

# Fra Krig og Fred

Dansk Militærhistorisk Kommissions Tidsskrift  
Nummer 2015



## Artikel:

Musketéreden: NATO's reaktion på terrorangrebene på USA 11. september 2001

## Forfatter:

Ib Faurby ©

## Søgeord:

NATO; Artikel 5; USA: 9/11; Danmark; Afghanistan

## Resumé:

Den 12. september 2001, dagen efter terrorangrebene på USA, besluttede NATOs øverste myndighed, Det Nordatlantiske Råd, at aktivere Washingtontraktatens Artikel 5 om gensidig bistand i tilfælde af et angreb, hvis USA kunne dokumentere, at angrebet var kommet udefra. Den amerikanske dokumentation blev accepteret og aktiveringen af Artikel 5 blev meddelt af NATOs generalsekretær den 2. oktober 2001. Beslutningen var en solidaritetstilkendegivelse over for USA, men fik kun begrænset militær betydning, da USA ønskede selv at lede opgøret med al-Qaeda og Talebanstyret i Afghanistan. På baggrund af debatten mellem alliancens medlemslande om kravet til og implikationer af bistandsforpligtelsen rejses spørgsmålet om de fremtidige muligheder for at aktivere Artikel 5.

## Musketéreden: NATO's reaktion på terrorangrebene på USA 11. september 2001

Den 12. september 2001, dagen efter terrorangrebene i USA, besluttede Det Nordatlantiske Råd, for første gang i Alliancens historie, at aktivere Washingtontraktatens Artikel 5 om den gensidige bistandsforpligtelse i tilfælde af angreb på et eller flere medlemslande, såfremt der var tale om et udefra kommende angreb. Tre uger senere fandt Rådet, at USA havde præsenteret den fornødne dokumentation for, at angrebet var kommet udefra, og at bistandsforpligtelsen dermed var aktiveret.

Formålet med det følgende er at beskrive omstændighederne i forbindelse med beslutningen om aktivering af Artikel 5 og de umiddelbare konsekvenser heraf for Alliancen. Fremstillingen er baseret på offentligt tilgængeligt materiale samt forfatterens interviews med et antal personer, der spillede en central rolle i de relevante beslutningsprocesser.<sup>1</sup> Da fremstillingen primært henvender sig til et dansk publikum, vil den også berøre dele af de danske beslutningsprocesser i forbindelse med NATO's reaktion på begivenhederne den 11. september.

### Bruxelles

Den 11. september var medlemslandenes ambassadører ved NATO samlet på en restaurant ude i byen til den normale tirsdagsfrokost med generalsekretær Lord Robertson forud for onsdagens ordinære møde i NATO-rådet. Tirsdagsfrokosten er uformel og uden deltagelse af medarbejdere eller tolke. Deltagerne var der-

---

1 Denne artikel vedrører forhold af nyere dato. Den berører spørgsmål om terrorisme og det sikkerhedspolitiske forhold mellem stater, herunder forhold der stadig er klassificerede. Det betyder, at adgangen til officielle kilder har været stærkt begrænset. Artiklen bygger i udstrakt grad på interviews med et antal politikere, diplomater og ledende officerer gennemført i perioden 2003-2010. Den er dermed også præget af de kildemæssige problemer, der generelt gør sig gældende for aktørinterview, herunder også den tidsmæssige afstand til begivenhederne. En del af kilderne har ønsket helt eller delvist kun at udtale sig anonymt, hvad der yderligere kan svække fremstillingens troværdighed og andre analytikers mulighed for at efterprøve artiklens udsagn. Hverken interviewene eller de øvrige kilder dækker systematisk samtlige NATO-lande. Alle disse forhold betyder, at denne artikel ikke gør krav på fuldstændighed, men i bedste fald kan den tjene som inspiration til yderligere studier.

for noget overraskede og Lord Robertson tydeligt irriteret, da først Luxembourgs ambassadørs chauffør brød ind med en besked til sin chef og derefter Lord Robertsons bodyguard med mobiltelefon for øret. Bodyguarden meddelte, at et civil fly havde ramt World Trade Center i New York. Man formodede, at der var tale om et lille privatfly. Men da bodyguarden for anden gang afbrød mødet med nye oplysninger, besluttede Robertson at afslutte frokosten. Alle deltagerne hastede tilbage til hovedkvarteret, generalsekretæren i sin skudsikre bil.<sup>2</sup>

Da det andet fly ramte World Trade Center, stod det klart, at der var tale om en terrorhandling uden fortilfælde. Et af de umiddelbare spørgsmål var, om NATO-hovedkvarteret, der ligger i indflyvningslinjen til Zaventem, Bruxelles' internationale lufthavn, også kunne være et mål for terroristerne. Lord Robertson og hans nærmeste medarbejdere diskuterede, om hovedkvarteret burde evakueres. Informationschef Jamie Shea mente, det ville give et helt forkert politisk signal, "*hvis NATO løber væk*". Generalsekretærens Executive Secretary fik til opgave at finde alternative bygninger, der kunne huse hovedkvarterets vigtigste medarbejdere, men uden resultat. I stedet blev alle medarbejdere, hvis tilstedeværelse ikke var af afgørende betydning, sendt hjem.<sup>3</sup> Det samme var tilfældet i SHAPE, NATO's militære hovedkvarter i Mons, syd for Bruxelles.

Samme eftermiddag udsendte generalsekretæren en erklæring, hvori han "*i de stærkest mulige vendinger*" fordømte "det vanvittige (*senseless*) angreb" på USA. Der var ifølge Lord Robertson tale om "*barbariske handlinger*", en "*utålelig aggression mod demokratiet*", der understreger nødvendigheden af, at det internationale samfund og Alliancen forenede kræfterne i bekæmpelsen af "*terrorismens svøbe*".<sup>4</sup>

Om aftenen trådte NATO-rådet sammen til et ekstraordinært møde, der vedtog et kommuniké, hvori det blandt andet hed, at NATO-landene enstemmigt fordømte de barbariske handlinger, der var blevet begået mod et af Alliancens medlemslande. Det understregede nødvendigheden af en forstærket kamp mod terrorismen; en kamp som NATO – ja, alle civiliserede lande – måtte vinde. "*I dette afgørende øjeblik kan USA stole på bistand og støtte fra sine 18 allierede i Nordamerika og Europa*".<sup>5</sup>

## Budapest

Mandag den 10. og tirsdag den 11. september var NATO's forsvarschefer på Militærkomiteens årlige rejse, hvor de på skift besøger og bliver orienteret om medlemslandenes forsvar. I 2001 gik turen til Italien og Ungarn. For Ungarns vedkommende var det første gang, man fik besøg af NATO's militære top, og alle sejl

---

2 James Kitfield, "NATO Metamorphosis", *National Journal*, February 8, 2002; Lord Robertson, "Being NATO's Secretary General at 9/11", *NATO Review*, 4-9-2011.

3 Interview med Jamie Shea, 14-6-2005.

4 Statement by the Secretary General of NATO, Lord Robertson, NATO, PR/CP (2001), 121.

5 Statement by the NAC. NATO PR/CP (2001), 122.

var sat til for at præsentere det nye medlemslands forsvar fra den bedste side. Den årlige såkaldte MC-tur har foruden det militærfaglige formål også en selskabelig side, der skal bidrage til at styrke de personlige relationer mellem Militærkomiteens medlemmer. Derfor inviteres forsvarschefernes ægtefæller normalt med på rejsen. I 2001 var ægtefællerne dog kun inviteret med til besøget i Budapest, da man af sikkerhedsmæssige grunde var betænkelige ved at lade dem deltage i besøget i Napoli.

Delegationens leder var formanden for Militærkomiteen, den italienske admiral Guido Venturoni. De fleste af Alliancens forsvarschefer var med, dog ikke den amerikanske formand for Joint Chiefs of Staff, general Hugh Shelton.<sup>6</sup> Med var også forsvarschefernes permanente repræsentanter i Militærkomiteen samt forsvarschefernes adjutanter og enkelte andre medarbejdere. Endelig deltog et antal højtstående officerer, bl.a. cheferne for de to øverste NATO-kommandoer, SACEUR, den amerikanske general Joseph W. Ralston, og SACLANT, den amerikanske general William F. Kernan, samt den danske generalmajor Gustav Grüner, der var general Ralstons repræsentant i Militærkomiteen. Den danske delegation bestod af forsvarschefen, general Christian Hvidt, den danske militære repræsentant i Militærkomiteen, viceadmiral Kristen Winther, og chefen for Forsvarskommandoens Planlægningsstabs planlægningsafdeling, kommandørkaptajn Lars Rosendahl Christophersen, samt general Hvidts adjutant.

Besøget i Italien blev gennemført efter planen, og umiddelbart efter frokost den 11. september fløj man videre til Budapest. Ved ankomsten til lufthavnen i Budapest var der opstillet en æresgarde, som formanden for Militærkomiteen og forsvarscheferne skulle inspicere. Da de øvrige deltagere på vej ud af flyet rutinemæssigt tændte for deres mobiltelefoner, opstod der uro. Noget var i gære. USA var tilsyneladende blevet ramt af et terrorangreb.

Forsvarscheferne trådte sammen på deres hotel. NATO's to øverstkommanderende, generalerne Ralston og Kernan, var endnu ikke nået frem til Budapest. Admiral Venturoni virkede usikker. Man besluttede at holde en times pause, for at deltagerne kunne kontakte deres respektive hjemlande. Det var dog småt med konkrete oplysninger ud over dem, man fik fra CNN. Generalmajor Gustav Grüner kunne ikke komme i kontakt med general Ralston.<sup>7</sup>

Da mødet på hotellet blev genoptaget omkring kl. 19, var flere forsvarschefer allerede på vej hjem, og admiral Venturoni meddelte, at NATO's generalsekretær, Lord Robertson, havde kaldt ham tilbage til Bruxelles. Man besluttede derfor, til skuffelse for de ungarske værter, at aflyse mødet. Den belgiske forsvarschef fik skaffet et Airbus-fly, så de, der skulle til Bruxelles, kunne komme afsted næste

---

6 Hugh Shelton deltog ikke i mødet i Napoli, men da han var på vej til Budapest, fik han meddelelsen om terrorangrebet, hvorefter hans fly vendte tilbage til Washington. Hugh Shelton with Ronald Levison and Malcolm McConnell, *Without Hesitation. The Odyssey on an American Warrior*, (New York 2010), pp. 431-433.

