold, som hænger sammen med de "umulige opgaver", er spørgsmålet: Hvordan skal USA teknologisk set prioritere sit fremtidige forsvar? Hvilket konkret vil sige: På hvilket grundlag skal den løbende og kommende forsknings- og udviklingsvirksomhed finde sted? Er det ikke grundlæggende et spørgsmål om at rage i blinde og håbe på at ramme rigtigt i forhold til den kommende våbenudvikling? Sådan foregår prioriteringen af den amerikanske militære R&D, som tillægges afgørende betydning, selvsagt

ikke. Prioriteringen fremgår af den indholdsmæssige og økonomiske vægt, som R&D tillægges i USA's militære budgetter. Ud af et samlet budget på op mod 400 mia. dollar i 2004 er det anslået 61 mia. dollar, der er viet til forskning og udvikling af fremtidige våbensystemer. Det betyder, at USA primært satser militært set på fremtiden, hvor de alvorlige trusler ligger. Ud fra opfattelsen af, at USA som det centrale udenrigspolitiske mål har fastholdelsen og udbygningen af placeringen i det internationale system som enesupermagt, vil man kunne indtolke et udenrigspolitik imperativ: USA må under ingen omstændigheder militærteknologisk set blive taget på sengen af nogen enhed, det være sig en hvilken som helst normal stat, slyngelstat, eller en anden organisation, som har til formål at anfægte eller ødelægge USA's globale lederposition. Et sådant imperativ betyder, at USA forsknings- og udviklingsmæssigt nødvendigvis må kaste et ganske tætmasket net ud. Ser vi på de aktuelle forskningsområder, er de i meget høj grad styret af RMA eller NCW-koncepterne. Forskningen i våbensystemer udfolder sig i alle dimensioner. Her er tale om at gøre våbensystemer robotagtige med efterligninger af naturbaserede strukturer (for eksempel dyrs bevægelser), gøre dem diminutive, ikke-dødelige, selvsupplerende og kunstigt intelligente, men frem for alt gøre dem indbyrdes sammenhængende, interoperable og informationsoverførende. Et centralt punkt i denne proces er, at en kortsigtet rationalitet, en *cost-benefit*-tilgang eller -analyse, ikke betragtes som interessant. Der satses netop bevidst mod at tænke det utænkelige. Forsvarsminister Donald Rumsfeld har udtrykt det således ved en pressekonference i februar 2002: *"There are known knowns; there are things we know we know. We also know there are known unknowns; that is to say we know there are some things we do not know. But there are also unknown unknowns – the ones we don't know we don't know"*.⁴³ I forsvarsministerens amatørfilosofi ligger der et centralt rationale for satsningen på teknologisk udvikling.

Der er to vigtige dimensioner i denne proces: For det første satses der ikke snævert på militærteknologi. Der er en klar erkendelse af, at der eksisterer en dyb og afgørende sammenhæng mellem den civile og militære forskning og teknologi. Kun at satse på våben i snæver forstand er uforstand og ikke i overensstemmelse

⁴³ Citeret fra http://www.defenselink.mil/news/Feb2002/t02122002_t12sdv2.html

med *Revolution in Military Affairs*, RMA eller *Network Centric Warfare*, NCW. USA har ikke mindst i forbindelse med den informationsteknologiske udvikling i slutningen af forrige århundrede haft en række kostbare erfaringer med en isolering af den militære IT-udvikling. Mens den militære forskning og udvikling blev gennemført lukket og isoleret uden relation til og gennemsigtighed over for den civile teknologiudvikling, stormede den civile udvikling frem med en total overlegen hastighed og omfang.

For det andet har USA kunnet formulere en overlegen strategi inden for R&D-området, der næppe er set magen til i historien. USA's nye strategi – også benævnt Bush-doktrinen – indeholder tre vigtige elementer. De vil senere blive vurderet i en mere overordnet sammenhæng. De kan i virkeligheden anskues som tre tidsmæssigt definerede faser i relation til, hvorledes USA kan reagere over for truende eller fjendtligt indstillede enheder: *preemption*, *prevention*, *persuasion*. *Preemption* (forkøbslag, "slå først slag") er at svare på en udefrakommende trussel rettet mod USA, som kan konstateres at være umiddelbart forestående, med en resolut militær operation. *Prevention* (forebyggelse) er ligeledes et svar på en udefrakommende trussel, som på sigt kan konstateres at ville blive rettet mod USA. *Persuasion* – eller rettere *dissuasion*-strategien (overtalelse) er en mere generel advarsel til eksisterende eller kommende fjender eller modstandere af USA eller til organisationer, der modarbejder den nye verdensorden med USA som den ubestridte leder. Budskabet er enkelt. Det er en overtalelsesstrategi, som skal overbevise om det negative og uhensigtsmæssige i at modsætte sig den eksisterende verdensorden. Det hedder i administrationens nationale sikkerhedsstrategi af september 2002 "*The United States must and will maintain the capability to defeat any attempt by an enemy – whether a state or a non-state actor – to impose its will on the United States, our allies, or our friends. We will maintain the forces sufficient to support our obligations, and to defend freedom. Our forces will be strong enough to dissuade potential adversaries from pursuing a military build-up in hopes of surpassing, or equaling, the power of the United States*".⁴⁴ (forfatterens fremhævning). Budskabet kan analytisk set

⁴⁴ Præsident George W. Bush: The National Security Strategy of the United States of America, 17. september 2002, s. 30.

tolkes således: Forsøg ikke på at konkurrere med USA på det militære eller det militær-teknologiske område. Det vil aldrig lykkes, men vil kun være negativt. Dels lurder de to andre overordnede strategier; *preemption* og *prevention*. Dels vil den pågældende stat eller organisation blive internt svækket ved til ingen nytte at anvende kostbare ressourcer, som ville kunne være benyttet til at styrke økonomi, velfærd og civilsamfund.

En tredje begrænsning på den teknologiske udfoldelse er omfang/størrelse. Som nævnt er det amerikanske forsvar det største i verden – ikke i antal soldater, hvor Kina ligger på førstepladsen – men USA er, hvis man medregner alle komponenter i forsvaret og alle dets civile dele og relationer, klart den totalt overlegne militærmagt i verden. USA vil som nævnt kunne vinde over alle tænkelige modparter i det nuværende internationale system. Der er en grund til, at USA kan operere med den ovenomtalte “overtalelse-til-at-lade-være”-strategi. Det drejer sig ikke mindst om det simple forhold mellem kvalitet og kvantitet. På længere sigt er projektet at være forberedt på fremtiden, at forme fremtiden, at forudsige fremtidens krigsførelse samt at være på forkant med tænkelige udviklingslinier. I denne sammenhæng gælder det om at være fri af den tyngende arv fra det 21. århundrede med *masse*, det være sig antal soldater som antal våben, som det afgørende. Det vil sige, at besværgelsen for fremtidens forsvar i USA klart som nævnt kan formuleres således: “Jo flere, jo værre”. Der skal ikke, som det er forudset og planlagt for blot få år siden, købes 6.000 af fremtidsflyet og fællesværnsjagerflyet *Joint Strike Fighter* (JSF), men måske kun 1.000. Den aktuelle planlægning siger imidlertid 2.000-3.000 fly. Årsagen er simpel; der er ikke brug for så mange fly. Et supermoderne fly har langt større præcision med henblik på at ramme de ønskede mål og har derfor langt større overlevelsessevne end tidligere. Således er det det enkelte flys evner, der er øget markant. Hertil kommer at mange af flyets tidligere opgaver langt bedre kan varetages af ubemandede fly. Tilsvarende udvikling gælder kampvogne, krigsskibe og kampsoldater. De store massehære, som i det 19. og 20. århundrede var krigsavgørende, har udspillet deres rolle. Der skal færre, bedre udstyrede og bedre trænedesoldater til. Der satses på soldater, som via teknologien bliver en sammensmeltning af en soldat og en kampmaskine, og på soldater, der ud fra optimal informationsbesiddelse kan udføre helt specifikke opgaver – Special Operation Forces.

Men hvor langt holder mantraet “Jo flere, jo værre.”? Problemet er ikke mindst, at mantraet kan have sin rigtighed i forbindelse med egentlige krigshandlinger. Men besættelser, stabilitetsskabelse og fredsskabelse forudsætter imidlertid ofte et betydeligt antal troppstyrker. Det er ligeledes et problem at omfattende militære engagementer mange steder over hele verden på en gang finder sted. Der vil være en grænse for, hvor få soldater der skal bruges, ikke mindst i forhold til at USA for tiden i realiteten fortsat er i krig; i Afghanistan, i Irak og den generelle, globale krig mod terrorisme. Præsidenten har ganske vist søgt at fremhæve krigen i Irak, som principielt blev afsluttet 1. maj 2003, som *the central front in the war against terror*,⁴⁵ men det rykker ikke ved den kendsgerning, at USA har en meget stor del af sine væbnede styrker engageret i militære operationer verden over.

Der er altså en grænse for teknologiens formåen. Teknologien i sig selv sætter grænser. Den menneskelige bevidsthed er i sidste instans den styrende faktor. I forhold til RMA er praksis – den militære arv – det afgørende problem. Løsningen er tilsyneladende enkel: Den findes i begrebet *silver bullet force*. Den grundlæggende ide er, at de væbnede styrker ikke nødvendigvis alle skal “transformeres” for at kunne fremtræde som en effektiv enhed, som imødekommer fremtidens revolutionære krav. Har man en militær institution, hvor blot 10-15 % af styrkerne er moderniseret og fremtidsrettede, kan de samlede væbnede styrker også få en ny dimension. Modellen er det tyske militær op til Anden Verdenskrig. Den nye måde at føre krig på – styringen og strategien – var afgørende.

Hvis USA blot kan opbygge en totalt moderniseret, højteknologisk, avanceret styrke – en *silver bullet force* netop dækkende op til 15 % af forsvaret, ville meget være nået.

Fremgangsmåden er stærkt pragmatisk. Den løser et midlertidigt problem, men næppe det afgørende, at få vendt det amerikanske militær i retning af RMA. Men hvad er RMA?

⁴⁵ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/03/20040319-3.html>

REVOLUTION IN MILITARY AFFAIRS – NETWORK CENTRIC WARFARE

Man kan være fristet til at indlede dette afsnit med en konstatering,⁴⁶ der lyder: Vi kender alle svaret, der kan være militære reformer, militær transformation, *the new role of military forces* eller RMA. Men hvad var egentlig spørgsmålet? Spørgsmålene kunne lyde: Hvordan kommer man af med den militære arv fra Den Kolde Krig? Hvordan klarer militæret sig i de helt nye politiske, sociale, internationale og teknologiske omgivelser – hvad skal der satses på? Når der nu er behov for helt nye former for krige, hvordan skal politikerne så formå forsvaret til en total omstilling? Når nu forsvaret af territoriet er blevet overflødigt, når scenarierne om den gigantiske invasion har mistet enhver troværdighed, hvad skal der så satses på? Igen er der til alle disse spørgsmål kun et svar: RMA. Dette vil i det følgende blive behandlet.

RMA kan opfattes som et samlebegreb for dybtgående ændringer i rolle og funktion for militære styrker og måden at føre krig på. Det vil sige, at der er en klar historisk dimension, da man kan opregne historiens mange RMA'er. Men der er ingen endegyldig enighed om, hvad der konstituerer og hvad der således har været en RMA. I virkeligheden er der i meget høj grad tale om et akademisk begreb, som kan være vanskeligt at operationalisere. Litteraturen er fuld af definitioner. Man kunne tage udgangspunkt i Williamson Murray og McGregor Knoxs brede definition, at “[m]ilitary revolutions ... fundamentally changes the framework of war [...] Military revolutions recast society and the state as well as military organizations. They alter the capacity of states to create and project military power. And their effects are additive”.⁴⁷

Denne definition er central, fordi den ser RMA i en generel samfundsmæssig kontekst. Andre overvejelser fremhæver, at termen revolution ikke refererer

⁴⁶ Mey, Holger H. & Michael K. D. Krüger (2003), *Vernetzt zum Erfolg? “Network-Centric Warfare” – zur Bedeutung für die Bundeswehr*, Frankfurt a.M./Bonn: ISA, Report Verlag.

⁴⁷ Møller, Bjørn (2003), “Past Revolutions in Military Affairs”, i Heurlin, Bertel *et al.*, (eds.), *New Roles of Military Forces. Global and Local Implications of the Revolution in Military Affairs*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, s. 19.

til, at forandringen sker hurtigt, men kun til det forhold, at forandringen er dybtgående, og at den nye måde at føre krig på er mere magtfuld end den gamle. Teknologiske innovationer gør en RMA mulig, men den finder først sted, når der foreligger nye operationskoncepter, og når der etableres nye militære organisationsformer.⁴⁸ Denne definition er interessant ved, at termen revolution relativiseres.

En anden definition skal kort nævnes.⁴⁹ Den er formuleret af Paul K. Davis og lyder: *“An RMA is a major change in the nature of warfare brought about by the innovative application of technologies, which, when combined with dramatic changes in military doctrine and operational concepts, fundamentally alters the character and conduct of operations”*.⁵⁰ Her er vægten på krigens karakter, arten af militære operationer, innovativ anvendelse af teknologi og dramatisk forandring af doktriner.