7 Interview med Gustav Grüner, 8-6-2005.

dag.<sup>8</sup> General Hvidt ønskede ligesom de øvrige forsvarschefer hurtigst muligt at vende hjem. Han fik et lift med den tyske forsvarschef, general Harald Kujat, til Tegel-lufthavnen i Berlin, hvor han blev hentet af et Challenger-fly fra det danske flyvevåben. Kl. 21.40 landede han i Værløse og blev kørt direkte til Forsvarskommandoen i Vedbæk, hvor han kort efter kl. 22.00 blev orienteret om situationen, kontaktede forsvarsminister Jan Trøjborg og gav sine instrukser til krisestaben.<sup>9</sup>

## NATO-hovedkvarteret i Bruxelles

Efter det ekstraordinære rådsmøde tirsdag aften gik USA's netop tiltrådte NATO-ambassadør, Nicholas Burns, og Canadas ambassadør, ambassadørgruppens doyen, David Wright, med Lord Robertson op på dennes kontor for at drøfte situationen, og hvordan NATO burde forholde sig. På vej ind mødte de i forkontoret den assisterende vicegeneralsekretær for forsvarsplanlægning og operationer, Edgar Buckley. Situationen var lettere kaotisk. Ambassadør Burns talte om muligheden af tusinder af omkomne. Ambassadør Wright sagde: "Hell this is an Alliance. . . we've got Article 5".<sup>10</sup>

Inde hos generalsekretæren rejste David Wright spørgsmålet om, hvorvidt

### Washingtontraktatens Artikel 5

The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all: and consequently they agree that, if such armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defense recognized by the Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as is deemed necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.

Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures to restore and maintain international peace and security.

---

8 Ibid.

9 Interview med Christian Hvidt, 26-4-2004.

10 E-mail til forfatteren fra Edgar Buckley, 5-8-2005; Edgar Buckley, "Invoking Article 5", *NATO Review*, 1-8-2005.

Det var den canadiske NATO-ambassadør, David Wright, der om aftenen den 11. september 2001 rejste spørgsmålet om, hvorvidt terrorangrebet mod USA kunne betragtes som en sag, der faldt ind under formuleringen i Washingtontraktatens Artikel 5. (Foto: NATO Press Service.)



man kunne sige, at der var tale om en situation, der var dækket af Atlantpagtens Artikel 5, den såkaldte “*musketéred*” om gensidig bistand i tilfælde af et angreb på et af Alliancens medlemmer. De to andre fandt, at det var et interessant spørgsmål, som man måtte overveje nærmere.<sup>11</sup>

Edgar Buckley var klar over, at Den Internationale Stab måtte forberede noget til generalsekretæren. Buckley indledte drøftelsen af en mulig aktivering af Artikel 5 med Günter Altenburg, Assistant Secretary General for Political Affairs og Ted Whiteside, chefen for NATO’s Weapons of Mass Destruction Center. De overvejede, om angrebet på USA kunne betegnes som “*væbnet*” jf. ordlyden i Artikel 5, og hvordan angrebet adskilte sig fra “*normal*” terrorisme som gennemført af f.eks. IRA, ETA og PKK. Alliancens medlemslande betragtede ikke “*interne*” terrorister som et NATO-anliggende.

Sammen med sine nærmeste medarbejdere begyndte Buckley derefter at analysere forudsætningerne for en aktivering af Artikel 5. På spørgsmålet om, hvorvidt der var tale om et “*væbnet angreb*” (armed attack), var svaret “*ja*”, da de civile fly var blevet anvendt som “*missiler*”. Hvordan adskilte angrebet sig fra “*normal*” terrorisme? Det gjorde det på grund af angrebets omfang. Endelig var der spørgsmålet om, hvorvidt angrebet var kommet “*udefra*”. Men det var endnu ikke afklaret. Derfor valgte man at skrive, “*hvis*” (*if*) det blev fastslået, at angrebet var kommet udefra. I så fald ville den forudsætning i Artikel 5 være opfyldt. Det afgørende var imidlertid, om Rådet fandt, at betingelserne i Artikel 5 var opfyldt.

Buckleys medarbejder Steven Sturm gennemgik tidligere NATO-dokumenter for at finde formuleringer, der kunne understøtte argumentationen (*supporting*

11 Forfatterens samtale med Nicholas Burns, 9-2-2003; *The Washington Times*, 15-3-2004.

statements) for en aktivering af Artikel 5. Det drejede sig først og fremmest om erklæringen fra topmødet i 1999 og det nye strategiske koncept ligeledes vedtaget på topmødet i 1999 samt tidligere NATO-erklæringer om terrorisme.<sup>12</sup> Henvisninger til disse tekster ville, med Edgar Buckleys ord, være vigtige for at “skabe konsensus i Rådet”.<sup>13</sup>

Næste morgen kl. 7.30 viste Buckley udkastet til Lord Robertson, der godkend-

**Final Communique from the NATO Summit in Washington D.C. on 23rd and 25th April 1999**

UDDRAG

42. Terrorism constitutes a serious threat to peace, security and stability that can threaten the territorial integrity of States. We reiterate our condemnation of terrorism and reaffirm our determination to combat it in accordance with our international commitments and national legislation. The terrorist threat against deployed NATO forces and NATO installations requires the consideration and development of appropriate measures for the continued protection, taking full account of host nation responsibilities.

**The Alliance's Strategic concept**

Approved by the Heads of States and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23rd and 24th April 1999.

UDDRAG

24. Any armed attack on the territories of the Allies, from whatever direction, would be covered by Articles 5 and 6 of the Washington Treaty. However, Alliance security must also take account of the global context. Alliance security interests can be affected by other risks of a wider nature, including acts of terrorism, sabotage and organized crime, and by the disruption of the flow of vital resources. . .

12 Flere europæiske lande (primært Italien, Frankrig, Spanien, Storbritannien og (Vest-) Tyskland) havde tidligere været plaget af intern terrorisme. I 1993 var der blevet sprængt en bombe i kælderen under World Trade Center, og i 1998 var der to større bombeattentater mod de amerikanske ambassader i hhv. Kenya og Tanzania. I alle tre tilfælde var det al-Qaeda, der stod bag. Op til NATO's jubilæumstopmøde i Washington i 1999 ønskede USA, at terrorbekæmpelse blev en eksplicit del af NATO's opgaver. Nogle NATO-lande (primært Frankrig og Tyskland) var imidlertid imod, at Alliancen fik en central rolle i bekæmpelse af terrorisme. Resultatet blev et kompromis i topmødeerklæringen og Alliancens strategiske koncept. Se tekstboks.

13 Buckley, “Invoking Article 5”, *op. cit.*

te det og straks overgav det til den amerikanske NATO-delegation. Ambassadør Burns var enig, men påpegede, at hvis forslaget blev stillet, men ikke opnåede fuld enighed i Rådet, ville det få uoverskuelige negative konsekvenser. Hans sous-chef, Deputy Chief of Mission Victoria Nuland, sendte det til udenrigsminister Colin Powell. Selv lagde Burns en telefonbesked til præsident George W. Bushs sikkerhedspolitiske rådgiver, Condoleezza Rice. Den så hun i Washington, hvor klokken kun var 4.30, og ringede tilbage til Burns.<sup>14</sup> Kort efter ringede Condoleezza Rice igen og meldte, at præsident George W. Bush syntes, det var en rigtig god idé.<sup>15</sup>

I de tidligere morgentimer var der også kontakt til Colin Powell med en opfordring til, at USA påkaldte sig Artikel 5, da en aktivering af artiklen ville være et nyttigt udtryk for støtte til USA, bidrage til etableringen af en koalition mod terrorisme og konkrete aktioner. Ifølge Burns svarede Washington, at man ville se det som en solidaritetserklæring, men ikke som en "NATO military response".<sup>16</sup>

## 12. september

Onsdag morgen, inden mødet i NATO-rådet, mødtes Robertson, den amerikanske og den canadiske ambassadør igen. Ifølge ambassadør Burns var også "den britiske ambassadør"<sup>17</sup> til stede ved denne lejlighed.<sup>18</sup> De fire besluttede at gå videre med sagen.

Da Rådet trådte sammen kl. 10, forelagde Lord Robertson udkastet til beslutning om aktivering af Artikel 5, og Burns sagde, at USA ville hilse en sådan beslutning velkommen. Det var en helt ekstraordinær situation. Det var aldrig sket før i Alliancens 52-årige historie, og alle havde under den kolde krig forestillet sig, at det var den amerikanske garanti til Vesteuropa i tilfælde af et angreb fra Warszawapagten. Men nu var situationen pludselig omvendt: det var USA, der var blevet angrebet. Flere delegationer var i tvivl om implikationerne af en aktivering af artiklen. Den hollandske ambassadør havde betænkeligheder mht. beslutningens juridiske aspekter.<sup>19</sup>

---

14 Condoleezza Rice, *No Higher Honor. A Memoir of My Years in Washington*, (New York 2011), p. 78.

15 Forfatterens samtale med Nicholas Burns, *op. cit.*

16 Interview med Jamie Shea, *op. cit.*

17 Burns, *op.cit.* Det kan imidlertid ikke have været ambassadør Sir David Manning, der henvises til. Officielt var det hans sidste dag som Storbritanniens NATO-ambassadør, inden han skulle tiltræde som premierminister Tony Blairs ledende sikkerhedspolitiske rådgiver i Cabinet Office. Han befandt sig i Washington den 11. september og kunne ikke umiddelbart forlade USA pga. lukningen af det amerikanske luftrum. Christopher Meyer, *DC Confidential. The Controversial Memoirs of Britain's Ambassador to the U.S. at the Time of 9/11 and the Iraq War*, (London 2005), pp. 82 og 188. Måske mente Burns den næstkommanderende ved den britiske NATO-mission, eller måske var det Emry Jones Parry, der dog først tiltrådte som britisk NATO-ambassadør 13-9-2001.

18 Victoria Nuland var formentlig også med til mødet.

19 Interview med Jamie Shea, *op. cit.*



Den danske delegation havde ikke fået noget forvarsel om generalsekretærens forslag og var ikke en af de missioner, Burns havde kontaktet på forhånd for at sondere holdningen. Det betød, at missionens indberetning onsdag formiddag ramte Udenrigsministeriet i København "helt kold".<sup>20</sup> I Udenrigsministeriet tog udenrigsråd, ambassadør Carsten Søndergaard kontakt med departementsråd Per Poulsen-Hansen og chefkonsulent Michael Borg-Hansen i Statsministeriet for at orientere dem og forberede et kommende møde i Det Udenrigspolitiske Nævn.

Danmarks NATO-ambassadør, Niels Egelund, var dog ikke i tvivl om, at Danmark ville støtte en aktivering af Artikel 5. Allerede aftenen forinden og tidligt den 12. september havde statsminister Poul Nyrup Rasmussen udtalt sin utvetydige solidaritet med og støtte til USA.<sup>21</sup> Så selv om Egelund først formelt kunne støtte forslaget, efter at sagen hjemme havde været forelagt i Det Udenrigspolitiske Nævn, så kunne han på et tidligt tidspunkt i rådsmødet ytre sig imødekommende. Det samme gjorde ambassadørerne fra Canada, Italien, Spanien og Storbritannien.<sup>22</sup> Givetvis var det også tilfældet for ambassadørerne fra de tre "nye" medlemslande, Polen, Ungarn og Tjekkiet, for hvem en effektiv Artikel 5 var et helt afgørende element i deres alliancemedlemskab. Derimod var der betænkeligheder fra belgisk og hollandsk side.<sup>23</sup> For at give ambassadørerne tid til at konsultere deres hovedstæder suspendede generalsekretæren Rådets mødet til genoptagelse kl. 15.00.

I Danmark havde regeringen og Udenrigsministeriet som nævnt ingen forudgående viden om de natlige overvejelser i NATO. Kl. 8.00 var Folketingets Udenrigspolitiske Nævn indkaldt til ekstraordinært møde om terrorangrebet og EU's mulige reaktion på eftermiddagens ekstraordinære udenrigsministermøde, som udenrigsminister Mogens Lykketoft skulle deltage i. Umiddelbart før mødet i

---

20 Interview med Jesper Vahr, 23-4-2010.

21 På sin pressekonference 11-9-2001 sagde Poul Nyrup Rasmussen bl.a., at terrorangrebet ikke alene var et angreb mod USA, men mod "hele det demokratiske verdenssamfund". På et spørgsmål svarede han, at den danske regering ville hjælpe USA med at fange terroristerne dels via medlemskabet i NATO, dels via det danske efterretningsvæsen og Schengensamarbejdet m.m. TVA og TV2, ekstraudsendelser kl. 18.21-18.30 11-9-2001. Den følgende dag sagde statsministeren, at hvis det kom til en militær aktion, ville Danmark vedstå sit ansvar, Ritzau 12-9 kl. 12.38, og endelig, at Danmark var parat til at deltage i en eventuel militær NATO-aktion mod de ansvarlige for terrorangrebet på USA. Ritzau 12-9 kl. 15.42.

22 Der var på intet tidspunkt tvivl om den britiske støtte. Premierminister Tony Blair havde straks udtalt, at Storbritannien stod "skulder ved skulder" med USA. Tony Blair, *A Journey*. London: Hutchinson, 2010, p. 352. Blair blev USA's vigtigste partner, der ubetinget støttede præsident Bush, men Blair formidlede også europæiske synspunkter til USA om betydningen af fremskridt i forholdet mellem Israel og Palæstina.

I Underhusets ekstraordinære møde 14-9-2001 var der bred opbakning fra partiledere og øvrige talere. [www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmhansrd/vol010914/debtxt/10914-03.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmhansrd/vol010914/debtxt/10914-03.htm) Den britiske forsvarschef, Sir Michael Boyce, ringede den 12-9-2001 til USA's Chairman of the Joint Chiefs of Staff, general Hugh Shelton, og forsikrede om Storbritanniens "full military support". Shelton, *op. cit.*, p. 438.

23 Richard E. Rupp, *NATO after 9/11. An Alliance in Continuing Decline*, (New York 2006), p. 95.



NATO's generalsekretær, Lord Robertson, taler i pausen under rådsmødet den 12. september med USA's NATO-ambassadør, Nicholas Burns, og NATO's øverstkommanderende, general Joseph Ralston. (Foto: NATO Press Service)

Nævnet blev Lykketoft interviewet af medierne. Han betegnede angrebet på USA som *“et angreb på hele vores samfundsform”*. Han sagde, at han var overbevist om, *“at den amerikanske regering vil reagere på den nødvendige og rationelle måde”*.<sup>24</sup> På selve mødet orienterede Lykketoft og forsvarsminister Jan Trøjborg om den internationale situation og de danske beredskabsforanstaltninger, men ellers var der ikke rigtig noget for Nævnet at tage stilling til.

I NATO-hovedkvarteret var der drøftelser på kryds og tværs mellem delegationerne. Ikke mindst mellem amerikanerne og flere af de øvrige medlemslandes repræsentanter. Heller ikke Lord Robertson lå på den lade side. Han mødtes med SACEUR, general Ralston, og førte telefonsamtaler med flere af medlemslandenes stats- og udenrigsministre. Et klart flertal af regeringerne var umiddelbart indstillet på at støtte en aktivering af Artikel 5.

Tysklands forbundskansler, Gerhard Schröder, udtalte den 11. september, at angrebet var *“en krigserklæring mod hele den civiliserede verden”*, men hans udenrigsminister, Joscha Fischer advarede USA mod en *“forhastet”* beslutning om at angribe.<sup>25</sup> Trods kansler Gerhard Schröders uforbeholdne erklæring den 12. september i Forbundsdagen om solidaritet med USA<sup>26</sup> var der såvel politi-

<sup>24</sup> Ritzau 12-9 kl. 08.23.

<sup>25</sup> Tom Lansford, *All for One: Terrorism, NATO and the United States*, (Aldershot 2002), pp. 74f.

<sup>26</sup> *“Ich habe ihm [præsident Bush] auch die uneingeschränkte – ich betone: die uneingeschränkte – Solidarität Deutschlands zugesichert”*. Bundestag. 186. Sitzung, Mittwoch, 12-9-2001. *Plenarprotokol 14/186*.

ske problemer som forfatningsmæssig uenighed i Tyskland. Nogle politikere og andre på venstrefløjen var imod, og nogle mente, at en NATO-beslutning ikke opfyldte betingelserne i Forfatningens Artikel 24 (2) om deployering af tyske tropper i udlandet.<sup>27</sup>

Den 11. september indkaldte Schröder til møde i *Bundessicherheitsrat* samme dag og igen den følgende. Den tyske NATO-ambassadør, Gebhardt von Moltke, førte i løbet af dagen flere telefonsamtaler med Udenrigsministeriet i Berlin om den tyske stillingtagen.<sup>28</sup> På mødet i *Bundessicherheitsrat* den 12. september besluttede man først på aftenen, at der forelå et *Bündnisfall*,<sup>29</sup> dvs. en situation, hvor NATO's Artikel 5 kunne aktiveres.

Beslutningen den 12. september faldt midt i en grundlæggende omstilling af tysk (og ikke mindst SPD's og De Grønnes) udenrigs- og sikkerhedspolitik. Omstillingen blev detaljeret begrundet af kansler Schröder i en tale i Forbundsdagen den 11. oktober 2001. På grund af Tysklands internationale position burde landet tage et større internationalt ansvar, herunder også være villig til at anvende sine militære styrker uden for Tyskland.<sup>30</sup>

I løbet af dagen kom der forskellige tilkendegivelser fra flere NATO-landes regeringer. Den belgiske udenrigsminister, Louis Michel, sagde offentligt, "*at angrebet ikke var en krigserklæring*".<sup>31</sup> I det belgiske kabinet var der problemer, der – ud over en almindelige skepsis over for USA<sup>32</sup> – skyldtes, at landet havde en koalitionsregering bestående af seks partier med betydelige indbyrdes meningsforskelle. Lord Robertson ringede selv til den belgiske statsminister, Guy Verhofstadt, og insisterede på at tale med ham, selvom han sad midt i et kabinetsmøde. Robertson talte indtrængende om nødvendigheden af alliancesolidaritet i den

---

27 Roman Schmidt-Radefeldt, "Ensuring the Parliamentary Accountability of Armed Forces in the Context of NATO – Stationing – Deployment – Multinational Integration", Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Conference Paper, 2002, pp. 9-19.

28 Interview med Kristen Winther, 22-6-2004.

29 Erik van de Linde et al., *Quick scan of post 9/11 national counter-terrorism policymaking and implementation in selected European countries*. Research project for the Netherlands Ministry of Justice. RAND Europe, May 2002, p.61.

30 Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder zur aktuellen Lage nach Beginn der Operation gegen den internationalen Terrorismus in Afghanistan. Berlin: Deutscher Bundestag, 11-10-2001. [www.documentararchiv.de/brd/2001/rede\\_schroeder-1011.html](http://www.documentararchiv.de/brd/2001/rede_schroeder-1011.html)

Om udviklingen i den tyske sikkerhedspolitik, se Helga Haftendorn, "One Year After 9/11. A Critical Appraisal of German-American Relations", The Thyssen German American Dialogue Seminar Series. [webdoc.sub.gwdg.de/ebook/If/2003/aicgs/publications/PDF/haftendorn.pdf](http://webdoc.sub.gwdg.de/ebook/If/2003/aicgs/publications/PDF/haftendorn.pdf).

31 *Financial Times*, 13-9-2001.