Tager man essensen af disse definitioner kan man nå frem til, at det 21. århundredes begyndelse klart tegner sig for en RMA, og her regnes med det lange 21. århundrede, som tog sin begyndelse med afslutningen af Den Kolde Krig 1989-91 – i modsætning til det korte 20. århundrede, som kun gik fra 1914-89, jf. Eric Hobsbawm. For det første er der en klar samfundsmæssig og politisk kontekst. Man kan hævde, at denne RMA har med en række samtidige revolutioner at gøre. En afgørende forudsætning er afslutningen af Den Kolde Krig. Med kun en supermagt tilbage blev situationen totalt forandret: Balancen var væk, og den militære overlegenhed rykkede ind. Den virtuelle kolde krig blev vundet af USA. Men der kom helt nye former for krige; asymmetriske krige, “politisk korrekte krige” udkæmpet for verdenssamfundet – en realisering af ideen om kollektiv sikkerhed. Hertil øgedes antallet af småkrige, borgerkrige og grænseoverskridende terrorkrige. Så man kan sige, at en revolution i de internationale forhold, *Revolution in International Affairs* (RIA), var en klar forudsætning for den nye RMA,

⁴⁸ Marshall (1995) i Murray & Knox (2001), s. 4-5.

⁴⁹ Heurlin (2003), s. 80.

⁵⁰ Davies, Paul K (2001), “Challenges for the Global Century”, Washington D.C.: National Defense University i Heurlin, Bertel *et al.* (eds.) 2003, *New Roles of Military Forces. Global and Local Implications of the Revolution in Military Affairs*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, s. 80.

fordi krigens karakter og natur blev totalt ændret og dermed også de doktriner, hvorefter krigen blev udkæmpet.

Fem internationale krige har fundet sted efter koldkrigsafslutningen: Alle i princippet rettet mod internationale lovbyggere. Den første Golfkrig, udkæmpet under ledelse af USA og legitimeret og støttet af det internationale samfund. Lovbryderen var Irak, som havde krænket den nationale suverænitæt. Den næste større krig var Kosovokrigen, udkæmpet af NATO med USA som initiativtager, udkæmpet og støttet af dele af det internationale samfund, men efterfølgende delvist legitimeret. Lovbryderen var Serbien, som krænkede menneskerettigheder og gennemførte etnisk udrensning. Den tredje krig var krigen mod terror, som udkæmpes globalt uden klare retningslinier, primært styret af USA. Den fjerde krig var en udløber af krigen mod terror: Krigen mod Afghanistan. Den var støttet af verdenssamfundet og udkæmpet af USA med koalitions partnere. Lovbruddet var støtte til og anvendelse af international terrorisme. Den femte krig var mod Irak. Lovbruddet var ikke-efterlevelse af FN-resolutioner og dermed opbygningen af masseødelæggelsesvåben. Der var stærkt begrænset tilslutning til selve krigen, men verdenssamfundet bakkede op om et voldsomt militært pres på Irak forud for krigen. Krigen blev udkæmpet fortrinsvis af USA. Efterfølgende søgtes der at blive etableret en form for international legitimering af interventionen. Alle disse krige må si-



Værnsfælles Kommando

- Tænketauk for transformation
- Udvikler værnstfælles kampstrategier og -kapabiliteter
- Definerer og tester værnstfælles kampkoncepter og -krav


Kilde: Department of Defense

Verdensomspændende ansvar

ges at være nye krige; asymmetriske, i princippet politisk korrekte, men de var også udkæmpet med ny teknologi, som netop udvikledes hastigt i årene efter Den Kolde Krig.

Man kan således i denne sammenhæng tale om en revolution i de teknologiske forhold, *Revolution in Technological Affairs*, som tager sit udgangspunkt i informationsteknologien og etableringen af en helt ny dimension – *cyberspace*. Her er det den civile udvikling, som hurtigt har sat sit præg på den militære sektor: Informationsindhentning med henblik på beslutninger, som tager udgangspunkt i fleksibilitet, hurtighed og effektivitet. En yderligere revolution har fundet sted på det økonomiske område, *Revolution in Economic Affairs*, ikke mindst i forbindelse med globaliseringen. Den har umiddelbart kun i begrænset grad indflydelse på den militære sektor og på RMA, men den globale økonomiske interdependens betyder nye muligheder for våbenproduktion og udvikling. Den sidste revolution, som kan identificeres, er revolutionen indenfor de samfundsmæssige forhold, *Revolution in Societal Affairs* (RSA). Her kan der peges på den øgede rolle for individet som politisk, økonomisk og kulturel aktør. Dette hænger sammen med de nye generelle internationale normer som demokrati, markedsøkonomi, personlig frihed og menneskerettigheder. Det enkelte individ kan nu på disse områder betyde en forskel. Hertil kommer, at soldaten som individ har fået øget betydning – både som beslutningstager og som autonom kæmpende enhed. I større sammenhæng lægges der i den militære organisation og i den operative planlægning særlig vægt på beskyttelsen af den enkelte soldat. I de asymmetriske krige og i de politisk korrekte krige er beskyttelsen af eget personel af afgørende betydning. Det har også klart vist sig i praksis. I de fem internationale krige efter Den Anden Verdenskrig har der hos de intervenerende styrker kun været et samlet antal dræbte på nogle hundrede.

Hvad kan der generelt siges om situationen om krigsførelse og krigens natur? RMA'en, som vi ser den i dag, udfoldes i et internationalt system, hvor der, som situationen er, ikke vil kunne være symmetriske krige mellem supermagter. Pga. USA's rolle som en slags international fredsleverandør – *pacifier* – vil der i øvrigt være en klar tendens i retning af, at der heller ikke vil udbrude



Strategisk Kommando

- Afskrækker angreb på USA og allierede
- Kontrollerer strategiske nukleare styrker
- Styrrer kommunikations-, vejr-, navigations- og ballistiske missilforsvars satellitter
- Sikrer USA's adgang og afskærer fjendtlig adgang til rummet
- Indsætter styrker hvis afskrækkelse skulle mislykkes

Kilde: Department of Defense

Verdensomspændende ansvar

egentlige krige mellem stormagter som fx Indien og Pakistan. Internationale krige vil primært være interventionskrige af asymmetrisk art. Derudover vil der, som nævnt også være et øget antal interne militære kampe og operationer.

RMA vil generelt medføre en demilitarisering af militæret, hvilket også vil betyde en demilitarisering af den industrielle sektor. Civile og rent militære midler vil blive langt stærkere integreret. Den vil også betyde mere individualisering og flere og mere udprægede demokratiske strukturer, som giver sig udtryk i flade beslutningsstrukturer. Der etableres mindre og mere fleksible organisationer. Grundlæggende satses på viden frem for materiel og på software frem for hardware. Mantraet er som omtalt *“leaner but meaner armed forces”*.

Ud over at skulle beskytte egne militære styrker er målet at undgå civile tab hos modstanderen. Midlet er her højteknologiske præcisionsvåben. Men ikke mindst skal der satses på værnshællighed, dvs. det snærest mulige samarbejde eller integration mellem de forskellige værn og øvrige forskellige dele af de væbnede styrker.

Disse overvejelser kan koncentrerer i begrebet *Network Centric Warfare* (NCW), hvor fokus er snævert rettet mod krigsførelsen og ikke nødvendigvis den øvrige politiske, sociale og teknologiske kontekst. I USA er denne del af RMA blevet formuleret i *Joint Vision 2020*, hvor værnssfællesskab er det centrale begreb. Der opregnes fem helt fundamentale elementer:

- informations- og beslutningsoverlegenhed (*information superiority*),
- dominerende manøvemuligheder for de kæmpende enheder (*dominant maneuver*)
- den præcise bekæmpelse af mål (*precision engagement*)
- behovsrelateret og tidsrelateret logistik (*focused logistics*)
- endelig den omfattende beskyttelse (*full dimensional protection*).⁵¹
- NCW-begrebet bliver i større og større omfang benyttet ikke alene som en afgørende del af, men også næsten identisk med forsvarstransformation eller RMA.

UDVIKLINGEN AF DET AMERIKANSKE MILITÆR

Et centralt spørgsmål vil være: Hvordan vil de amerikanske væbnede styrker udfolde sig i fremtiden? En række forudsætninger må her tages i betragtning. For det første de ekstreme krav til det amerikanske militær baseret på de særdeles omfattende opgaver, som det er stillet overfor. For det andet den politiske, økonomiske, samfundsmæssige og militære overbelastning, som supermagten USA står over for i disse år, og endelig for det tredje visionerne om grundlæggende nødvendige transformationer i militærets opgaver, struktur og udstyr fra materiel til netværk og til cyberspace.

For amerikansk forsvar er der således forskellige krydspres. Forsvaret kan udvikle sig i meget forskellige retninger. Den retning, der bliver valgt, vil ofte blive set som “den rigtige”, fordi det var den, der var mest tilslutning til. Men i politik vil der altid være mange alternative “rigtige” løsninger.

⁵¹ <https://www.doctrine.quantico.usmc.mil/jv2020/jv2020.doc>

Den amerikanske forsker Lawrence Korb fra The Brookings Institution, tidligere viceforsvarsminister i Reagan-administrationen med ansvaret for 85 % af forsvarsbudgettet, har i en bog fra 2002⁵² givet fire alternative bud på *Reshaping America's Military*.⁵³ Bogen foregiver at være præsidentens sikkerhedsrådgivers oplæg til præsidenten om fire alternative taler til Kongressen om militærets fremtid. Kort beskrevet kan de summeres således:

Enhanced Defense: USA må nødvendigvis, i egenskab af enesupermagt, afgørende øge militæruddgifterne både på det eksisterende og på det fremtidige forsvar. Formålet skal være både at sikre landets kapabilitet til at modgå traditionelle og symmetriske såvel som ikke-traditionelle og asymmetriske trusler i lighed med dem, der på forfærdende vis blev realiseret den 11. september 2002.

Revolutionary Transformation: Her er synspunktet, at den mest alvorlige trussel mod amerikansk sikkerhed ligger i fremtiden. Da det erfaringsmæssigt tager lang tid at udvikle våben og gøre dem operative, skal USA begynde at foretage massive investeringer i revolutionære teknologier for at sikre, at disse fremtidige trusler kan imødegås. I mellemtiden vil der være tilstrækkelig residual militær kapabilitet til forsvar mod de nuværende trusler.

Evolutionary Transformation: Der eksisterer alvorlige trusler mod amerikansk sikkerhed her og nu. USA må genopbygge de eksisterende kapabiliteter for at imødegå dem. Samtidig, men med lavere prioritet, kan der fortsættes med at blive investeret i fremtidige teknologier, som det har været tilfældet i det sidste tiår. Det fornuftige i denne fremgangsmåde er blevet bevist ved krigen mod Taliban og Al Qaeda i Afghanistan. De brillante resultater fra denne krig demonstrerede klart, at det ikke er nødvendigt med en radikal revolution i de væbnede styrker.

⁵² Korb, Lawrence J. (2002), *Reshaping America's Military: Four Alternatives*, New York: Council on Foreign Relations, http://www.cfr.org/pdf/Military_CPL.pdf

⁵³ Kapitlet bygger primært på tre publikationer fra den amerikanske uafhængige institution Council on Foreign Relations i serien: A Council Policy Initiative. Det drejer sig om Hillen, John and Lawrence J. Korb (1998), *Future Visions for U.S. Defense Policy: Four Alternatives Presented as Presidential Speeches*, New York: Council on Foreign Relations, http://www.cfr.org/pdf/Hillen-Korb_Defense_book.pdf; Korb (2002); og Korb, Lawrence J. (2003), *A New National Security Strategy in an Age of Terrorists, Tyrants, and Weapons of Mass Destruction: Three Options Presented as Presidential Speeches*, New York: Council on Foreign Relations, http://www.cfr.org/pdf/National_Security_CPL.pdf.

Cooperative Defense: USA kan ikke og bør ikke forsøge alene at imødegå den brede vifte af trusler, som er fremme. Der skal samarbejdes med de allierede, og der skal bygges på internationale institutioner med henblik på at fordele ansvaret for den internationale sikkerhed.

Den generelle baggrund for at foretage et valg mellem de fire muligheder findes, således som det fremgår af fremstillingen, i nødvendigheden af at foretage en fundamental gennemgang af sikkerhedsstrategierne. Den var endnu ikke konsekvent og markant gennemført, da Korb formulerede sine alternative strategier. Det skete med den nye nationale sikkerhedsstrategi, *National Security Strategy* (NSS) af 17. september 2002,⁵⁴ hvis indhold vedrørende *preemption*, *prevention* og *persuasion* allerede er omtalt. En sådan strategi skal jf. en 1986-lov produceres og offentliggøres hvert år. Men på grund af den nye administration, som tiltrådte i 2001, og de efterfølgende begivenheder i september, har den nationale sikkerhedsstrategi ikke været opdateret siden december 1999. Derfor er NSS af september 2002 af særlig interesse. NSS er senere blevet fulgt op af en række delrapporter. Vigtig i denne sammenhæng er offentliggørelsen den 12. december 2002 af den uklassificerede del af *National Security Presidential Directive* (NSPD) 17 og *Homeland Security Policy Directive 4*.⁵⁵ Disse politiske tiltag har været stærkt debatteret og er af indlysende grunde afgørende for, hvilken vej det amerikanske forsvar vil gå. Disse dokumenter og præsidentens markante taler i juni 2002 på West Point-militærakademiet og på Fort Drum kan tilsammen hævdes at danne "Bush-doktrinen".⁵⁶

Bush-doktrinen er blevet tolket stærkt forskelligt. Bush-administrationen har i denne sammenhæng et dobbeltproblem. På den ene side ønsker man at markere et virkeligt skift, at fremhæve den nye administrations meriter på den nationale sikkerhedsstrategi. Clinton-regeringens påståede svage og ufokuserede eller forkert fokuserede respons på den nationale og internationale sikkerhed, ikke mindst den overdrevne vægt på fredsoperationer, skulle markeres. På den anden side er

⁵⁴ Findes gengivet i Korb (2003), appendiks A, s. 99ff. Den kan også findes på Internettet: <http://www.state.gov/documents/organization/15538.pdf>

⁵⁵ Ligeledes gengivet i Korb (2003), appendiks B, s. 140.

der også en indsigt, som understreger, at den nationale sikkerhed, ikke mindst når den er truet, bør være hævet over indenrigspolitiske stridigheder. Der er med andre ord et overordnet nationalt imperativ, som bør være patriotisk og dermed støttet af begge de store partier. Denne indstilling har klart været fremhævet i forbindelse med 9-11-angrebene. Nu drejede det sig om hele USA: Man rykkede sammen mod den fælles ydre fjende.

I tolkningen af Bush-doktrinen er det interessant, at netop den amerikanske udenrigsminister Colin Powell har tilkendegivet, at emnerne i doktrinen ikke radikalt adskiller sig fra den eksisterende politik. Fra forskerside har ikke mindst historikeren John Lewis Gaddis fremhævet, at der tværtimod er tale om den mest dybtgående ændring i amerikansk sikkerhedsstrategi i de sidste 50 år, og at doktrinen i øvrigt fremtræder som den mest sammenhængende siden afslutningen af Den Kolde Krig.⁵⁷

Det er i alle tilfælde karakteristisk, at man vil kunne pege på fire forhold, hvor doktrinen adskiller sig fra de tidligere.⁵⁸ For det første fremhæves de globale terrornetværk og slyngelstater som de helt afgørende eksistentielle trusler mod USA's sikkerhed og mod det internationale politiske systems stabilitet. Tidligere var fokus klart på tidligere og kommende rivaler blandt stormagterne – ikke mindst Kina. Det var i høj grad den prioritering, som Bush-administrationen foretog ved sin tiltræden i januar 2001. For det andet formuleres det krystalklart, som det også tidligere i kapitlet er blevet fremhævet, at det amerikanske forsvar må og skal forblive internationalt totalt dominerende i tiden fremover. Dette krav var fx ikke fremme i *Quadrennial Defense Review* (QDR) af 30. september 2001. QDR er den dybtgående gennemgang af forsvaret, som offentliggøres én gang hvert fjerde år. Her gennemførte den amerikanske administration med baggrund i begivenhederne den 11. september en bemærkelsesværdig, uhørt hurtig ajourføring af de allerede bureaukratisk gennemyttede vurderinger. På lidt over to uger blev det katastrofeprægede terroraspekt indført som det dominerende aspekt. Det kan umiddelbart fortælle to ting: At aspektet

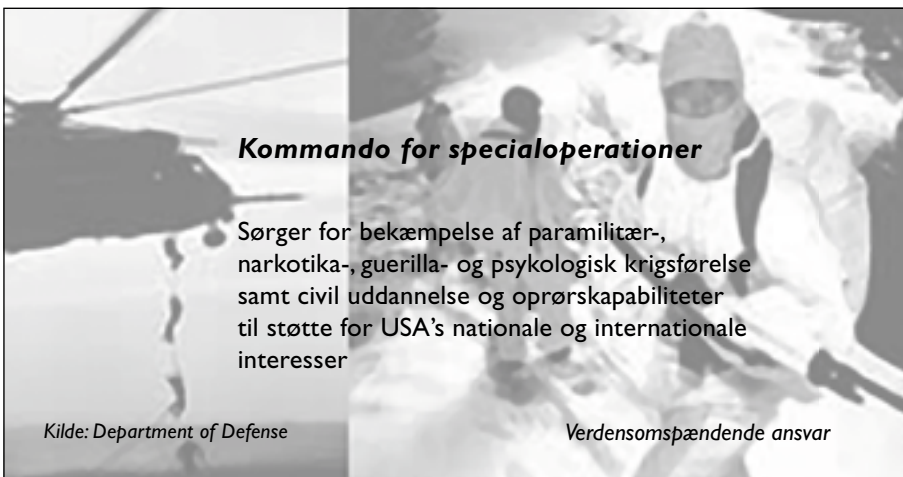
⁵⁶ Korb (2002), s. 4.

⁵⁷ Ibid.

allerede var stærkt placeret i udkastet fra før 9-11, *eller* at ændringerne fra udkastet til det endelige resultat efter angrebet i realiteten mere var af kosmetisk art med terror tilføjet overalt end af substantiel art.

Under alle omstændigheder viser QDR 2001, at der ikke var tænkt på en militært set dominerende overtalelsesstrategi. Gennemgangen forudsatte i virkeligheden eksistensen og fortsættelsen af den grundlæggende afskrækkelsespolitik i fire større, centrale regioner (*theaters*). Man havde ganske vist givet afkald på den strikte *win-win*-strategi, hvor målet var evnen til at kunne vinde to større regionale krige på én gang, til fordel for evnen til hurtigt at kunne besejre to aggressorer samtidig, med option for at kunne – om nødvendigt – erobre hovedstaden og eventuelt gennemføre regimeskifte for den ene parts vedkommende.

For det tredje er det karakteristisk, at Bush-doktrinen fremhæver samarbejde med stormagterne ud fra det udgangspunkt, at magter som Kina, Rusland, Indien, Japan og de europæiske lande i EU foretrækker et internationalt system organiseret af et hegemoni, der skulle have acceptable hensigter og gå ind for normer og værdier, som deles af hovedparten af systemets lande. Dette var, som det fremgår, ikke klart tilfældet i forbindelse med de tidligere strategier eller doktriner.



Kommando for specialoperationer

Sørger for bekæmpelse af paramilitær-, narkotika-, guerilla- og psykologisk krigsførelse samt civil uddannelse og oprørskapabiliteter til støtte for USA's nationale og internationale interesser

Kilde: Department of Defense

Verdensomspændende ansvar

Endelig er der i Bush-doktrinen for første gang klart formuleret en ny politik, som helt specifikt rettes mod det at fjerne de grundlæggende årsager til terrorisme og tyranni. Politikken er at forpligte USA til at gennemføre markedsøkonomi og demokrati overalt, selv i områder og regioner som Mellemøsten, der bl.a. jf. organisationen Freedom House⁵⁹ er blandt de regioner, som scorer absolut på nulpunktet, hvad angår politiske rettigheder, borgerrettigheder og frihedsrettigheder. Projektet er bl.a. indeholdt i strategiens noget ejendommelige og uortodokse anvendelse af begrebet *balance of power*, nemlig det efterstræbelsesværdige i *an international balance of power that favors freedom*.

Men hvordan hænger de fire nævnte alternative forslag fra 2002 til indretning af det amerikanske forslag sammen med situationen efter den bastante formulering af Bush-doktrinen? Her har Lawrence Korb i den ovennævnte publikation fra september 2003, netop med udgangspunkt i denne doktrin, igen præsteret at formulere en række bredere strategiske alternativer og koble dem direkte til de rent militære løsninger. I bogen *A New National Security Strategy in an Age of Terrorists, Tyrants, and Weapons of Mass Destruction: Three Options Presented as Presidential Speeches*⁶⁰ karakteriseres de tre alternative tilgange på følgende måde:

1. *US Dominance and Preventive Action*: Her fremhæves, at de alvorligste og mest vitale trusler mod USA kommer fra kombinationen af terrorisme, slyngelstater og masseødelæggelsesvåben. Fristelsen til at bruge disse våben mod USA er meget høj, ikke mindst fordi det er ekstremt svært at identificere og straffe angriberen. Man kan ikke tale andre fra at udvikle disse våben eller anvende internationale koalitioner som redskab. Derfor må USA have kapabilitet og vilje til at bruge magt for at hindre angreb. USA skal bruge spredning af demokrati og markedsøkonomi til at underminere fjenden. USA har legitim og moralsk ret til at anvende forkøbsangreb mod tyranner og terrorister og USA må kunne gøre dette alene. Strategien derved er dominans, forebyggende angreb og forkøbsangreb. Hvis denne strategi skal gennemføres er de \$ 400 mia. stigende til

⁵⁸ Korb (2002), s. 16.

⁵⁹ <http://www.freedomhouse.org>

500 mia., som den nuværende regering har foreslået utilstrækkeligt. Man skal op på 600 mia., det vil sige øge med 100 mia. – en forøgelse på op mod 1 % af GNP. Det der skal gennemføres, er en forøgelse af de væbnede styrker med 15 %, svarende til 200.000 mand, således at den samlede styrke kommer op på 1,6 millioner i de væbnede styrker. Der skal ydes ekstra \$ 30 mia. til våbenanskaffelse. Dette vil kunne skaffe USA af med forældede våben og introducere endnu bedre præcisionsvåben og instrumenter til at kontrollere kampzonerne. Disse udgifter vil ikke dække de krige, som for øjeblikket endnu ikke er afsluttet. De vil kræve yderligere \$ 100 mia.

2. *A More Stable World with US Power for Deterrence and Containment*: Her er udgangspunktet, at terrorisme, slyngelstater og masseødelæggelsesvåben er de alvorligste trusler, men at unilateral anvendelse af USA's militær ikke er tilstrækkeligt til at imødegå disse trusler. Der skal international understøttelse til. Kapaciteten til at sikre, at en militær sejr også omfatter en stabil fred, fås kun gennem internationalt samarbejde. Der er to dimensioner; dels at USA tager hensyn til sine allierede, og at inddæmning og afskrækkelse udnyttes, før militære operationer anvendes. Hvis USA hælder til dominans, prævention og forebyggelsesstrategier, vil det legitimere andre staters aggression, udført under dække af forsvarsintentioner. En dominansstrategi sammen med et globalt demokratiprojekt vil svække USA internt, resultere i det der er blevet kaldt "imperial overbelastning" og genintroducere Vietnamsyndromet. Afgørende er det at skabe stabilitet i USA's globale omgivelser. USA's soldater er ikke "socialarbejdere" som skal gennemføre en udskiftning af et regime. Der skal satses på robust inddæmning og aktiv afskrækkelse.

Gennemføres denne strategi vil det nuværende niveau for militæruddgifter være tilstrækkeligt. Det er allerede 10 % over det gennemsnitlige niveau under Den Kolde Krig. Forudsætningen er, at det fastholdes, at store traditionelle våbenanskaffelser som *Crusader*-artillerisystemet opgives, og at koldkrigsrelikter som *F/A-22 Raptor*-jagerflyet, *RAH-66 Commanche*-helikopteren og atomdrevne angrebsubåde af *Virginia*-klassen tilsvarende opgives. Det vil kunne skaffe midler til at skabe sofistikerede kampenheder, som er lettere, hurtigere og mere præcise og med større ødelæggelseskraft.

3. *A Cooperative World Order*: De kortsigtede trusler mod USA kommer fra terrorister, slyngelstater og masseødelæggelsesvåben, men på langt sigt er landet også truet af effekterne af global fattigdom, øget lovløshed og en øget isolation fra ligesindede landes side. USA må derfor ændre sin politik med mindre vægt på militære operationer og større vægt på diplomatisk og økonomisk samarbejde. USA skal fortsat være den stærkeste militærmagt i verden, men skal også være den ledende organisator af internationale koalitioner med henblik på at løse centrale internationale problemer og opbygge en egentlig verdensorden. Der skal primært sættes på multilateralisme og internationale institutioner. Ingen skal have veto over USA's varetægtelse af sin sikkerhed, men der skal arbejdes for fælles handling. Imødegåelse af spredning af masseødelæggelsesvåben skal også omfatte styrkelse af ikke-spredningsaftalen, *Non-proliferation Treaty* (NPT), konventionerne om forbud mod kemiske og biologiske våben og det internationale missilteknologiske kontrolregime, *Missile Technology Control Regime* (MTCR). NATO skal styrkes, ligesom aftalerne med de centrale allierede i Asien. Tidligere modstandere som Kina og Rusland skal inddrages i et internationalt system, der understøtter amerikanske værdier. USA skal påtages sig en aktiv lederrolle i internationale organisationer, inklusiv FN, der beskæftiger sig med økonomiske, sociale og sundhedsmæssige problemer; problemer som skaber et klima, der fremmer radikalisme.

Trusler mod USA kan ikke imødegås med unilaterale aktioner. Det er derfor ikke afgørende at fastholde amerikansk militær superoverlegenhed og dominans for evigt. En evig fastholdelse vil svække de ikke-militære komponenter i udenrigspolitikken og tage ressourcer fra de socioøkonomiske programmer, der fastholder USA's styrke. Konsekvenserne for denne politik på det militære område er, at forsvarsudgifterne holdes på det nuværende niveau på \$ 400 mia. over de næste 5 år. USA vil med disse ressourcer kunne imødegå alle trusler, fordi USA ikke behøver at imødegå dem alene.