32 Et eksempel er premierminister Guy Verhofstadts brev til EU-medlemslandene i juli 2002, hvori han bl.a. skulle have argumenteret for en styrkelse af EU's Sikkerheds- og Forsvarspolitik, så den kunne fungere uafhængigt af USA. I en pressemeddelelse af brevet hed det, at Verhofstadt havde skrevet, at "NATO er blevet en 'værktøjskasse' for Washington, der bliver brugt til at underbygge koalitioner i dets krig mod terrorisme". Judy Dempsey, "Belgium Seeks New European Defence Alliance", *Financial Times*, 25-7-2002.

alvorlige situation.<sup>33</sup> Ifølge én kilde sad den belgiske NATO-ambassadør, Baron Thierry de Gruben, med tårer i øjnene i sofaen på generalsekretærens kontor og frygtede, at hans land vil forhindre en vedtagelse.<sup>34</sup>

Også i den hollandske regering var der langstrakte drøftelser. Man var usikre på, hvorfra angrebet på USA var kommet, og på konsekvenserne af en implementering af Artikel 5. Man talte bl.a. om FN's rolle. Der var givetvis også en kompliceret debat om den hollandske forfatnings krav til en positiv beslutning.<sup>35</sup> Da det trak ud med den hollandske beslutning, ringede Lord Robertson til Storbritanniens premierminister, Tony Blair, hvis forsvarsminister Robertson havde været, før han blev NATO's generalsekretær. Blair ringede derefter til den hollandske premierminister, Wim Kok, for at overbevise ham om nødvendigheden af en snarlig og klar beslutning.<sup>36</sup>

Efterfølgende var der presseforlydender om, at også Norge havde haft betænkeligheder ved at tilslutte sig aktiveringen af Artikel 5. Der var dog efter alt at dømme tale om en fejlagtig påstand i en enkelt avisartikel.<sup>37</sup>

Da mødet i Rådet blev genoptaget kl. 15, fremlagde Lord Robertson formelt forslaget om aktivering af Artikel 5. De fleste lande udtrykte umiddelbar støtte til erklæringen. Nogle, både blandt delegationerne og deres regeringer, var dog fortsat i tvivl om forudsætningerne for og implikationerne af en aktivering af artiklen. Derfor fremlagde generalsekretæren et notat, der var udarbejdet af hans juridiske rådgiver, Baldwin De Widts. Heri hed det bl.a., at selvom det var op til de enkelte medlemslande at beslutte, hvordan de ville reagere, så var der visse "objektive kriterier", beslutningen måtte opfylde. For det første måtte der være en sammenhæng mellem indsatsen og angrebets omfang. For det andet måtte

---

33 Sarwar A. Kashmeri, *NATO 2.0: Reboot or Delete?* Potomac Books Inc., 2011. Forfatteren refererer Damon Wilson, Deputy Director of NATO Secretary Lord Robertson's Private Office. Selvom tidsangivelsen er fejlagtig, så stemmer substansen med Lord Robertson, *op.cit.*, der dog ikke anfører, hvilket land der var tale om.

34 Diplomatsk kilde i NATO.

35 Hele tre artikler i den hollandske forfatning var potentielt relevante: Artikel 96 om erklæring af krigstilstand; Artikel 97 om forsvar og beskyttelse af nationale interesser samt Artikel 100 om anvendelsen af militære styrker til støtte for den internationale retsorden og humanitær bistand under internationale konflikter. Formuleringen i Artikel 100 om regeringens underrettelse af Parlamentet var blevet revideret i 2000. Ingen af de nævnte artikler var dog direkte relateret til den foreliggende situation. Beslutningen blev truffet på grundlag af FN-pagtens Artikel 51 om retten til individuelt og kollektivt selvforsvar og NATO-traktatens Artikel 5. "Relationship Invocation Article 5 NATO Treaty and the Dutch Constitution in the War on Terror", *The Netherlands Yearbook of International Law* 2003, p. 299.

36 Martin Walker, "Post 9/11: The European Dimension", *World Policy Journal*, Winter 2001/02, p. 4.

37 Joseph Fichett, "NATO Unity, but What Next", *International Herald Tribune*, 14-9-2001 hævder, at også Norge gav udtryk for betænkeligheder. Flere forfattere, bl.a. Lansford, *op.cit.* p. 74 og Rupp, *op.cit.*, p. 95 henviser til Fichetts påstand. Norges udenrigsminister, Thorbjørn Jagland, tog samme dag i et brev til Lord Robertson skarpt afstand fra påstanden. Jagland skrev, at påstanden byggede på en oversættelsesfejl i medierne og var "completely unfounded". Diplomatsk kilde i NATO. Forfatterens kontakter pr. mail og telefon med flere norske sikkerhedspolitiske forskere har ikke kunnet bekræfte påstanden om norske betænkeligheder ved aktivering af Artikel 5.

indsatsen nødvendigvis afhænge af de enkelte medlemslandes ressourcer. For det tredje måtte beslutningerne gøre det muligt at genoprette det atlantiske områdes sikkerhed i forhold til den trussel om væbnet angreb, der henvistes til i Artikel 5. Endelig hed det, at beslutninger om bistand i overensstemmelse med Artikel 5 måtte baseres på fælles konsultationer.<sup>38</sup>

Denne fortolkning af bistandsforpligtelsen forekom umiddelbart de fleste delegationer at være rimelig. Ikke desto mindre tilkendegav Frankrig, at notatet var udarbejdet på den juridiske rådgivers eget ansvar, og at Frankrig ikke nødvendigvis følte sig bundet af denne fortolkning.<sup>39</sup>

Da forslaget om en aktivering af Artikel 5 formelt var bragt op i Rådet, ville det have været et dramatisk udtryk for manglende solidaritet med USA, hvis det ikke kunne vedtages. Det ville formentlig også have været begyndelsen til enden på NATO. I betragtning af de meningsforskelle, der allerede havde vist sig under mødet, var Lord Robertson og flere ambassadører bange for, at en ny beslutning på et senere tidspunkt, hvor det umiddelbare chok havde lagt sig, kunne blive vanskelig. Forslaget blev derfor formuleret på en måde, der ikke forudsatte en ny beslutning, men blot en amerikansk dokumentation af, at angrebet var kommet udefra. Når denne dokumentation forelå, ville Artikel 5 automatisk være aktiveret.<sup>40</sup>

Betæneligheder var der dog fortsat. Da den franske udenrigsminister, Hubert Védrine, af pressen blev spurgt, om Frankrig ville deltage i en amerikansk militær aktion, svarede han: "Artikel 5 afskaffer ikke de enkelte allieredes handlefrihed".<sup>41</sup> Nogle frygtede, at en aktivering af Artikel 5 i den situation kunne skabe en uoverskuelig præcedens, hvor medlemslande ville kunne kræve alliancesolidaritet også i forbindelse med interne terroraktioner gennemført af f.eks. PKK i Tyrkiet eller ETA i Spanien.

I København trådte Udenrigspolitisk Nævn sammen efter en mindehøjtidelighed i Vor Frue Kirke. Nævnsmødet begyndte umiddelbart efter kl. 20 med Mogens Lykketoft og Jan Trøjborg fra regeringen. Emnet var aktiveringen af NATO-traktatens Artikel 5, som fik bred tilslutning fra medlemmerne. Dog ikke fra Enhedslistens Keld Albrechtsen. SF's Margrethe Auken (der deltog i stedet for Holger K. Nielsen, der var i Washington med Nævnets faste medlemmer) og Kristeligt Folkepartis Jann Sjursen, var betænkelige ved, om Danmark med accepten forpligtede sig til at godkende eller selv deltage i uoverskuelige militæraktioner. Jan Trøjborg påpegede, at terrorisme allerede var nævnt i NATO's strategiske koncept fra 1999. På journalisternes efterfølgende spørgsmål om beslutningen betød, at USA nu af NATO havde fået fripas til en hvilken som helst gengældel-

---

38 "Scope of Article 5 to the North Atlantic Treaty", Memorandum from The Secretary General's Legal Adviser, Baldwin De Widts. Memorandummet var klassificeret "fortroligt"; Buckley, *NATO Review*, *op.cit.*

39 Dansk diplomatisk kilde.

40 Interview med Jesper Vahr, *op.cit.*

41 Rupp, *op. cit.*, p. 96.

sesaktion, svarede ministrene med en understregning af den politiske og moralske solidaritet med USA og ikke beslutningens folkeretlige implikationer.<sup>42</sup>

Straks efter nævnmødet orienterede Udenrigsministeriet Niels Egelund pr. telefon om Nævnets accept af forslaget om en aktivering af Artikel 5. Dermed kunne han formelt tilslutte sig forslaget på Danmarks vegne. Men man ventede stadig på hollænderne. Kl. 21.20 var alt endelig på plads, og Rådet vedtog enstemmigt beslutningen med de nævnte betingelser.<sup>43</sup>

Det stod fra første øjeblik klart, at Danmark ville bistå USA i kampen mod de kræfter, der stod bag terrorangrebet den 11. september. Den 12. sagde statsminister Poul Nyrup Rasmussen og forsvarsminister Jan Trøjborg, at Danmark var rede til at lade danske soldater deltage i kampen mod terroristerne med alt fra efterretningssamarbejde til indsættelse af reaktionsstyrker.<sup>44</sup> Venstres formand, Anders Fogh Rasmussen, gav sin fulde opbakning til denne holdning.

For forsvarets øverste ledelse var der således stor sandsynlighed for, at danske styrker under én eller anden form ville blive pålagt at bidrage til den kommende kamp mod de ansvarlige for angrebet på USA. Man gik også ud fra, at når regering og Folketing traf beslutning om indsættelse af danske styrker, ville politikerne forvente, at det kunne ske hurtigt. Allerede på vejen hjem fra Budapest den 11. september bad forsvarschefen, general Christian Hvidt, Forsvarskommandoen om en oversigt over fly (bortset fra F-16), der kunne stilles til rådighed for USA.<sup>45</sup> Men så længe der ikke var en nærmere afklaring og slet ikke truffet konkrete politiske beslutninger, måtte forsvarets forberedelser være generelle.

Den 14. september anmodede Forsvarsministeriet om senest tirsdag den 18. at få en status for forsvarets reaktionsstyrker, herunder deres beredskab for deployering. Denne anmodning gik videre til værnenes operative kommandoer. Hærens Operative Kommando udarbejdede også et notat til Forsvarskommandoen om indsættelse af teams fra Jægerkorpset til støtte for de danske enheder i Bosnien og Kosovo, hvis det blev nødvendigt.

Amerikanerne var tidligt på banen. Den 18. september aflagde den amerikanske forsvarsattaché et besøg hos Christian Hvidt. Med sig havde attachéen en oversigt over, hvad han mente, Danmark havde af relevante kapaciteter på såvel det militære som det humanitære område. Der var ikke tale om en anmodning om bidrag, men blot en oversigt over, hvad attachéen mente at kunne se ud fra den danske forsvarsaftale. Forsvarskommandoen videresendte papiret til Forsvarsministeriet til orientering.<sup>46</sup>

Hvad kunne forsvaret bidrage med? Større infanteristyrker kunne der ikke være tale om, bl.a. fordi betydelige styrker var bundet på Balkan. Derfor faldt tan-

42 Michael Kuttner m. fl., "Dagbogen. Fire døgn, der rystede verden", *Berlingske Tidende*, Magasinet p. 4, 16-9-2001.

43 Joseph Fichett, *op.cit.*

44 *Politiken*, 13-9-2001.

45 Forsvarskommandoen.

46 *Ibid.*

ken hurtigt på specialoperationsstyrker fra Jægerkorpset og Frømandskorpset, F-16 fly og transportfolk. Danmark var et af de forholdsvis få NATO-lande, hvis specialoperationsstyrker havde øvelseserfaring fra samarbejde med amerikanske og britiske specialstyrker.

Der var også praktiske forberedelser ved værnene, bl.a. klargøring af materiellet. F.eks. besluttede chefen for Flyvertaktisk Kommando, generalmajor Leif Simonsen, at F-16 piloterne skulle intensivere træningen i brugen af laser-styrede bomber.<sup>47</sup> I Forsvarskommandoens Situationscenter modtog man løbende indberetninger fra Danmarks militære repræsentanter i NATO, FN og de danske styrker på Balkan samt fra andre danske myndigheder. Alle sager vedrørende konsekvenser af 11. september blev samlet under betegnelsen CONOPS ELEVEN, en klassificeret dokumentsamling, der omfattede begivenhedsforløb, dokumenter, korrespondance og opgørelser af de danske militære kapaciteter og handlemuligheder.<sup>48</sup>

## Dokumentationen

Aktiveringen af Artikel 5 forudsatte, som nævnt, at USA dokumenterede, at der var tale om et udefrakommende angreb. Beslutningen den 12. september havde ikke angivet noget om dokumentationens nærmere karakter, hvad der siden skulle føre til en vis uenighed. Indledningsvis var der forventninger om en detaljeret dokumentation fra amerikansk side. Selv USA's vigtigste allierede, Storbritanniens premierminister, Tony Blair, sagde, at en militær operation "må og vil blive baseret på konkrete kendsgerninger (*hard evidence*)", og at Storbritanniens og NATO's støtte ikke var ensbetydende med en 'blankocheck' til USA.<sup>49</sup>

Trods Rådets klare vedtagelse fortsatte debatten om implikationerne og det videre forløb. Den 14. september holdt den næstkommanderende på den amerikanske NATO-mission, Victoria Nuland, et møde med repræsentanter for de øvrige delegationer og medarbejdere i den internationale stab. Her var der igen diskussion om implikationerne af vedtagelsen to dage tidligere. Den belgiske repræsentant mente, at den endelige aktivering af Artikel 5 forudsatte en ny beslutning i Rådet, herunder en vurdering af det amerikanske "*bevismateriale*" i spørgsmålet om, hvorvidt angrebet var kommet udefra. Det blev afvist af flere af de øvrige mødedeltagere. Artikel 5 ville være i kraft fra det øjeblik, hvor der – efter USA's vurdering – var tale om et angreb udefra. Nogle ønskede også en diskussion af, hvordan de allierede ville blive konsulteret i det videre forløb.<sup>50</sup> Nuland svarede, at USA gerne tog imod tilbud fra de øvrige medlemslande om støtte

---

47 Interview med Leif Simonsen, 3-4-2004.

48 Interview med Jesper Helsø, 24-3-2006.

49 Lansford, *op.cit.*, p. 77.

50 Diplomatsk kilde i NATO.

til bekæmpelse af terrorisme, men at de indledende operative skridt ville ske i bilateralt samarbejde med enkelte allierede.<sup>51</sup>

Spørgsmålet om konsultationer blev et tilbageværende tema i forhandlingerne mellem medlemslandene. I Washingtontraktatens Artikel 4 hedder det: “*The Parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened*”. Blandt andet Tyskland vendte flere gange tilbage til nødvendigheden af konsultationer. Det samme gjorde Belgien og Italien. Amerikanerne skelnede mellem politiske konsultationer mellem alle medlemslandene og militære (operative) konsultationer mellem de lande, som USA arbejdede operativt sammen med.<sup>52</sup>

Allerede den 11. september var der i USA rygter om, at al-Qaeda og Osama bin Laden stod bag angrebet,<sup>53</sup> og to dage senere erklærede præsident Bush, at det var al-Qaeda. Udenrigsminister Powell stillede et dokument i udsigt “i den nærmeste fremtid”, der klart ville vise Osama bin Ladens forbindelse til angrebet.<sup>54</sup> Det skete imidlertid ikke. Med henvisning til beskyttelse af kilderne og den videre efterforskning ændrede USA holdning til dokumentationens karakter.<sup>55</sup> Ifølge journalisten og forfatteren Bob Woodward var det forsvarsminister Donald Rumsfeld, der modsatte sig med den begrundelse, at det ville skabe en uønskelig præcedens, “*because we may not have enough information to make our case next time, and it may impair our ability to preempt against the threat that may be coming at us*”. Powell argumenterede imod: “*It’s not much of a precedent. There is a lot of evidence. Most of it’s factual. You can say up front it’s preliminary. We’ve been asked by some of our closest allies for some of this information*”. Debatten fortsatte på en måde, der – efter Woodwards vurdering – ikke ville have fundet sted, hvis præsident Bush havde været til stede. Rumsfeld fortsatte: “*Why not use the briefing that Paul Wolfowitz used?*” [På forsvarsministermødet den 26. september]. “*Paul’s briefing was part of the problem. It didn’t give enough detail*”, svarede Powell.<sup>56</sup>

---

51 Ibid.

52 På mødet den 14. september 2001 mellem Victoria Nuland og de øvrige NATO-missioners repræsentanter foretog Nuland denne sondring mellem politiske og operative konsultationer. Diplomatisk kilde i NATO.

53 Allerede den 12. september briefede CIA-direktør George Tenet præsident Bush om al-Qaedas rolle i terrorangrebet. Rice, *op. cit.*, pp. 79f.; George Tenet with Bill Harlow, *At the Center of the Storm. My Years at the CIA*, (New York 2007), pp. xix f.

54 Bl.a. 27. september på National Public Radio i USA, hvor Powell sagde: “The information will be coming out”.

55 Lansford, *op.cit.* pp. 75f.

56 Bob Woodward, *Bush at War* (New York, 2002), pp. 176 f. Woodward refererer en længere diskussion om spørgsmålet mellem Powell, Rumsfeld, Rice og Andrew H. Card, præsidentens stabschef. Woodwards bøger kan være kildemæssigt problematiske, da han i udstrakt grad benytter sig af angiveligt ordrette citater fra møder, hvorfra der ikke foreligger skriftlige kilder. Hans fremstilling hér er (så vidt vides) ikke blevet dementeret. Kilden er formentlig Colin Powell. Ifølge Tenet *op. cit.* pp. 362-367 var der i Det Hvide Hus stor tilfredshed med Woodwards bog, og centrale beslutningstagere blev opfordret til at samarbejde med ham i det videre arbej-



Det blev derfor meget generelle orienteringer, de amerikanske repræsentanter i den følgende tid gav de allierede. Viceudenrigsminister Richard Armitage orienterede NATO-rådet den 20. september. Han sagde bl.a., at USA ønskede en "Grand Coalition", der skulle gælde alle former for terrorisme. Men han gav ingen oplysninger om USA's operative overvejelser.<sup>57</sup> To uger efter terrorangrebet sagde forsvarsminister Rumsfeld, at det ikke er koalitionen, der definerer missionen, men missionen, der definerer koalitionen.<sup>58</sup>

På forsvarsministrenes uformelle møde i Bruxelles den 26. september gav den amerikanske viceforsvarsminister, Paul Wolfowitz, da også blot en orientering, der var så generel, at flere ministre, deriblandt den tyske viceforsvarsminister, Rudolf Scharping, offentligt gav udtryk for deres skuffelse. Storbritanniens forsvarsminister, Geoffrey Hoon, sagde, at Wolfowitz "ikke uddybede [dokumentationen] ud over det, præsidenten [Bush] allerede havde gjort", og den belgiske forsvarsminister, André Flahaut, forudså, at det ville tage tid at sikre tilstrækkelig dokumentation til, at Artikel 5 kunne aktiveres, og at Alliancen ville bruge en del tid på at formulere sin reaktion.<sup>59</sup> Det var også i forbindelse med forsvarsministermødet, at Paul Wolfowitz meddelte, at USA næppe ville benytte sig af alliancens kommandostruktur: "Hvis vi har behov for kollektiv handling, vil vi bede om det. Det forudser vi ikke i øjeblikket". Og han fortsatte med at sige, at USA ønskede en vedholdende indsats gennemført af mange forskellige koalitioner fra forskellige dele af verden.<sup>60</sup>

Den 2. oktober gav hele tre amerikanske repræsentanter orienteringer til NATO-rådet. Først gav det amerikanske udenrigsministeriums kontraterrorismekoordinator, Frank X. Taylor, en 40 minutter lang, klassificeret briefing med titlen: "Al-Qaeda Declares War on the US". Ifølge nogle af deltagerne indeholdt briefinggen ikke en utvetydig dokumentation. Senere samme dag orienterede Wolfowitz og Armitage. Om Wolfowitz' præsentation sagde Jamie Shea, at der var "a terrible sense of disappointment" i Rådet.<sup>61</sup> Souschefen ved den danske NATO-mission husker dog ingen særlig skuffelse: "De amerikanske briefinger i Rådet var normalt uden megen substans, men Armitage var ganske god".<sup>62</sup> Samtidig orienterede amerikanske repræsentanter i flere vesteuropæiske hovedstæder. Men igen fandt nogle allierede ambassadører i Rådet, at dokumentationen var utilstrækkelig. På

---

de. Tenet dementerer imidlertid en central passage vedrørende sin egen rolle i det følgende bind om optakten til krigen i Irak, Bob Woodward, *Plan of Attack* (New York, 2004). En tydeligt bitter Tenet skriver videre p. 480, at Det Hvide Hus brugte Woodward til at "deflect blame and set up fall guys". Om forholdet mellem Powell og Rumsfeld se bl.a. Rice, *op. cit.* pp. 16 ff. .