Det er i realiteten muligt at sætte navne på tilhængerne af de enkelte alternative strategier. Den første strategi støttes klart af vicepræsidenten, forsvarsministeren, af udenrigspolitiske høge både hos republikanerne og demokraterne samt af de neokonservative intellektuelle grupperinger.

Den anden strategi støttes af mange medlemmer af Senatets Foreign Relations Committee og International Affairs Committee i Repræsentanternes Hus. Dertil kommer ledende figurer i State Department, medlemmer af det udenrigspolitiske etablissemments såkaldte *old guard*, og interessant nok findes der ikke mindst støtte hos de fleste militære ledere og mange intellektuelle forsvarsekspertes.

Den tredje strategi med den samarbejdende verdensorden får støtte fra internationalister i Kongressen og i State Department, fra de fleste medlemmer af folkerets- og våbenkontrollgrupperinger og selvsagt fra en række centrale europæiske allierede.

Hvordan skal disse alternative strategier bedømmes? Det er karakteristisk, at alle tre løsninger peger på, at der ikke kan være tale om nedskæringer af det amerikanske forsvar. Der peges i de to sidste strategier på, at yderligere stigninger ikke er nødvendige, den tredje undsiger endog de nuværende, planlagte stigninger i det kommende år. Og i den anden strategi forudses en klar omlægning af forsvarets prioriteringer, hvilket i sig selv er bemærkelsesværdigt. USA har allerede nu en helt overvældende og dominerende international position på det militære område. Det siger noget om det politiske klima i den amerikanske befolkning og i de lovgivende organer i Kongressen, at der er markant enighed om, at USA skal kunne være parat til at imødegå den voksende trussel fra terrorister, slyngelstater og masseødelæggelsesvåben med særdeles omfattende og varierede militære midler. Spørgsmålet er primært, om USA skal gå enegang eller vælge en mere multilateral vej. USA's valg; i den nuværende situation at satse på et forsvar uden fortilfælde anfægtes ikke.

AMERIKANSK STRATEGI I PERSPEKTIV: EN SAMMENFATNING

Bush-doktrinen er blevet introduceret og kort karakteriseret. Den er blevet behandlet i sammenhæng med alternative politikker. Men hvordan skal den placeres og vurderes i lyset af en mere detaljeret analyse? Det kan gøres ved at konfrontere

tre perioder i amerikansk sikkerhedspolitik: Koldkrigsperioden, perioden efter Den Kolde Krig og post-9-11-perioden i relation til tre elementer: Trusselsopfattelsen, vurdering af truslens omfang udtrykt i planlægningsstermer og den formulerede nationale sikkerhedsstrategi. Vægten vil i denne analyse i særlig grad være på post-9-11-situationen og dermed på Bush-doktrinen.

Den Kolde Krig

Under Den Kolde Krig var truslen Sovjetunionen, Kina (indtil 1970) og den ustabile situation i den tredje verden, hvor fordelingen af interessesfærerne mellem supermagterne var uafgjort og kilden til fortsatte konflikter. Det vil sige, at der planlægningsmæssigt frem til begyndelsen af 1970'erne blev satset på at kunne gennemføre to og en halv krig, dvs. en omfattende global krig mod USSR, en mod Kina og en halv krig, nemlig en regional krig (som fx Vietnam). Senere blev målet reduceret til halvanden krig, idet tilnærmelsen til Kina under Nixon betød bortfaldet af den ene verdensomfattende krig. Den fundamentale strategi kan sammenfattes til at være 3-D, en tredimensional strategi, som fundamentalt bestod af følgende tre politisk-militære komponenter: afskrækkelse/*deter*, forsvar/*defend*, udvikling/*develop*. *Deter* refererede til den grundlæggende ide om, at USA primært baseret på kernevåbentriaden ville kunne afskrække hovedmodstandere og andre modstandere mod at angribe. Et angreb ville betyde gengældelse og dermed praktisk talt en udslettelse af angrebsstaten. Målet var at tilføje modstanderen uacceptabel skade. En politisk del af afskrækkelsesstrategier var inddæmning, det at forhindre udbredelsen af den modsatrettede verdensvision, den globale kommunisme. *Defend* refererede til to muligheder: For det første evnen til at kunne angribe modstanderen (*offence is defense*), hvis afskrækkelsen skulle svigte. Og for det andet til muligheden for, gennem introduktionen i 1983 af det, der kunne kaldes for "Reagan-doktrinen", nemlig visionen om at kunne gå fra *Mutual Assured Destruction* (MAD) – ("*defense is offence, offence is defense*"), til *Strategic Defense Initiative* (SDI) – Stjernekrigsprojektet. Det var baseret på det forhold, at man rent faktisk og praktisk ville kunne beskytte USA mod indkommende ballistiske missiler. Det vil kort sagt være betinget af muligheden for *to hit a bullet with a bullet*. *Develop* refererer til det vigtigste ikke-militære politiske instrument under Den Kolde Krig, nemlig at sørge for at bevare, udvide og kontrollere udviklingen i den tredje verden, så

den bevægede sig i retning af vestlige normer og tilslutning. Den tredje verden skulle oprustes og politiseres; ved ulandshjælp, hjælp til selvhjælp, teknisk samarbejde, gunstige handelsordninger, men også ved omfattende militærhjælp. Det centrale koncept var, som det i 1960'erne blev udtrykt af forsvarsminister, senere direktør for Verdensbanken, Robert McNamara, at *Development is Security*.

Post-koldkrig

Efter afslutningen af Den Kolde Krig var situationen fundamentalt anderledes. Den internationale struktur var analytisk set ændret fra bipolaritet til "unipolaritet". Det var en række lande – ikke mindst Frankrig og Rusland – langt fra enige i. De ønskede normativt at betragte ændringen som gående fra bipolaritet til "multipolaritet". USA fremhævede ikke officielt den unipolare position, men refererede primært til en international situation med kun en supermagt, *the sole superpower*-konceptet. Denne nye situation bevirkede en fundamental omkalfatring af forsvarskonceptet, baseret på det såkaldte *bottom-up-review*. USA's nationale sikkerhedspolitik tog i 1990'erne udgangspunkt i trusler, både fra slyngelstater (Iran, Irak, Nordkorea, Libyen) og forbrydelser mod menneskeheden (baseret på fx hyperetnicisme og etnisk udrensning) samt fra terrorisme. En potentiel trussel kunne på langt sigt udgå fra en fremstormende magt som Kina. Man forbedrede sig imidlertid på et krigsomfang svarende til to regionale krige, som skulle kunne vindes samtidigt. Det var det koncept, som blev kaldt *win-win*-doktrinen. I koldkrigstermerne ville det svare til en halv plus en halv krig.

Det vil sige, at en global krig blev anset for helt urealistisk. Strategien blev senere sammenfattet i Clinton-doktrinen som *Engagement and Enlargement*. *Engagement* refererede til USA's globale ansvar og tilstedeværelse. *Enlargement* gik ikke direkte på de store udvidelsesprojekter, som var i gang i Europa, EU og NATO-udvidelsen, men mere generelt på udvidelsen af det, som man opfattede som de nye alment accepterede generelle internationale normer, primært demokrati, men også menneskerettigheder, personlig frihed og markedsøkonomi.

Man kan kondensere 1990'ernes sikkerhedsstrategi til følgende politisk-militære elementer: Afskrækkelse, forsvar, intervention og demokratisering. Afskrækkel-

sen var fortsat et element, uanset at Øst-Vest balancen var forsvundet, og at der tilbage stod en uafviselig amerikansk politisk-økonomisk-militær overlegenhed. Grundlæggende kunne og ville USA med sin overlegne militære styrke afholde en hvilken som helst stormagt og mulig potentiel supermagt fra at udfordre, endsige angribe USA. USA fortsatte imidlertid også med at videreføre ideen fra Den Kolde Krig om at blive "overkernevåbenmagten", den magt som på længere sigt ville kunne standse et angreb med masseødelæggelsesvåben fremført med ballistiske missiler. Med en sådan evne ville USA etablere en usårlighed på dette felt og dermed etablere en form for absolut afskrækkelsesevne. USA kunne angribe, uden selv at blive angrebet på tilsvarende vis. USA satsede på at udvikle et nationalt missilforsvar, *National Missile Defense* (NMD), men som den centrale operative del af forsvaret skulle evnen til at intervenere sikres og udbygges. De nye politisk korrekte krige baseret på asymmetri skulle kunne føres hurtigt, effektivt, samt uden civile og egne militære tab. Hertil kom, at den politiske del af strategien som omtalt skulle sikre udbredelsen af demokrati og menneskerettigheder.

Post-9-11

Med terrorangrebet midt i det globale USA's hjerte – Washington og New York – var USA's sikkerhedspolitiske position og politik med ét forandret. Nu var de værste af alle bange anelser; scenarierne om katastrofal terrorisme, *catastrophic terrorism* blevet en realitet.⁶¹ Det betød en nytolkning af trusselbilledet: Væk var den mulige trussel fra potentielle supermagter; de sluttede tværtimod tættere op omkring USA. Væk var den centrale satsning på fx humanitære interventioner. Trusselsperceptionen var nu terror, terror, terror. I denne forbindelse udpegedes og stigmatiseredes yderligere slyngelstaterne, som nu blev placeret som tilhørende *ondskabens akse*. Begrundelsen var først og fremmest deres tilknytning til international terrorisme og til masseødelæggelsesvåben, som i hænderne på terrorister betragtedes som den ultimative trussel.

Krigsomfanget blev også ændret: Fastholdelsen af *win-win*-strategien blev opgivet. Konceptet blev mere drejet i retning af *win-hold-win*. Det blev hermed

⁶⁰ Korb (2003).

⁶¹ Carter, Ashton B. & William J. Perry (1999), *Preventive Defense: A New Security Strategy for America*, Washington, DC: Brookings Institution Press.

indikeret, at der ikke nødvendigvis skulle sættes på, at USA skulle kunne modgå aggression fra to forskellige stater og på samme tid skulle kunne indtage hovedstaden og tilvejebringe et regimeskift. Sådanne kapaciteter er ikke nødvendige, så længe aggressorerne er klar over, at der under alle omstændigheder vil blive reageret øjeblikkeligt og effektivt på aggressioner. For det, som betragtes som det fundamentale, er den globale krig mod terror. USA skal kunne bekæmpe den usynlige, ukendte fjende med nye, effektive midler. Intet skal spares på at kunne gøre den ukendte trussel kendt, så den kan bekæmpes effektivt. Derfor er formlen to halve krige, plus *the known unknown and the unknown unknown*.⁶² Med andre ord: $\frac{1}{2} + \frac{1}{2} + ?$ Strategien er i kort form: *dominate, democratise – persuade, prevent, preempt*. Det kræver en nærmere forklaring.

Skal man nærmere karakterisere Bush-doktrinen ud over den korte analyse i indledningen, kan det gøres ved lidt forenklet at påstå, at den i forhold til Den Kolde Krigs 3-D-strategi, *deter, defend og develop*, kan betegnes som den meget detaljerede 12-D, tolvdimensionale strategi: *dominate, deter, discriminate, dissuade, demand, develop, democratize, deny, deploy, defend, destroy, defeat*. Det er de tolv strategiske imperativer, som man kan udlede af den amerikanske nationale sikkerhedsstrategi og relaterede dokumenter. Den centrale overskrift er klart dominansen, *dominate*. Det er strategiens fornemste mål at fastholde den amerikanske hyperoverlegenhed i relation til alle andre enheder i det internationale system – derfor dominans. Der har i de foregående strategier været tendenser i denne retning, men aldrig tidligere er dominansstrategien blevet formuleret så entydigt og markant. Alle de 11 øvrige

⁶² Udtrykket er forsvarsminister Rumsfeld fra en pressekonference i Pentagon 12.2.2002. Sammenhængen følger nedenfor. Hart Seely har samlet en række udtalelser fra pressekonferencer og opstillet dem som digte. Det er fx sket med den kendte udtalelse, som er nævnt tidligere i artiklen, jf. note 44 (the known knowns og the unknown unknowns). Et andet eksempel skal nævnes her:

A Confession.

Once in a while

I'm standing here, doing something.

And I think,

"What in the world am I doing here?"

It's a big surprise.

(16. maj 2001, Interview med *New York Times*)

Hart Seely (2003), "The Poetry of D.H.Rumsfeld", Washington, <http://www.slate.msn.com/id/2081042/>

dimensioner i strategien er mærket af dette overordnede mål. Det gælder både de seks *security policy*-orienterede imperativer *deter*, *discriminate*, *dissuade*, *demand*, *develop* og *democratize* og de efterfølgende fem militærpolitiske.