57 *Financial Times*, 20 September 2001: "Visit to NATO of the US Deputy Secretary of State, Richard L. Armitage. 20-9-2001". NATO Update 20-9-2001.

58 *The Washington Post*, 25-9-26, 2001, her citeret efter Rupp, *op. cit.*, p. 100.

59 Lansford, *op. cit.*, p. 77.

60 Rupp, *op. cit.* p. 100, Note 32; "11 September 2001: the response". London: *House of Commons Research Paper 01/72*. 3-10-2001, p. 104.

61 Interview med Jamie Shea, *op. cit.*

62 Interview med Jesper Vahr, *op. cit.*

den anden side var det klart, at en afvisning af den amerikanske dokumentation og dermed en manglende aktivering af Artikel 5 ville være umådelig skadelig for Alliancen og for forholdet til USA. Storbritannien udsendte sin egen dokumentation af Osama bin Ladens og al-Qaeda's ansvar for terrorangrebet.<sup>63</sup>

Enkelte lande ønskede ikke desto mindre en ny rådsbeslutning, for at Artikel 5 kunne aktiveres. Det gjaldt ikke mindst Belgien, der i dagene efter 12. september på interne møder mellem diplomaterne i NATO krævede en formel beslutning om iværksættelse af Artikel 5 på baggrund af en stillingtagen til det amerikanske "bevismateriale". Det var fortsat Belgiens holdning efter de amerikanske orienteringer den 2. oktober. Det var der dog ikke tilslutning til fra de andre medlemmer. Men Holland og Luxembourg ønskede betænkningstid, ikke fordi ambassadørerne forventede problemer, men for at give deres regeringer tid til endnu engang at overveje implikationerne af en aktivering af Artikel 5. Italiens og Spaniens repræsentanter talte om nødvendigheden af politiske konsultationer, før USA tog operative militære skridt.<sup>64</sup>

Langt hovedparten af medlemslandenes repræsentanter, deriblandt den danske, fastholdt imidlertid automatikken i den oprindelige beslutning. De fandt, at en udsættelse ville føre til "uønskede fortolkninger"<sup>65</sup>. De støttede generalsekretærens ønske om straks på et pressemøde at orientere offentligheden. Så mødet den 2. oktober sluttede med, at Rådet accepterede den amerikanske dokumentation, hvorefter Lord Robertson offentligt kunne meddele:

*"The facts are clear and compelling. The information presented points conclusively to an Al-Qaida role in the 11 September attacks.*

*We know that the individuals who carried out these attacks were part of the world-wide terrorist network of Al-Qaida, headed by Osama bin Laden and his key lieutenants and protected by the Taleban.*

*On the basis of this briefing, it has now been determined that the attack against the United States on 11 September was directed from abroad and shall therefore be regarded as an action covered by Article 5 of the Washington Treaty, which states that an armed attack on one or more of the Allies in Europe or North America shall be considered an attack against them all."*<sup>66</sup>

Derefter orienterede Lord Robertson, i overensstemmelse med formuleringen i Artikel 5, FN's generalsekretær, Kofi Annan.

---

63 *Responsibility for the Terrorist Atrocities in the United States, 11 September 2001.* London: HMSO, November 2001.

64 Diplomatisk kilde i NATO.

65 Dansk diplomatisk kilde.

66 Statement by Lord Robertson, NATO, 2-10-2001.

## NATO's begrænsede rolle

NATO-rådets beslutningen den 12. september var en solidaritetstilkendegivelse, der ikke umiddelbart havde operative konsekvenser. Flere NATO-lande og mange medarbejdere i NATO's politiske hovedkvarter og stabe, deriblandt også generalsekretæren, havde forestillet sig, eller i hvert fald håbet, at Alliancen ville få en aktiv rolle i det videre forløb.<sup>67</sup> Lord Robertson følte, at det var en *“lost opportunity”* for NATO til at omstille sig til terrorbekæmpelse og operationer *“out of area”*.<sup>68</sup> Det ville have demonstreret Alliancens fortsatte betydning efter Den kolde Krig. Men det skete ikke. Edgar Buckley skrev fire år senere om den amerikanske formulering, at *“det er missionen, der bestemmer koalitionen, ikke koalitionen, der bestemmer missionen”*:

*“This was, in my opinion, a fundamental misjudgment about the nature of the Alliance that devalued the importance of strategic solidarity. As a result, I share the frustration of those who believe that the United States could have done more to engage the Alliance in its efforts against the Taleban and al Qaida”*.<sup>69</sup>

Også i Det Hvide Hus var der nogle, der i de følgende år fortrød afvisningen af en større rolle for NATO. Præsident Bush's sikkerhedspolitiske rådgiver og senere udenrigsminister, Condoleezza Rice, skrev således i 2011 i sine erindringer:

*“As time went on, the allies felt frustrated that they hadn't been fully included in our response to 9/11. I have wondered many times if we somehow missed an opportunity to make the declaration of Article V have meaning for the Alliance. It is true that we were capable largely on our own to initiate war against the Taliban. It is also true that, after years of neglecting their military capabilities and concurrent failure to modernize for the war we'd eventually fight, most members of the Alliance were unable to move their military forces quickly. And we were single-minded, bruised, and determined to avenge 9/11 and destroy al Qaeda and its dangerous sanctuary as quickly as possible. Nonetheless, I've always felt that we left the Alliance dressed up with nowhere to go. I wish we'd done better.”*<sup>70</sup>

NATO fik imidlertid ingen direkte rolle i den krig, der var på vej mod Talebanstyret og al-Qaeda. USA ville selv lede opgøret efter 11. september. For USA var reaktionen på terrorangrebet en så afgørende national sag, at den skulle gennemføres under utvetydig amerikansk ledelse. Man skal heller ikke være blind for, at de reservationer, nogle NATO-landes repræsentanter offentligt og i fortrolige samtaler gav udtryk for kort efter beslutningen om at aktivere Artikel 5, bekræf-

---

67 Rupp, *op.cit.* p. 101; email til forfatteren fra Edgar Buckley, 5-8-2005.

68 Interview med Jamie Shea, *op. cit.*

69 Buckley, *NATO Review*, *op. cit.*

70 Condoleezza Rice, *op. cit.*, pp. 78-79. Citatets næstsidste sætning er formentlig inspireret af Rebecca Johnson and Micha Zenko, “All Dressed Up and No Place to Go: Why NATO Should Be on the Front Line in the War on Terror”, *Parameters*, Winter 2002-03, pp. 48-63.

USA's udenrigsminister, Colin Powell, og forsvarsminister Donald Rumsfeld så forskelligt på værdien af et NATO-bidrag til bekæmpelse af de ansvarlige for terrorangrebet den 11. september 2001. Her ses de to ministre i diskussion, mens præsidentens sikkerhedsrådgiver, Condoleezza Rice lytter. (Foto: White House Press Service).



tede amerikanske beslutningstagere i deres skepsis over for en kollektiv NATO-operation.<sup>71</sup>

Der var flere årsager til, at især Pentagon var imod en NATO-operation. For det første mente man, at der ikke var behov for militær støtte fra Alliancen. Med missiler og præcisionsbombning samt indsættelse af amerikanske specialoperationsstyrker mente man at have rigelig kapacitet til at sætte al-Qaeda og Taliban-styret ud af spillet. Man forestillede sig ikke, at der ville blive behov for indsættelse af større landstyrker. Pentagon meddelte derfor præsident Bush, at inddragelsen af andre landes militære styrker ville mindske operationens tempo og effektivitet. Det ville kræve ikke ubetydelige amerikanske ressourcer at integrere allierede styrker i en fælles indsats. Dertil kom, hvad man betragtede som de dårlige erfaringer fra operationen mod Serbien under Kosovo-konflikten i 1999 ("Kosovo-syndromet").<sup>72</sup> Der var ikke et enstrenget kommandosystem, og militærfaglige spørgsmål, herunder den konkrete måludpegning, blev genstand for politisk uenighed. Og så blev operative og taktiske beslutninger lækket til pressen og dermed også til Serbien.<sup>73</sup> Dertil kom givetvis Rumsfelds personlige skepsis over for NATO, hvor han i 1973-74 havde været USA's ambassadør.<sup>74</sup>

71 Rupp, *op. cit.*, pp. 97-100.

72 James Mann, *Rise of the Vulcans. The History of Bush's War Cabinet*, (New York 2004), pp. 304f. Angiveligt er udtrykket "Kosovo-syndromet" oprindeligt formuleret af den franske ambassadør i USA, Francois Bujon de L'Estang.

73 Rupp, *op. cit.*, p. 101.

74 Mann, *op. cit.*, p. 54.

State Department havde imidlertid en anden opfattelse. I anbefalingerne til præsident Bush i september-oktober opfordrede man til at inddrage NATO-styrker i den kommende operation i Afghanistan.<sup>75</sup> Holdningen var, at det ikke blot ville være diplomatisk hensigtsmæssigt, men også, at selvom USA i militær henseende ikke på kort sigt havde brug for allierede styrker, så ville der – som det siden viste sig – blive brug for dem i det efterfølgende forsøg på at stabilisere situationen i Afghanistan. Udenrigsminister Colin Powell udtrykte da også ved flere lejligheder sin taknemmelighed for aktiveringen af Artikel 5 og for NATO's og medlemslandenes konkrete militære støtte.<sup>76</sup> Det gjaldt også i forhold til Danmark.<sup>77</sup>

## Den amerikanske ønskeseddel

Resultatet blev i første omgang en amerikansk "ønskeseddel" med otte punkter, der blev fremlagt for NATO-rådet den 3. oktober og vedtaget på Rådsmødet den følgende dag.<sup>78</sup> For det første besluttede NATO at øge efterretningssamarbejdet, herunder at udveksle informationer om terrorisme og kontraterrorisme både bilateralt og multilateralt i NATO-regi. Det sidste skulle dog vise sig at være vanskeligere end som så.

For det andet erklærede NATO-landene sig rede til bilateralt og kollektivt at bistå medlemslande og andre, der måtte blive udsat for terrortrusler på grund af deres støtte til kampen mod terrorisme. Bag denne brede formulering lå bl.a. et amerikansk ønske om at berolige de centralasiatiske lande, hvis støtte ville blive af afgørende betydning for den kommende krig. Resultatet blev et løfte fra NATO om at "uddybe vort forhold til vore centralasiatiske og kaukasiske partnere så vel som med vore partnere i Middelhavsdialogen".<sup>79</sup>

For det tredje forsikrede de allierede, at de ville øge sikkerhedsforanstaltningerne med henblik på beskyttelse af amerikanske og andre allieredes faciliteter i deres respektive lande.

For det fjerde lovede de allierede at erstatte amerikanske styrker i andre operationer, som USA havde brug for i Afghanistan-operationen. Det var primært amerikanske styrker på Balkan. Frankrig sendte således overvågningsfly til Bosnien, så USA kunne frigøre sine AWACS-overvågningsfly til Afghanistan-missionen.<sup>80</sup>

---

75 Rupp, *op. cit.*, p. 101.

76 Lansford, *op. cit.*, p. 113.

77 Brev fra Colin L. Powell til Poul Nyrup Rasmussen, 9-10-2001; Colin Powells e-mail til forfatteren, 13-7-2006.

78 Statement to the Press by Secretary General, Lord Robertson on the North Atlantic Council Decision On Implementation Of Article 5 of the Washington Treaty following the 11 September Attack against the United States. NATO Update, 04-10-2001.

79 Lansford, *op. cit.*, kapitel 5 note 15.

80 *Ibid.*, p. 113.

For det femte tilbød NATO's medlemslande USA clearing af amerikanske og andre allierede fly (i overensstemmelse med de nødvendige nationale procedurer for trafikkontrol) i relation til kampen mod terrorisme.<sup>81</sup>

For det sjette accepterede Alliancens medlemslande at stille deres havne og lufthavne til rådighed for USA og andre NATO-lande i forbindelse med kampen mod terrorisme.

#### Gallup-undersøgelse, september 2001 i uddrag:

Question: "Some countries and all NATO member states have agreed to participate in the military action against Afghanistan. Do you agree or disagree with that YOUR COUNTRY should take part with the United States military action against Afghanistan?"

14.-17. september 2001	Enig	Uenig	Ved ikke
Belgien	50	42	7
Danmark	80	13	7
Frankrig	73	23	4
Tyskland	52	43	4
Grækenland	29	60	11
Italien	66	26	8
Luxembourg	74	18	8
Holland	66	20	14
Norge	58	32	10
Polen	48	41	11
Portugal	70	23	7
Spanien	58	37	7
Tyrkiet	14	71	15
Storbritannien	79	12	9

Kilde: Gallup International, her citeret efter Philip Everts and Pierrangela Iserina, "Reactions to the 9/11 Terrorist Attack in Countries Outside the US", Leiden University 2002.  
NB: Der blev i tiden efter 11. september 2001 foretaget et stort antal opinionsundersøgelser med varierende spørgsmålsformuleringer og med stærkt varierende resultater.

81 Tidligere udenrigsminister Per Stig Møller har givetvis ret, når han om situationen på daværende tidspunkt siger, at: "Vi måtte stole på amerikanerne. Vi havde, i den periode, ingen anelser om CIA-flyvninger og hemmelige fangelejr". Interview med Per Stig Møller, 2-7-2010.  
Om den senere debat se: Udenrigsministeriet, "Redegørelse vedrørende hemmelige CIA-flyvninger i Danmark, Grønland og Færøerne", 23. oktober 2008 og Morten Heiberg, *Et er jura at forstå, andet land at føre. Undersøgelse af en række spørgsmål vedrørende 2008-redegørelsen om påståede hemmelige CIA-flyvninger over og i Grønland samt dansk bistand hertil* (dansk og grønlandsk version), (København 2012).

For det syvende godkendte NATO-rådet, at enheder fra Alliancens stående flådestyrker blev stationeret i den østlige del af Middelhavet. I første omgang drejede det sig om NATO's stående middelhavsflåde (STANAVFORMED), der i december måned blev afløst af den stående atlantehavsflåde (STANAVFORLANT).

Endelig for det ottende besluttede NATO den 8. oktober at indsætte dele af Alliancens overvågningsfly (AWACS) i USA til overvågning af det amerikanske luftrum, så USA kunne flytte sine tilsvarende fly til området omkring Afghanistan. De første fem af NATO's AWACS afgik fra deres base i Geilenkirchen i Tyskland til Oklahoma i USA, hvor de var operationsklare den 12. oktober.<sup>82</sup> I januar 2002 sendte NATO yderligere to AWACS-fly til USA.<sup>83</sup>

De otte punkter udgjorde USA's ønsker til NATO's kollektive bistand. Listen var definitiv. Ingen af de amerikanske ønsker krævede indsættelse af fælles, større allierede bidrag. Men selv med denne begrænsning gav Frankrig udtryk for, at bistanden til USA burde være bilateral. Flertallet af de øvrige medlemslande mente imidlertid, at det ville være en udhuling af Artikel 5-vedtagelsens solidaritetserklæring.

## Danmarks bidrag

På et ekstraordinært møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 3. oktober blev regeringens orientering om NATO-rådets aktivering af traktatens Artikel 5 og USA's anmodning om militær støtte taget til efterretning. Forsvarsministeriet fortsatte sine overvejelser om muligt dansk bidrag, og allerede inden nævnmødet varslede Forsvarskommandoen sine underlagte myndigheder, at man samme aften kunne få pålagt konkret at forberede en række mulige tiltag. Der skulle tages udgangspunkt i den tidligere udarbejdede status for forsvarets reaktionsstyrker.<sup>84</sup>

Den 5. oktober udsendte Forsvarsministeriet en pressemeddelelse, hvor forsvarsminister Jan Trøjborg orienterede om mulige danske bidrag til kampen mod den internationale terrorisme. Det var øget efterretningssamarbejde, tilbud om at stille danske havne og flyvestationer til rådighed for amerikanerne og andre allierede, smidigere adgang til at flyve gennem det danske luftrum, forøget sikkerhed omkring NATO-installationer og aflastning af amerikanske og andre allierede styrker f.eks. på Balkan, NATO's AWACS-fly til rådighed for kampen mod terrorisme (Danmark havde ca. 30 mand i AWACS-besætningerne) samt villighed til at bidrage til NATO's stående flådestyrker, hvis det skulle blive aktuelt.<sup>85</sup>

Danmark giver rutinemæssigt allierede militærfly tilladelse til at passere dansk luftrum. Den 5. oktober 2001 sendte Udenrigsministeriet med reference til NA-

---

82 Lansford, *op. cit.* p.114.

83 *Atlantic News*, 18-1-2002.

84 Forsvarskommandoen.

85 Pressemeddelelse. Forsvarsministeriet, 5-10-2001.

TO-rådets beslutning en verbalnote til den amerikanske ambassade i København, hvori det bl.a. hed:

*“The Ministry of Foreign Affairs has the honour to inform the Embassy of the United States of America that the competent Danish authorities have granted US military aircraft a temporary general clearance to overfly and land on Danish territory, including the Faeroe Islands. The diplomatic clearance no. DE-071716 is valid for overflights and landing with hazardous material, including the Faeroe Islands. The clearance number is valid up to one year or until further notice”*.<sup>86</sup>

(Grønland var omfattet af den dansk-amerikanske aftale fra 1951 om forsvaret af Grønland).

Den 9. oktober besluttede Folketinget, at Danmark skulle deltage i den FN-endosserede NATO-indsats, kaldet *Operation Amber Fox*, i Makedonien til støtte for den fredsftale, der var blevet indgået den 13. august mellem de slaviske makedonere og de etniske albanere i Makedonien. Alle Folketingets medlemmer støttede beslutningen, men med forskellige begrundelser. Nogle så den udelukkende som et bidrag til støtte for fredsftalen i Makedonien. Andre så også – og måske primært – sagen i lyset af 11. september og ønsket om at aflaste amerikanerne på Balkan<sup>87</sup>. Det danske bidrag bestod af ca. 40 mand, heraf 30 fra spejdereskadronen på Bornholm, der blev deployeret til Makedonien senere i oktober måned.

Den 23. oktober fremsatte regeringen Forslag til folketingsbeslutning om dansk maritimt bidrag til NATO's flådeoperationer i den østlige del af Middelhavet. Forslaget var begrundet med NATO-rådets beslutning den 4. oktober. I bemærkningerne hed det bl.a.: “Fra dansk side er der allerede taget de nødvendige skridt til at gennemføre disse tiltag. Der er bl.a. givet USA en udvidet og fleksibel adgang til at benytte dansk luftrum, ligesom danske flyvestationer og havne i givet fald vil kunne stilles til rådighed for USA og andre allierede”<sup>88</sup>

Under Folketingets førstebehandling af forslaget var kun Enhedslisten imod, mens alle øvrige partier støttede det. Enhedslistens Keld Albrechtsen mente, at “nu begynder jo så betalingen af den blankocheck, som et flertal i Folketinget har udstedt til USA”. Blandt de partier, der støttede forslaget, var der forskellige begrundelser. SF's Villy Søvndal og De radikales Morten Helveg Petersen lagde vægt på FN's Sikkerhedsråds resolution 1373 med henvisning til retten til individuelt og kollektivt selvforsvar. For Venstres Svend Aage Jensby og De konservatives Helge Adam Møller var det NATO's aktivering af traktatens Artikel 5, der var afgørende. Dansk Folkepartis Peter Skaarup og Frank Dahlgaard fra Kristeligt

86 [www.ft.dk/samling/20072/almdel/uru/spm//140/svar/555108/567528.pdf](http://www.ft.dk/samling/20072/almdel/uru/spm//140/svar/555108/567528.pdf)

87 Beslutningsforslag B 5. [webarkiv.ft.Samling 20011/ MENU/062009.htm](http://webarkiv.ft.Samling 20011/ MENU/062009.htm): *Folketingets Forhandlinger*, 9-10-2001.