Afskrækkelsesimperativet (*deter*) er fortsat en central dimension for USA's langsigtede position: USA afskrækker alle statsenheder i kraft af sin hyperoverlegenhed, men de substatslige eller transstatslige enheder eller netværk afskrækkes ikke nødvendigvis. Derfor er afskrækkelse ikke nok. Der skal konkrete effektive militære og ikke-militære midler til, midler som afspejles i de øvrige dele af 12-D strategien. Diskrimineringsimperativet (*discriminate*) handler om at dele verden op i to dele: Dem, der er med i kampen mod terror, og dem, der er med terroristerne. Det er en politisk strategi, som baseres på en klar dikotomi mellem god/ond, mellem *yes-yes/no-no*. Der er to klasser af enheder, en tredje gives ikke. Det gælder både stater og ikke-statslige enheder. De stater, som ikke følger den etablerede orden, klassificeres på stigmatiserende vis som tilhørende ondskabens akse.⁶³ Men en helt afgørende og *ny* dimension i den overordnede dominansstrategi er overtalelsesimperativet (*dissuade*), eller udtrykt anderledes *persuasion*-ideen. Heri ligger et klart budskab til den omkringliggende verden, primært til kommende ligeværdige konkurrenter. Budskabet er, som det allerede er omtalt, enkelt: Forsøg ikke på at konkurrere med USA på det militære eller militært teknologiske område. Ethvert forsøg vil være dømt til at mislykkes. Ressourcerne vil være spildt. USA er – og vil vedblivende være – totalt overlegen på dette område. Brug hellere de til rådighed værende ressourcer på ikke-militære interne udviklingsformål. I fortsættelse af denne "overtalelse til at lade være"-strategi ligger et kravs-imperativ (*demand*). Det er kravet til primært stater, men også sub- og transstatslige enheder, om ikke at huse terrorister, om ikke at søge at få eller at erhverve sig masseødelæggelsesvåben, om ikke at fortsætte med at have tyranniske, undertrykkende regimer, med forbindelse til terror og WMD. I dette imperativ ligger også kravet om at være

⁶³ Det skal understreges, at klassificeringen ikke på nogen måde har religiøst betingede kriterier. Der er ikke tale om modsætning eller sammenstød mellem Kristendom og Islam. Wolfowitz siger i en tale d. 30. oktober 2003 at, "krigen mod terror også er en kamp på ideer, men ikke en krig mod Islam". Det er "the vicious extremists", der fører krig mod Islam (<http://www.defenselink.mil/speeches/2003/sp20031030-depsecdef0642.html>).

aktivt med i den globale kamp mod terror. Der vil være en eller anden form for betaling for at være en del af den nye verdensorden, da det drejer sig her netop om at dele byrden.

På sikkerhedspolitikens område er der endnu to vigtige imperativer: Udvikling og demokratisering (*develop* og *democratize*). Som det fremgår, er der ikke noget afgørende nyt i disse delstrategier. Med hensyn til udviklingshjælp ligger USA med mellem 0,2 og 0,3 % af BNI langt bagud i relation til FN-målsætningen på 0,7 %. I forbindelse med 2004-finansbudgettet satses der imidlertid på at råde kraftigt bod på denne mangel.⁶⁴ Udviklingsstrategien indeholder imidlertid en række andre forhold om generelt at fremme en fredelig, økonomisk udvikling, ikke mindst gennem handel. Demokratiseringsdelstrategien er der som konsekvens af Bush-doktrinen sat turbo på. Der ligger heri en forestilling om at demokratisering – ikke mindst i Mellemøsten – vil have en særdeles gunstig effekt på hele regionen. Ud fra strategiens formuleringer kunne man næsten fristes til hævde, at lige som Bush-administrationen havde et ønske om at *skip a generation of weapons* i den generelle amerikanske forsvarspolitik, så er der i administrationen en forestilling om, at det er muligt at springe en generation over i den politiske demokratiudvikling, så at sige etablere demokrati i et højt tempo. Denne politik er på det seneste blevet markant genformuleret af præsident Bush i den store demokratiseringstale i november 2003.⁶⁵

Hvad angår den militærpolitiske del af strategien er et vigtigt element fornægtelse-imperativet (*deny*). Det har to sider: Den første side er at søge at nægte potentielle terrorister og deres våben, hvad enten de er konventionelle eller masseødelæggelsesvåben, adgang til amerikansk territorium eller amerikanske områder. *Homeland Security*-ministeriet har dette som en af sine helt centrale opgaver. Den anden side er lige så vigtig: At forhindre missiler med masseødelæggelsesvåben i at nå frem til amerikanske mål – eller mål mod USA's allierede.

⁶⁴ Se *Politiken* 23 januar 2004 og pressemeddelelse fra den amerikanske ambassade, København.

⁶⁵ Præsident Bush's tale "To promote democracy", 6. november 2003 for National Endowment for Democracy. Præsidenten udtaler bl.a. "The United States has adopted a new policy, a forward strategy of freedom in the Middle East", <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/20031106-2.html>.

Som den centrale garant for dette mål skal der peges på missilforsvarsprogrammet (MD).⁶⁶ I sin nuværende relativt beskedne form forventes kun begrænset effekt i forhold til de kommende fremtidige langt mere omfattende systemer. Men også her vil systemerne være under konstant udvikling og vil hele tiden have fokus rettet mod tilvejebringelsen af revolutionære teknologiske udviklinger og tillige rettet mod imødegåelse af uforudsete teknologiske gennembrud fra modpartens side.

En del af fornægtelses-imperativet er omfattet af deployerings-delstrategien (*deploy*). Som det er fremgået, har USA ikke alene global rækkevidde, men også global tilstedeværelse, en tilstedeværelse som er markant tiltaget efter 9-11. Med Afghanistan-krigen, Irak-krigen og den generelle globale krig mod terror er USA nu ud over at være en europæisk, en latinamerikansk og en asiatisk magt, nu også blevet en mellemøstenmagt og en centralasiatisk magt. At deployere styrker, hvor de er nødvendige og tiltrængte, er derfor af central betydning. Men hvordan og med hvilke midler skal deployeringen ske? I øjeblikket er de amerikanske styrker deployeret i meget høj grad i overensstemmelse med gårsdagens krav, nemlig betinget af Den Kolde Krigs strukturer. Denne deployering har imidlertid i mange henseender trods alt vist sig at være hensigtsmæssig på en række punkter. Men store ændringer ligger forude. Konceptet vil som tidligere nævnt bl.a. blive *Lily-Pads*-systemet, som er baseret på opgivelse af store, tunge, massive militære tilstedeværelser på faste udvalgte geografiske positioner, som afspejler forældede koldkrigsbehov. Det nye vil være lettere, bevægelige enheder, som er placeret forskellige steder i den nye krisebue fra Sydamerika, Cuba, over Nordafrika, Mellemøsten, Afrika og Centralasien.

Men hvordan skal forsvaret – skruet sammen på den nye revolutionerende måde – operere strategisk? Hvordan skal forsvars-imperativet (*defend*) planlægges og i givet fald realiseres? Her er der først og fremmest tale om offensive midler. Med

⁶⁶ *Missile Defense*-programmet har ikke været så fremgangsrigt, som administrationen har satset så. Jf. planerne skal Fort Greely i Alaska pr. 30. september 2004 være en operativ MD-base. Meget tyder på at der forestår vanskeligheder. Det vurderes af Philip Coyle i "Is Missile Defense on Target?", *Arms Control Today*, oktober 2003. MD har en "anemic testing schedule", og resultatet vil blive to "deploy a system simply not up to the job". http://www.armscontrol.org/act/2003_10/Coyle_10.asp.



baggrund i USA's uomgængelige og uanfægtede overlegenhed er der primært tale om offensive midler. Her skal, som det også tidligere er nævnt, satses på prævention, dvs. indgreb over for stater og sub-/transstatslige enheder som formodes på sigt at blive en alvorlig trussel mod USA og allierede. Det vil sige, at der her i folkeretslig sammenhæng er tale om en helt ny tolkning af forsvar mod aggression. Det er et indgreb mod en trussel, som endnu ikke har materialiseret sig som en umiddelbar trussel. Anderledes er det med forebyggelse. Her er der netop tale om en trussel, som vurderes at have materialiseret sig og står umiddelbart over for at blive effektueret. Over for disse to former for trusler vil USA kunne slå til. Det vil sige, at der derefter vil være to strategiske imperativer tilbage i 12-D-strategien for den nationale sikkerhed: Nemlig ødelæggelse (*destroy*) med endemålet nederlag (*defeat*).

KONKLUSIONER

USA's relative og absolutte placering på det militære område er blevet beskrevet og analyseret. En række begrænsninger for forsvarets størrelse, udvidelse og udfoldelse er blevet taget op til vurdering og placeret i en større politisk sammenhæng. Dernæst har der været en kort præsentation af det afgørende spørgsmål om politikken i forbindelse med og introduktionen af implementeringen af *Defense Transformation*. Den omfatter også begreberne *Revolution in Military Affairs* og det

snævrere *Network-Centric-Warfare*. Endelig er den sidste del af artiklen fokuseret på alternative strategier for USA på det udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske område. Her har udgangspunktet været to bøger, som tager udgangspunkt netop i de forskellige vægtninger, der kan foretages i strategier inden for disse områder.

Som situationen umiddelbart ser ud for USA, den hyperoverlegne, eneste supermagt som besidder en uhørt militær magt og bemærkelsesværdig høj scoring på alle andre kapabiliteter, er der tre forhold, som melder sig: Er militær teknologi virkelig svaret på USA's udfordringer? Er USA ikke allerede på vej mod relativ svækkelse – mod *decline*? Og hvis ikke, hvor længe kan den nuværende unipolare verdensorden holde, og hvornår indfinder multipolariteten sig? I relation til militær teknologi har USA, ud over positive erfaringer, også en række meget negative, ikke mindst i forbindelse med asymmetriske krige. Vietnam er det centrale eksempel. USA tabte krigen på trods af generel militær og teknologisk overlegenhed. I det hele taget er erfaringerne i forbindelse med guerillakrigsførelse og krig mod terrorister meget blandede. Ud over amerikanske eksempler, hvor nationsbygningsprocesserne i Irak og de fortsatte krigshandlinger kræver daglige faldne amerikanske soldater, kan nævnes USSR's problemer i Afghanistan, Ruslands i Tjetjenien og Israels i forhold til konflikten med palæstinensiske grupperinger. Hvad kan USA's totale overlegenhed anvendes til i disse former for krigsførelse, som både er ældgamle og samtidig nye på grund af informations- og datadimensionen? Det er her begrebet *transformation* kommer ind i billedet. Som vi har set det, er transformation ikke alene et mantra, en mere eller mindre tom besværgelse, som gentages næsten til ulidelighed. Transformation er også en konkret virkelighed, hvor alt sættes ind på at ændre det amerikanske militær til at kunne gå ind i de nye krigsformer. Også her er generel viden og aktuel information om mulige fjenders placeringer, intentioner, planer, midler og bevægelser af helt afgørende betydning. Denne udnyttelse af viden og information er i høj grad medvirkende til at minimere problemerne ved den asymmetriske krigsførelse. Hertil kommer de dybtgående bestræbelser på at ophæve de fastbundne værnsgrænser gennem værnsfællesskab og specialstyrker. Endelig arbejdes der, som flere gange omtalt, ligeledes med en langt snævrere forbindelse mellem på den ene side militære midler og på den anden økonomiske, politiske, kulturelle, organisatoriske og sociale midler; en proces, hvor de militære midler ikke nød-

vendigvis er de vigtigste. USA's markante vægtning af udbredelse af demokrati som et led i bekæmpelsen af den globale terror er et vigtigt eksempel på denne politik.

Det andet grundlæggende spørgsmål, man kunne stille, var om USA ikke tendentielt er på vej mod relativ svækkelse. Under et besøg i USA for nylig besøgte jeg også den konservative tænketank Heritage Foundation, en institution, som er tæt på Bush-administrationen. Den centralt placerede forsker, jeg talte med, svarede på spørgsmålet, om USA var på vej mod *decline*, at jo, det var USA, og at USA ville blive yderligere svækket, hvis administrationen valgte at forstærke samarbejdet med FN.⁶⁷ Denne påstand er næppe holdbar. Der er intet der tyder på, at USA ved en mere multilateral politik, som fastholder den amerikanske sikkerhedsprimat, vil bliver svækket – tværtimod. USA fører en politik, som nok overordnet og langsigtet kan ses i et dominansperspektiv, men som i den daglige politik i stigende grad ikke alene markedsføres som multilateralisme, men som også har klare multilaterale træk. USA varetager nationale amerikanske interesser samtidig med at de forenes med generelle internationale interesser i det internationale samfund.

Det tredje problem var, hvornår multipolariteten ville indfinde sig. Neorealismens *Grand Old Man*, professor Kenneth Waltz, skrev for få år siden, at man skulle være meget nærsynet, hvis man ikke kunne se multipolariteten nærme sig med stormskridt.⁶⁸ Der er intet der tyder på, at denne forudsigelse vil blive til virkelighed. Tværtimod tyder alt på, at unipolariteten har bidt sig fast: Der er ingen klare kandidater til nye supermagter, og der er ingen tegn på, at det vil kunne betale sig for større magter at danne modalliancer mod USA.

På dette grundlag kan der foretages følgende konklusioner med udgangspunkt i en tillempet neorealistisk teoretisk tilgang med en særlig vægt på teorier om unipolaritet:

⁶⁷ Samtaler i september 2003 i Washington, D.C.

⁶⁸ Kenneth Waltz (2000), "Intimations of Multipolarity" i Hansen, Birthe and Bertel Heurlin (ed.), *The New World Order: Contrasting Theories*. London: Macmillan.



Krigen mod terrorisme

- Signalerer, at støtte til terrorisme koster dyrt
- Indhenter efterretninger
- Udvikler venskabelige relationer
- Eliminerer terroroperationer
- Afskærer fjenden fra adgang til offensive våben
- Sørger for humanitær bistand

Kilde: Department of Defense Forsvarer USA

USA har en enestående placering i det internationale system. Organiseringen af det internationale system karakteriseret af unipolaritet bevirker en række særlige vilkår for unipolen USA og de øvrige enheder i systemet. Der er ikke mere, som under Den Kolde Krig, nogen central magtbalance politisk, militært og økonomisk. USA's nye særprægede strategiske formulering om *a balance of power that favors freedom* illustrerer netop dette forhold. Uden magtbalance vil der på det centrale, strategiske niveau heller ikke være noget nulsumsspil. Unipolariteten betyder, at USA med sin enestående strukturelle position vil have det privilegium, at det unilateralt vil kunne fremme sine egne interesser. På den anden side vil det imidlertid også betyde, at det at fremme USA's interesser også involverer det internationale system, som USA er en så stor del af. USA så at sige fylder så meget i systemet, at det på længere sigt vil være tilbøjelig til i sin varetagelse af egne interesser også at varetage det, som kunne betegnes som det samlede systems interesser. Det skal ligeledes konstateres, at når USA vil kunne gennemføre egne interesser, er det også ensbetydende med at USA til enhver tid vil kunne sætte den internationale dagsorden.

I en unipolær verden vil enhederne også være tilbøjelige til at flokkes omkring supermagten – ikke mindst i sikkerhedsmæssig henseende. Der vil, som det

er udtrykt, kun være én mulighed, *the single option*.⁶⁹ Påstanden er, at det i en robust enesupermagtssituation ikke vil være muligt at etablere en modbalance. Den empiriske virkelighed synes imidlertid at modsige dette, når situationen omkring Irak-krigen vurderes. Her var USA i meget høj grad alene, og førte en krig kun aktivt støttet af Storbritannien og en række mindre betydende stater. Det afgørende var imidlertid, at USA gennemførte krigen næsten alene og vandt, og at modalliancerne viste sig skrøbelige og ikke var i stand til at kunne sætte sig afgørende spor. *The single option* eksisterer fortsat i bedste velgående som et overordnet princip. Her lyder budskabet, således som situationen tendentielt kan tolkes: *Align or be isolated*. Der er ingen alternativ supermagt. Isolationen mærkes markant for de lande, som stigmatiseres som slyngelstater, som dermed sættes uden for den globale, amerikansk dominerede verdensorden.

Andre lande vil have en tendens til mere eller mindre aktivt at være medvirkende i opbygningen af den nye verdensorden. Muligheden for *free-riding* er mindsket som følge af, at valget mellem bipolaritetens to supermagter er forsvundet. Nu søger USA gennem en regionalisering af det internationale system at være tilstedet i form af en slags sikkerhedspolitisk garant. Det gælder fortsat Europa, Latinamerika og Asien, og det gælder nu i stigende grad også Mellemøsten og Centralasien.

Med denne analyse af USA og det internationale system som udgangspunkt vil det være muligt at fremkomme med en række postulater af konkluderende karakter om USA's sikkerheds- og forsvarspolitik:

- Af de tre mulige alternative strategier er der ingen tvivl om, hvilken er nærmest den aktuelle amerikanske politik. Det er det førstnævnte alternativ: *US-dominance and preventive action*. Der er intet, der tyder på, at USA vil give afkald på unilaterale præventive og forebyggende aktioner, når amerikansk sikkerhed eksistentielt er truet. Der er ligeledes intet, der tyder på, at USA vil opgive sin dominansstrategi, som er baseret på advarende overtalelsesfrem-

⁶⁹ Hansen, Birthe (2000), *Unipolarity and the Middle East*, Richmond, Surrey: Curzon.

gangsmåder. Det vil være enhver nuværende og kommende administrations første mål at fastholde enesupermagts-placeringen. At dette imidlertid bedst og mest hensigtsmæssigt opnås i snævert samarbejde med allierede og partnere, er der imidlertid heller ikke nogen tvivl om. Forudsætningen er blot, at samarbejdet primært sker på amerikanske præmisser. Eksemplet kan være, sådan som vi har set det, NATO's overtagelse af de amerikanske sikkerhedspolitiske prioriteringer – truslen fra terrorisme, slyngelstater og masseødelæggelsesvåben. Tilsvarende kan formuleringen af EU's strategiske trusselsvurdering ses som en tilpasning til USA.

- Det betyder, at USA ikke vil afvige fra sin unilateralisme, når det drejer sig om vitale sikkerhedspolitiske forhold. Her vil man snarere kunne skelne mellem en snæver og bred unilateralisme, defineret som multilateralisme på amerikanske betingelser eksemplificeret i USA's anvendelse af FN i optakten til Irak-krigen, hvor der var lagt op til en legitimering fra Sikkerhedsrådet, men inden for klare amerikanske forudsætninger.
- USA's forbindelse mellem en offensiv militær strategi og en offensiv demokratiseringsstrategi vil næppe kunne realiseres, hvis ikke gennem en multilateral politik. Muligheden for en gennemførelse vil være til stede ikke mindst pga. det forhold, at normer som demokrati, markedsøkonomi, personlig frihed, menneskerettigheder og international *rule of law* er almindeligt globalt accepteret som principper og normer, som det erfaringsmæssigt kan betale sig at overholde.
- De overordnede principper i USA's nationale sikkerhedsstrategi – forebyggelse, prævention og dominans – vil både principielt og reelt blive bevaret og vil igen både principielt og reelt danne konkret udgangspunkt for transformationen af det amerikanske militær, en transformation, som kan betegnes som *Revolution of Military Affairs Light*. Der vil ikke mindst pga. af USA's engagement i den globale krig mod terror, i Irak, i Afghanistan og USA's konfrontatoriske relationer til Nordkorea, Syrien og Iran, være to spor, som amerikansk forsvarspolitik følger – nemlig det aktuelle og det langsigtede spor. På den ene side skal de aktuelle, påtrængende behov for at kunne gen-

nemføre militære operationer, som omfatter følgende aktiviteter *deny, deploy, defend (prevent, preempt), destroy* og *defeat*, kunne opfyldes. USA skal i denne forbindelse øjeblikkeligt kunne iværksætte omfattende aktioner med de væbnede styrker, som går under betegnelser som prævention og forebyggelse. Der skal altså være våbensystemer, infrastruktur, organisering, træning og materiel i tilstrækkelige mængder til at kunne udføre og opretholde alle disse operationer. Det vil sige, at der her må satses på den eksisterende struktur og de eksisterende ressourcer, selv om de ikke er fuldt adækvate, interoperabile og fleksible. På den anden side må USA ikke – pga. af de aktuelle og militære aktiviteter, som kunne nærme sig overbelastning – ignorere den umiddelbare og kommende fremtid: USA skal kunne fastholde den absolutte og relative militære dominans. Det kan kun ske ved store investeringer i R&D, ved en løbende transformation af de væbnede styrker i retning af *networking*-koncepter, *leaner-but-meaner*-koncepter og videns- og informationsbaseret strategisk og taktisk styring og udvikling.

- Udtrykt i retning af en besværgelse: Det 21. århundrede er præget af nye former for krige, nye former for anvendelse af militære styrker; det er ensbetydende med ny indretning, ny struktur, nye midler og nyt materiel til de væbnede styrker.
- I denne nye verden er USA *bound to lead*, men USA er også på en række centrale områder *bound to co-operate*. Det er USA, fordi det kan betale sig: Ved at samarbejde, opnår USA en forening af andre landes interesser og egne interesser, en forening som er nødvendig, når hele det internationale systems interesser skal varetages. USA er netop en meget stor del af dette system. Men også de øvrige stater vil være tilbøjelige til i det lange løb at samarbejde med USA. Det er her, man kan hente sikkerhed, og her man kan undgå marginalisering og isolation. I denne sammenhæng er der ikke noget overraskende i, at ikke mindst USA og Europa fortsat er *bound together* i et traditionelt modsætningsfyldt, men ganske stabilt værdi- og interessefællesskab.

KAPITEL 6

Konklusion

I de tre hovedkapitler, *Forsvarspolitiske dilemmaer*, *Missilforsvaret – hvad skal det nytte?* og *Position og politik* blev der afslutningsvis præsenteret en række konklusioner. I dette sidste kapitel vil vi kort vende tilbage til de spørgsmål, der blev taget op i de indledende kapitler. De vil blive set i lyset af den analytiske indsigt fra de tre hovedkapitler.

I det indledende kapitel blev der stillet et mildt sagt markant spørgsmål, som af gode grunde ikke er let at svare på: kan den sikkerhedspolitiske situation i verden i begyndelsen af det 21. århundrede generelt betragtes som *good* eller *no good*? Dette spørgsmål vil vi vende tilbage til i slutningen af kapitlet. Først vil vi på baggrund af beskrivelserne og analyserne af det amerikanske forsvar se på, hvordan de tretten forsvarsbilleder, som blev fremvist og beskrevet i kapitel to, kan tolkes.

Det første billede var det centrale image af USA's unilateralisme på forsvarsområdet. Det er indlysende, at USA – lige så lidt som andre lande – ikke vil være parat til at opgive at kunne handle unilateralt, hvad angår den nationale sikkerhed. Og USA er med sin relative og absolutte globale militære overlegenhed tilbøjelig til politisk at hælde til en markant unilateralisme. Problemet er imidlertid, at USA ikke udelukkende – som enesupermagten – varetager sin egen sikkerhed – men i høj grad også varetager og opretholder den overordnede sikkerhed i hele det internationale system. Uanset den militære overlegenhed vil USA – som *primus inter pares*, den første blandt ligemænd – nødvendigvis have behov for assistance til det krævende hverv at varetage hele det internationale systems sikkerhedspolitiske interesser. Derfor vil vi se et USA, som vil fastholde sin overlegenhed – men som også – pga. risikoen for militær *overstretch* – i stigende grad vil knytte sig til allierede og partnere i en international og global opgavefordelingsbestræbelse.

Præsident Bush har med sin anden præsidentperiode fra 2005 klart signaleret vilje til en global sikkerhedspolitisk arbejdsdeling, men fortsat med USA i det forsvarspolitiske førersæde.

Det andet billede er USA i krig mod en usynlig fjende. Det er USA som hovedaktør i den globale krig mod terror. USA har her klart kunnet markere sig som den afgørende internationale dagsordensætter: alle stater – bortset fra de få, der bevidst stiller sig uden for den fælles verdensorden – har krigen mod terror som prioritering. Det gælder selvsagt dermed også de centrale internationale og regionale organisationer som FN, NATO, EU, AU, G-8, IMF, ASEAN osv. Krigen mod terror, mod terrorister, som er overalt og ingen steder, er kommet for at blive. Krigen er en ikke-krig, uden fronter eller identificerbare fjender og er asymmetrisk. USA har klart meldt ud: der skal for det første sættes på at kunne håndtere statsbaseret terrorisme gennem deployerbare styrker, som effektivt kan sættes ind overalt i verden. Der skal for det andet sættes på forsvar mod masseødelæggelsesvåben og endelig skal der for det tredje sættes på *homeland defense* – forsvaret af amerikansk territorium mod terrorister. Og USA har formået at få næsten hele verden med i den fælles krig mod terror. Dertil har USA indtil nu – skønt man i sin planlægning forventer omfattende angreb – formået efter 11. september 2001 at hindre terrorangreb på det amerikanske territorium.

Det tredje billede er synet på USA set fra omverdenen: er USA den selvoptagne, indadvendte gigantiske gorilla? Er det slyngelstaten, som føler sig hævet over alle internationale normer og love og som tilmed krænker dem konstant? Er USA den skydegale sheriff, som huserer over hele verden med sine væbnede styrker eller er USA den venlige, nødvendige hegemon? Eller er USA blot Bushworld: et Bush-regime, som er så langt fra det liberale USA som tænkes kan, et regime, som er en national og international katastrofe? Billederne, der er tegnet op her, er klart karikaturer, dyrkelse af isolerede aspekter af en større kompleks helhed. USA er ikke Bushworld: USA er et multikulturelt, multiethnisk og multinationalt samfund, et ekstremt komplekst samfund, som ikke kan rummes gennem karakteristikkene af en præsident. USA er en sammensat helhed. Hvad er da denne helhed i forsvarsmæssig sammenhæng? Grundlæggende er USA en supermagt,

KONKLUSION

som bruger sine væbnede styrker og sit samlede forsvar i en større international sammenhæng: målet – som ikke i mange tilfælde ikke nås – er imidlertid at støtte og udvikle et internationalt samfund der baseres på demokrati, markedsøkonomi, menneskerettigheder, individuel frihed og *the rule of law*.

Det fjerde billede er USA i magt og i afmagt. Hvad kan militær magt i realiteten bruges til, når krigenes ført er i gang? USA har sin uantastede militære overmagt i behold: men hvad sker der, når krigens ubønhørlige logik sætter ind? Kan man overhovedet udkæmpe politisk korrekte krige? Har krige ikke altid blodige spor af terror, tortur, lemlæstelser og lidelser, som er så langt fra krigens mål, som tænkes kan? Kan målet hellige midlerne? Naturligvis ikke. USA tager afgørende fat på uhelelige midler. Afmagten ved brutal brug af magt i det eksisterende internationale samfund ligger snublede nær. Forestillingen om et bedre internationalt system og et fungerende internationalt samfund er imidlertid helt centralt for USA. USA er i stadig højere grad bevidst om magtens afmagt og søger at indrette sig derefter.

På det femte billede ser man USA som militærmagt beherskende de globale, men ikke de lokale omgivelser. Det er det USA som har fuld overlegenhed i *the commons*, det fælles, nemlig havet, luften og rummet. Men ikke i *the contested zones*, i de lokale udfordringer, hvor højteknologien på en række områder kommer til kort. Her kan USA rammes, her kan en "David og Goliat-situation" skabes. USA er til fulde klar over disse begrænsninger, som i høj grad imidlertid også er selvpålagte begrænsninger i den forstand, at USA netop ønsker at føre politisk korrekte krige, krige, som ikke kræver unødige menneskeliv eller unødvendige civile ødelæggelser. Og USA arbejder klart i retning af også at etablere den afgørende overlegenhed, også i *the contested zones*. Forløbet af Irak-krigen viser med stor tydelighed dette billede. USA vandt her sammen med sine koalitionsstyrker også i den grad lokalt. Selv i bykrigen viste overlegenheden sig. Der, hvor problemerne opstod, var primært i anvendelsen af terroristmetoder, ikke mindst i forbindelse med selvmordsangreb, hvor vanskelighederne ikke primært var anvendelsen af avanceret teknologi i de egentlige kamphandlinger og kontrollen og styringen af dem, men i mangelfuld og forkert informationsindhentning på terrorområdet.

Det sjette billede var billedet af et USA i krig, tynget af patriotisme med indbyggede begrænsninger i det, som skulle være frihedens, individualismens og demokratiets århundrede. Det centrale i dette billede er det faktum, at 11. september 2001 helt entydigt af størstedelen af USA's befolkning blev betragtet som et overraskelsesangreb på USA, et angreb, som udelukkende havde til hensigt at dræbe flest mulige civile og at skabe frygt hos den almindelige amerikaner. Dette førte til en markant patriotisme, som styrkede et interne sammenhold men som også gav grobund for selvcensur og en vis ensretning. Et land i krig fostrer normalt sådanne udsving. Det afgørende er imidlertid, at de amerikanske demokratiske institutioner ikke led skade. Præsidentvalgkampen i efteråret 2004 viste til fulde et effektivt og kritisk arbejdende demokrati, hvor intet var helligt, både i princippet og i praksis, og alt kunne debatteres. Det amerikanske samfund bygger på en stærk, patriotisk opbakning til præsidenten, der i såvel krig som i fred er militærets øverstkommanderende og til de væbnede styrker, som udelukkende er baseret på professionelle, frivillige soldater. Men det hindrer ikke en kritisk holdning både til præsident og til den konkrete militære indsats.

Netop styringen af de væbnede styrker giver konturerne af det syvende billede: ledelsen og kontrollen med de væbnede styrker. Er det generalerne, der fører krig, er det præsidenten, eller er det forsvarsministeren? Eller er det helt andre bureaukratiske eller økonomiske kræfter, der er på spil? Analysen viser, at der naturligvis er interne modsætninger og dybt komplekse beslutningsprocesser hvad angår krigsførelsen i alle USA's tre nuværende eller tidligere krigszoner: Afghanistan, Irak og krigen mod terror. Men centralt i processen står præsidenten og den politiske ledelse. Det amerikanske demokrati fungerer på længere sigt også krig: der er ingen tvivl om ansvaret: krig og krigsledelse er i stigende grad blevet et markant politisk problem. USA satser på korte, effektive, politisk korrekte krige. Det er ikke alene de pinefulde erfaringer fra Vietnamkrigen, der tynger. Og det er heller ikke vigtigheden af at præsidenten vinder politiske point ved at stå som den triumferende øverstbefalende i det, som ofte betegnes som en præsidents *finest hour* – begyndelsen eller afslutningen af en krig, der er det afgørende. Dybest set drejer det sig om for den politiske ledelse at være i overensstemmelse med de nye krav og udfordringer, der udspringer af det nuværende internationale systems karakter og organisering. Og

KONKLUSION

her der kravene og udfordringerne ikke blot nye former for krige og konflikter men også nye internationale normer som demokrati og menneskerettigheder. Krigen styres klart politisk. Den militære ledelse er markant underordnet det politiske niveau.

Teknologiens begrænsninger er emnet for det ottende forsvarsbillede. Her fremvises det imponerende billede af USA's militære højteknologi og dens resultater og muligheder. Men selv i USA's forsvar trives simple, lavteknologiske fremgangsmåder. Er der tale om et både og – en sikring, en tilbagefaldsmulighed, hvis den centrale, sofistikerede teknologi svigter? Analysen viser, at det ikke er tilfældet. USA satser, satser stort og afgørende på den mest udviklede militære- og civile teknologi. Der er ingen vej tilbage: det er ikke alene en proces, der skal lede frem til de ønskede nye våbensystemer og styringssystemer. Det er ikke mindst den fortsatte udvikling ud i den nære og fjerne fremtids endnu ukendte muligheder og udfordringer, der satses på. Der er ikke tale om en dobbelthed i teknologisatsningen; der er tale om en fuld tilslutning til transformationen i USA's militære styrker. Det, der er afgørende er, at teknologi alene ikke gør det: teknologien har kun værdi i det øjeblik at der tilsvarende sker en ændring i tænkningen, i planlægningen, i organisationen af og anvendelsen af de teknologiserede væbnede styrker. Det er et forhold, som er helt basalt for USA og som har en høj prioritet.

Det niende billede er missilforsvaret. Der er nu et rudimentært missilforsvar opstillet, et forsvar, som skal udvikles til at kunne opfange og ødelægge alle slags missiler, som udstyret med masseødelæggelsesvåben afsendes for at skade USA eller amerikanske og allieredes interesser. Missilforsvaret er nu planlagt som omfattende både det taktiske som det strategiske forsvar. Men virker det, og hvorfor tildeles det et så høj politisk prioritering? Går man projektet nærmere efter i sømmene, få man et billede af et knap så udviklet, knap så gennemtestet, knap så internationalt populært, knap så økonomisk gennemtænkt og knap så strategisk velplanlagt projekt. Så hvorfor har USA i den grad prioriteret missilforsvaret? Analysen har vist, at der overordnet skal peges på to forhold: For det første, at missilforsvaret er en naturlig udvikling af den afgørende satsning på at imødegå truslen fra masseødelæggelsesvåben, dvs. kernevåben og våben med kemiske og biologiske kampstoffer. For det andet, at et helt afgørende rationale for missilfor-

svaret er sikringen af, at USA kan bevare og udvide sin relative højteknologiske og militærteknologiske overlegenhed.

Det tiende billede er det amerikanske image af en politisk-strategisk satsning på en krig mod diktaturer til fremme af demokrati. Dette billede demonstrerer en markant og vigtig international dagsorden. Den er bestemt ikke ny. Allerede præsident Wilson retfærdiggjorde USA's deltagelse fra 1917 i Første Verdenskrig med begrundelsen *to make the world safe for democracy*. Det samme har i endnu højere grad været tilfældet for Anden Verdenskrig og Den Kolde Krig. Man kæmpede mod diktaturer, mod undertrykkelsens ondskab. Præsident Reagan kaldte Sovjetunionen "ondskabens imperium". Regimet var ondt, bl.a. fordi det ikke var demokratisk. At udkæmpe krige mod ondskaben blev videreført i den første Golfkrig, men kun i den forstand at Kuwait blev befriet. Saddam Husseins diktatur fortsatte imidlertid i Irak. Krigen mod Serbien i 1999 blev også retfærdiggjort som en krig mod ondskab i form af etnisk udrensning. Krigen mod Afghanistan og mod Irak blev retfærdiggjort som henholdsvis selvforsvar og ikke-overholdelse af sikkerhedsrådets og det internationale samfunds krav, men i begge tilfælde blev dagsordenen med gennemførelse af demokrati stadig mere synlig og manifesterede sig ved gennemførelse af demokratiske valg, støttet militært af ikke mindst amerikansk militær tilstedeværelse. Meget peger på, at en sådan udvikling, gennemførelse af demokrati med baggrund i tilstedeværelsen af amerikansk militær styrke, vil fortsætte.

Det elvte billede viser dilemmaet mellem terrorbekæmpelse og individets rettigheder. Krig medfører normalt særlove, retslige forhold med undtagelser fra de normale individuelle frihedsrettigheder. Krig medvirker også til forråelse og til brud på internationale konventioner og menneskerettigheder. Krig mod terror kan medføre terrorlignende fremgangsmåder i forsøget på at komme terror til livs. Billederne af amerikanske soldater, der udfører tortur vil også i fremtiden stå som en skamplet på supermagtens krigsførelse. Alt dette kan ses som en del af globaliseringen i informationsspredningen, som en del af de digitale netværker i det internationale informationssamfund. USA har i denne sammenhæng i stigende grad indset, at en international gennemsigtighed og dataspredning nødvendigvis må betyde en humanisering og disciplinering af krigsførelsen, forhold, som alt

KONKLUSION

i alt er sammenhængende med teknologier og koncepter, som i sig selv er afgørende elementer i USA's transformation af sine væbnede styrker. RMA, *Revolution in Military Affairs* omfatter også denne del af den moderne krigsførelse. Der er et dilemma: de væbnede styrker skal bakkes op i deres vanskelige hverv. Der er ikke mindst rekrutteringsmæssige grunde til dette. På den anden side er det klart politisk og moralsk uholdbart at forfalde til et "med ondt skal ondt fordrives-koncept". USA har valgt at slå hårdt ned på torturmetoder og de barske brud på menneskerettigheder og konventioner uden at det dog har haft konsekvenser i den øverste administrative eller politiske ledelse af det amerikanske militær.

Det tolvte billede viser det fundamentale problem om forholdet mellem forsvar og angreb i den amerikanske militære og politiske strategi. Forsvar gennem evnen til effektivt angreb, gennem afskrækkelse, var Den Kolde Krigs mantra. Denne strategi er også fremherskende i dag og er blevet klart skærpet: nu truer USA ikke alene med at angribe, nu angriber man rent faktisk og styrker derved afskrækkelsen. Men USA har i krigen mod terror, i truslerne fra *failed states*, fra *rogue states*, fra ikke-statslige terrororganisationer og enheder får et markant behov for egentligt forsvar, foranstaltninger, der konkret og direkte forhindrer angreb på USA. USA er blevet sårbart, men ønsker med forsvarsmidler at undgå, at denne sårbarhed, som også er en forudsætning for et postmoderne, åbent, individualiseret frit samfund, udnyttes af fjendtlige kræfter. Derfor ses både angrebs- såvel som forsvarsstrategier som fundamentalt vigtige.

Det trettende billede er transformationsbilledet: billedet af et USA, som militært set gør helt op med fortiden, som ser kritisk på den traditionelle opbygning, ledelse, materiel som personel struktur, og som tænker nyt i forhold til den militære arv. Der er næppe fare for, at transformationen går for vidt. Dertil er både den politiske og den organisatoriske inertie for kraftig. Men givet er det, at som situationen for USA's væbnede styrker og deres indsats ser ud netop i nu, må der tænkes nyt i forhold til fredsskabelse med militære midler, nemlig militær intervention og fredsbevarelse forstået som militær indsats i forhold til etablering af stabilitet og humanitær og kriseløsningstiltag, ikke mindst byggede på politiprægede opgaver. Der må peges på nødvendigheden af transformation inden for begge områder: militær indsats i krig og i krise. Overvejelserne er i gang. Det

gælder ikke mindst antallet af personer – af soldater. Hvor krige kræver *få*, kræver kriser *mange* soldater på stedet. Et forhold er imidlertid fundamentalt: USA vil ikke opgive sit store projekt: at transformere de væbnede styrker så det amerikanske forsvar militær-teknologisk og militær-strategisk fortsat vil kunne fremstå som ikke til at matche, som uovervindeligt, som klart værende på forfront i det 21. århundredes informationsamfund.

Lad os afslutningsvis vende tilbage til *good-no-good*-problematikken. *Good*-tolkningen indebærer forventninger om fravær af storkrige, af fravær af den traditionelle magtbalancepolitik, af tilstedeværelsen af et fungerende internationalt samfund, som under ledelse af enesupermagten kan gennemføre politisk korrekte krige baseret på fælles globale normer som demokrati, markedsökonomi, personlig frihed, menneskerettigheder og *the rule of law*. Den gældende verdensorden giver en større international sikkerhed end under tidligere internationale systemer. *No good*-tolkningen indebærer umiddelbart en følelse af reduceret sikkerhed for enkeltindividet. Globale og lokale trusler – af terroristisk, politisk, økonomisk, sundhedsmæssig, naturkatastrofemæssig, identitetsmæssig og kommunikationsmæssig karakter – lurer ikke alene under overfladen – men ofte helt åbenlyst. Men disse trusler – som ofte kan karakteriseres som mere bløde – er ofte baseret på risici i den lave ende af sandsynligheden. Den fundamentale konklusion er, at de hårde, verdenskrigsomfattende trusler er helt fraværende.

Så, måske er *good*-karakteristikken ikke helt ved siden af. Og her kommer det amerikanske militær ind fra sidelinien. Hvor bagvendt det end kan forekomme for mange mennesker, som betragter USA's militær som en negativ størrelse, kan de amerikanske væbnede styrker og institutionen amerikansk militær – fremtræde som en garant for stabilitet og udvikling. Forudsætningen er fastholdelsen af unipolariteten. En ny bipolaritet vil kunne skabe en vis stabilitet, men vil samtidig kunne åbne for den ultimative storkrig. Multipolaritet, som mange lande ser som løsningen, vil kunne skabe en sikkerhedstruende ustabilitet. Endelig vil en ikke-polaritet, en situation med fraværet af markant pol – således som det er påpeget af den amerikanske politolog Ferguson¹ – betyde udpræget sik-

¹ Ferguson, Niall, "Sinking Globalization", *Foreign Affairs*, March-April, 2005.

KONKLUSION

kerhedstruende anarki, med små enheder, som forsøger at overleve i fæstningslignende enheder, konstant truet af ikke-statslige enheder der driver sørøveri, undertrykkelse og mafialignende forbrydelsesaktiviteter. Konklusionen er, at det amerikanske militær, med dets ikke sjældent umiddelbart vanskeligt acceptable aktiviteter trods alt vil medvirke til en international stabilitet, som vil kunne medføre globale forbedringer i overensstemmelse med stadigt mere markerede internationale normer i retning af – som ofte påpeget: demokrati, markedsøkonomi, menneskerettigheder, personlig frihed og *the rule of law*.

LITTERATUR

Udvalgt litteratur om amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik

- Aaron, Henry J. *et al.* (eds), *Agenda for the Nation*, Washington D.C: Brookings Institution Press, 2003.
- Allison, Graham, *Nuclear Terrorism: The Ultimate Preventable Catastrophe*, New York: Times Books, 2004.
- Art, Robert J., *A Grand Strategy for America*, Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- Ash, Timothy Garton, *Free World: America, Europe, and the Surprising Future of the West*, New York: Random House, 2004.
- Barnett, Roger W., *Asymmetrical Warfare: Today's Challenge to U.S. Military Power*, Brassey's, 2003.
- Barnett, Thomas, *The Pentagon's New Map. War and Peace in the Twenty-First Century*, New York: G. P. Putnam's Sons, 2004.
- Berkowitz, Bruce, *The New Face of War: How War Will Be Fought in the 21st Century*, New York: Free Press, 2003.
- Biddle, Stephen, *Military Power: Explaining Victory and Defeat in Modern Battle*, Princeton: Princeton University Press, 2004.
- Blix, Hans, *Disarming Iraq*, New York: Pantheon, 2004.
- Bodansky, Yossef, *The Secret History of the Iraq War*, London: HarperCollins, 2004.
- Bovard, James, *Terrorism and Tyranny: Trampling Freedom, Justice and Peace to Rid the World of Evil*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.
- Brown, Michael E. *et al.* (eds.), *New Global Dangers, Changing Dimensions of International Security*, Cambridge MA: The MIT Press, 2004.
- Brown, Michael E. *et al.* (eds.), *Offense, Defense, and War*, Cambridge MA: The MIT Press, 2004.
- Brzezinski, Zbigniew, *The Choice: Global Domination or Global Leadership*, New York: Basic Books, 2003.

- Bunker, Robert J., *Non-State Threats and Future Wars*, London: Frank Cass, 2003.
- Buzan, Barry, *The United States and the Great Powers*, Cambridge: Polity Press, 2004.
- Calleo, David P., *Rethinking Europe's Future*, Princeton: Princeton University Press, 2001.
- Campbell, Kurt M. *et al* (eds.), *The Nuclear Tipping Point: Why States Reconsider Their Nuclear Choices*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2004
- Chomsky, Noam, *Hegemony or Survival: America's Quest for Global Dominance*, New York: Metropolitan Books, 2003.
- Clarke, Richard A., *Against All Enemies: Inside America's War on Terror*, New York: Free Press, 2004.
- Coll, Steve, *Ghost Wars: The Secret History of the CIA, Afghanistan, and Bin Laden, from the Soviet Invasion to September 10, 2001*, Penguin Press, 2004.
- Cordesman, Anthony H., *The Iraq War. Strategy, Tactics, and Military Lessons*, Westport: Praeger, 2004.
- Cordesman, Anthony H., *The Military Balance in the Middle East*, Westport: Praeger, 2004.
- Daalder, Ivo & James M. Lindsay, *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2003.
- Danner, Mark, *Torture and Truth: America, Abu Graib, and the War on Terror*, New York: New York Review of Books, 2004.
- Ferguson, Niall, *Colossus: The Price of America's Empire*, Penguin Press, 2004.
- Foer, Franklin, *How Soccer Explains the World: An Unlikely Theory of Globalization*, London: Harper Collins, 2004.
- Foot, Rosemary *et al.*, *US Hegemony and International Organizations: The United States and Multinational Institutions*, Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Fukuyama, Francis, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca: Cornell University Press, 2004
- Gaddis, John Lewis, *Surprise, Security, and the American Experience*, MA and London: Harvard University Press, 2004.
- Hassner, Pierre, *The United States: The Empire of Force or the Force of Empire?* Paris: European Union Institute for Security Studies, 2002.

- Hersh, Seymour M, *Chain of Command: The Road from 9-11 to Abu Graib*, London: Harper Collins, 2004
- Heurlin, Bertel & Mikkel Vedby Rasmussen (eds.), *Challenges and Capabilities. NATO in the 21st Century*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2003.
- Heurlin, Bertel *et al.* (eds.) *New Roles of Military Forces. Global and Local Implications of the Revolution in Military Affairs*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2003.
- Heurlin, Bertel *et al.* (eds.), *Missile Defense*, New York: Frank Cass, 2005.
- Heymann, Philip B., *Terrorism, Freedom and Security: Winning Without War*, Cambridge MA: The MIT Press, 2003.
- Hoge, James F. & Gideon Rose (eds.), *Understanding the War on Terror*, New York: Foreign Affairs Books, 2005
- Huntington, Samuel P., *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*, New York: Simon & Schuster, 2004.
- Johnson, Chalmers, *The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy, and the End of the Republic*, New York: Metropolitan Books, 2003.
- Kagan, Donald *et al.*, *Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources for a New Century*, Washington D.C.: Project for the New American Century, 2000
- Kagan, Robert, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York: Alfred A. Knopf, 2003.
- Klare, Michael T., *Blood and Oil: The Dangers and Consequences of America's Growing Petroleum Dependency*, New York: Henry Holt, 2004.
- Krepon, Michael, *Cooperative Threat Reduction, Missile Defense and the Nuclear Future*, Basingstoke: Palgrave, 2003.
- Kupchan, Charles A., "After Pax America: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of Stable Multipolarity", *International Security*, 23 (2), 1998.
- Kupchan, Charles A., *The End of The American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-First Century*, Alfred A. Knopf, 2002.
- Laird, Robbin F. & Holger H. May, "The Revolution in Military Affairs: Allied Perspectives", *McNair Paper 60*, Washington D.C.: National Defense University.

- Levi, Michael A. & Michael E. O'Hanlon, *The Future of Arms Control*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2005.
- Lewis, Bernard, *From Babel to Dragomans: Interpreting the Middle East*, Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Lindley-French, Julian, *Terms of Engament: The Paradox of American Power and the Transatlantic Dilemma Post 11 September*, Paris: European Union Institute for Security Studies, 2002.
- Malone, David M. & Yuen Foong Khong (eds.), *Unilateralism and US Foreign Policy: International Perspectives*, Boulder: Lynne Rienner, 2003.
- Mann, James, *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, New York: Viking, 2004.
- Micklethwait, John & Adrian Wooldridge, *The Right Nation: Conservative Power in America*, New York: Penguin Press, 2004.
- Murray, Williamson & Robert H. Scales Jr., *The Iraq War: A Military History*, Cambridge Mass.: Harvard University Press, 2003.
- National Commission on Terrorist Attacks, *9-11 Commission Report*, 2004. Online: www.9-11commission.gov/report/index.htm
- Nye, Joseph S., *The Paradox of American Power: Why the World's only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Odom, William E. & Robert Dujarric, *America's Inadvertent Empire*, New Haven: Yale University Press, 2004.
- O'Hanlon, Michael E., *Neither Star Wars nor Sanctuary: Constraining the Military Uses of Space*, Washington D.C.: The Brookings Institution Press, 2004.
- Peterson, Peter G., *Running Empty: How the Democratic and Republican Parties are Bankrupting Our Future and What Americans Can Do About It*, Farrar, Straus & Giroux, 2004.
- Pillar, Paul R., *Terrorism and U.S. Foreign Policy*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2001
- Priest, Dana, *The Mission: America's Military in the Twenty-First Century*, New York: W.W. Norton, 2003.
- Readman, Kristina Spohr (ed.), "Building Sustainable and Effective Military Capabilities", *NATO Science Series*, Series V, Vol. 45, Amsterdam: IOS Press, 2004.
- Reid, T.R., *The United States of Europe: The New Superpower and the End of American Supremacy*, Penguin Press, 2004.

- Roberts, Paul, *The End of Oil: On the Edge of a Perilous New World*, Houghton Mifflin, 2004.
- Scheurer, Michael, *Imperial Hubris: Why the West is Losing the War on Terror*, Brassey's, 2004
- Sloan, Stanley R., *NATO, the European Union, and the Atlantic Community: The Transatlantic Bargain Reconsidered*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2003.
- Stevenson, Jonathan, "Counterterrorism: Containment and Beyond", *Adelphi Paper 367*, London: IISS, 2004.
- Toffler, Alvin and Heidi, *War and Anti-War*, London: Warner Books, 1993.
- Walker, William, "Weapons of Mass Destruction and International Order", *Adelphi Paper 370*, London: IISS, 2004.
- Wallerstein, Immanuel, *The Decline of American Power*, New York: The New York Press.
- Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.
- Williams, Cindy (ed.), *Filling the Ranks: Transforming the US Military Personnel System*, Cambridge MA: The MIT Press, 2004.
- Woodward, Bob, *Bush at War*, New York: Simon and Schuster, 2002.
- Woodward, Bob, *Plan of Attack*, New York: Simon and Schuster, 2004.

DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier

Denne DIIS-publikation indgår i de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier. Projektet, der er finansieret af Forsvarsministeriet, blev påbegyndt i 2000 og løber frem til 2009. De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier har fokuseret på EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, NATO, fredsoperationer og den såkaldte revolution i militære anliggender. I en tid, hvor betingelserne for at føre sikkerhedspolitik og opnå sikkerhed forandres, finder DIIS det afgørende, at de forsvars- og sikkerhedspolitiske studier udnytter synergien mellem teoretiske overvejelser om sikkerhedens nye karakter og konkrete analyser af de nye krav til sikkerhedspolitik. Ydermere er det vigtigt at indholdet af en sådan afgørende ny dagsorden bliver formidlet til offentligheden. Forskningsopgaver formuleres i samarbejde med Forsvars- og Udenrigsministeriet. Forskningen og konklusionerne af denne er uafhængige, og afspejler hverken de involverede ministeriers synspunkter eller en officiel DIIS-holdning til det givne spørgsmål. Resultaterne af de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier tager mange former – fra 'research briefs' til artikler i internationale videnskabelige tidsskrifter – for at leve op til vores mål om at foretage forskning af høj kvalitet og formidle denne til offentligheden.

Fagligt panel

Christopher Coker, Reader, London School of Economics and Political Science

Heather Grabbe, Research Director, Centre for European Reform

Lene Hansen, lektor, Københavns Universitet

Sten Rynning, lektor, Syddansk Universitet

Knud Erik Jørgensen, lektor, Aarhus Universitet

Ole Kværnø, Chef, Institut for Strategi, Forsvarsakademiet

Theo Farrell, Senior Lecturer, University of Exeter

Iver Neumann, seniorrådgiver, det norske udenrigsministerium, forskningsprofessor, NUPI

Mehdi Mozaffari, professor, Aarhus Universitet

Robert C. Nurick, Director, Carnegie Endowment for International Peace, Moscow

Mikkel Vedby Rasmussen, lektor, Københavns Universitet

Terry Terriff, Senior Lecturer and Director of the Graduate School of Political Science and International Studies, University of Birmingham

Ståle Ulriksen, vicedirektør og leder af FN-programmet, NUPI

Michael C. Williams, Professor, University of Wales at Aberystwyth

Yderligere information

Yderligere information om De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier kan fås på DIIS's hjemmeside, www.diis.dk, eller ved at kontakte afdelingsleder Peter Viggo Jakobsen på tlf: 32 69 87 63 eller e-mail: pvj@diis.dk.

Yderligere information om emnet for denne publikation kan fås ved at kontakte Bertel Heurlin direkte på tlf: 35 32 33 83 eller e-mail: bh@ifs.ku.dk.