88 Forslag til folketingsbeslutning om dansk maritimt bidrag til NATO's flådeoperationer i den østlige del af Middelhavet (B 65), fremsat den 23-10- 2001. [webarkiv/Samling/20011/beslutningsforslag\\_oversigtsformat/B65.htm](http://webarkiv/Samling/20011/beslutningsforslag_oversigtsformat/B65.htm)





Korvetten Olfert Fischer, der afløste korvetten Niels Juel i STANAVFORLANT i det østlige Middelhav, ses her i det sydlige Ægæerhav. (Foto: Søværnet)

Folkeparti understregede forpligtelsen over for USA, der var kommet Danmark til undsætning under anden verdenskrig.

Socialdemokratiets ordfører, Per Kaalund, fandt sagen “relativt enkel” og understregede, at flådestyrkens opgaver var “overvågning, kontrol og patruljering”. Styrken havde et “robust mandat” for evt. at kunne bruge magt i selvforsvar. Udenrigsminister Mogens Lykketoft rejste spørgsmålet om, hvordan man efter den militære aktion sikrede, “at De Forenede Nationer kommer i førersædet i en proces, der både kan sikre et kompromispræget, bredt funderet styre og en genopbygningsproces, og hvordan sikrer vi på endnu kortere sigt de humanitære indsatser til de mange millioner af mennesker, der hele tiden har været afhængige af nødhjælp, og de endnu mange flere, der bliver det på grund af de befolkningsbevægelser, de sker som følge af krigshandlingerne?”<sup>89</sup> Andenbehandlingen to dage senere var kort. Forslaget blev vedtaget med 101 stemmer for og kun Enhedslistens fem stemmer imod.<sup>90</sup>

Den 12. november sejlede korvetten *Niels Juel* fra Korsør for at indgå i STANAVFORLANT, der i december afløste NATO’s Middelhavsflåde, STANAVMED, i den østlige del af Middelhavet. Siden blev *Niels Juel* afløst af korvetten *Olfert Fischer*, og endnu senere blev det ubåden *Sælens* tur.

<sup>89</sup> *Folketingets Forhandlinger*, 23-10, sp. 515-527.

<sup>90</sup> *Folketingets Forhandlinger*, 25-10, sp. 633-639.

## Angrebet

Det amerikansk-britiske angreb på Afghanistan (*Operation Enduring Freedom*)<sup>91</sup> begyndte den 7. oktober. Den første angrebsbølge bestod af 15 amerikanske land-baserede og 25 hangarskibsaserede amerikanske bombefly. Dertil kom 50 krydsermissiler affyret fra amerikanske og britiske flådestyrker. Angrebene var rettet mod flyvepladser, luftforsvarssystemer, kaserner og militære træningsfaciliteter. I det primitive og øde Afghanistan var antallet af "lønnende" mål for højteknologiske angreb imidlertid begrænset. USA planlagde dog ikke at indsætte et større antal regulære landstyrker, men hovedsagelig specialstyrker og specialoperationsstyrker.<sup>92</sup>

Allerede inden det egentlige militære angreb havde USA indsat hold fra CIA's Special Activities Division i Afghanistan. De skulle samle efterretninger og tage kontakt med den afghanske Nordalliance, der var Talebans vigtigste interne modstander. CIA-holdene skulle også forberede indsættelsen af de amerikanske specialoperationsstyrker, der ankom i midten af oktober.

Umiddelbart før angrebet den 7. oktober orienterede USA's vicepræsident, Dick Cheney, telefonisk Lord Robertson. Også EU's Høje Repræsentant, Javier Solana, og Australiens premierminister, John Howard,<sup>93</sup> blev adviseret om den forestående militære operation. Derimod var der ingen direkte henvendelse til NATO-rådet eller til det belgiske EU-formandskab. "Det var" med en dansk NATO-diplomats ord, "dagen, hvor telefonen ikke ringede! . . . Det var det ultimative eksempel på, at USA betragtede NATO som en 'værktøjskasse'"<sup>94</sup>

Dagen efter at USA og Storbritannien indledte (de officielle) kamphandlinger i Afghanistan, var der møde i NATO-rådet om den nye situation. Generalsekretæren oplyste om Dick Cheneys meddelelse. Den amerikanske og den britiske ambassadør orienterede (formentlig ganske kortfattet) om de pågående operationer.<sup>95</sup> Derover fik Rådet ingen yderligere oplysninger, men udtalte sin fulde støtte til operationerne. Canada, Frankrig og Tyskland tilbød at bidrage med styrker (ligesom Australien allerede havde gjort). Endvidere besluttede Rådet at efterkomme den amerikanske anmodning om indsættelse af fem af NATO's AWACS-fly i USA til aflastning USA's egne overvågningsfly. Kort efter rejste Lord Robertson til USA for bl.a. den 10. oktober at mødes med præsident Bush.<sup>96</sup>

91 Den oprindelige betegnelse, *Operation Infinite Justice*, blev ændret pga. religiøst betingede indvendinger fra muslimske lande.

92 Lansford, *op. cit.*, pp. 108f; Shelton, *op. cit.* p. 440; Tim Bird and Alex Marshall, Afghanistan. *How the West Lost its Way*, (New Haven og London 2011), pp. 74-83.

93 John Howard, *Lazarus Rising. A Personal and Political Autobiography*. Sydney: Harper Collins Publishers, 2010, pp. 389f.

94 Interview med Jesper Vahr, *op. cit.*

95 *Atlantic News*, 10-10-2001.

96 Statement by the Secretary General of NATO Lord Robertson. NATO's pressetjeneste, 8. oktober 2001.

## Temaer i den fortsatte debat

NATO's begrænsede rolle betød dog ikke, at NATO-rådet, Den Internationale Militære Stab og SHAPE lå uvirksomme hen. Stort set alle møder i Rådet havde opfølgningen af aktiveringen af pagtens Artikel 5 på dagsordenen, herunder en mulig humanitær indsats. Dertil kom analyser af terrortrusler mod medlemslandene og NATO's institutioner og styrkerne på Balkan, den kommende udvidelse af Alliancen<sup>97</sup> og dens forhold til Rusland. Der var spørgsmål om, hvordan terrorangrebet ville nødvendiggøre revisioner i arbejdet med Alliancens militære kapaciteter (*Defence Capabilities Initiative*).<sup>98</sup> Endelig var der – som altid – spørgsmålet om forholdet mellem NATO og EU.

### Frankrig, USA og NATO

Hvor den umiddelbare reaktion på terrorangrebene den 11. september havde været domineret af tilkendegivelser af solidaritet med USA, begyndte traditionelle meningsforskelle mellem nogle af medlemslandene og USA i den følgende tid gradvist at gøre sig stærkere gældende. Det var ikke mindst tilfældet i forholdet mellem Frankrig og USA.

Som det havde været tilfældet i flere kriser under den kolde krig (ikke mindst under Berlin-kriserne og Cuba-krisen i 1962), stod Frankrig last og brast med USA og de øvrige allierede i krisens akutte fase, for derefter at vende tilbage til varetagelsen af traditionelle franske interesser.

På mødet om morgenen den 12. september i EU's Political and Security Committee kritiserede den franske ambassadør Pierre Vimar det belgiske EU-formandskabs forslag til udenrigsministrenes erklæring for at være for bureaukratisk og foreslog flere opstramninger af teksten.<sup>99</sup> Der var heller ingen tvivl samme eftermiddag om Frankrigs støtte til ideen om en aktivering af Washingtontraktatens Artikel 5. Bemærket blev ikke mindst *Le Mondes* forsidedeleder "Nous sommes tous Américains" den 12. september. Præsident Jacques Chirac var også den første vestlige leder, der besøgte præsident Bush efter 11. september. Også i den franske offentlighed var der klar støtte til USA. Den 20. september viste en opinionsundersøgelse, at 73 pct. af franskmændene mente, at Frankrig burde deltage i en militær reaktion på terrorangrebet.<sup>100</sup>

Men idyllen varede ikke ved. I tiden efter aktiveringen af Artikel 5 kom Frankrig og forholdet mellem Frankrig (ofte støttet af Belgien) på den ene side og USA

---

97 Umiddelbart efter 11. september var der i de baltiske lande en vis frygt for, at terrorangrebet ville svække NATO's engagement i den fortsatte udvidelsesproces. Det skete imidlertid ikke. På Alliancens topmøde i Prag i november 2002 blev det besluttet at optage de tre baltiske lande samt Bulgarien, Rumænien, Slovakiet og Slovenien.

98 Investeringerne burde nu, ifølge USA's viceforsvarsminister Paul Wolfowitz, ses i lyset af terrortruslen. *Atlantic News*, 28-9-2001.

99 Interviews med Søren Jensen, 29-4-2004 og Marie-Louise Overvad, 14-2-2005.

100 *Liberation* 20-9-2001.

I Frankrig var den umiddelbare reaktion på terrorangrebet den 11. september 2001 præget af stor sympati med og støtte til USA. Billedet viser en plakatsøjle i Paris i september 2001. (Foto: Lars Bærentzen.)



(støttet af et flertal af medlemslande) på den anden side til at spille en væsentlig rolle for arbejdet i Rådet og andre NATO-organer. Allerede i dagene umiddelbart efter 11. september meldte kritiske røster sig i den franske debat. *Le Monde* bragte således den 13. og 14. september artikler, der kritiserede amerikansk unilateralisme og advarede mod, at sympatien med USA skulle føre til “forenklede konklusioner”.<sup>101</sup>

Overordnet var Frankrig kritisk over for USA's dominerende rolle i international politik. Allerede i 1999 havde daværende udenrigsminister Hubert Védrine betegnet USA som en “hypermagt”, en enesupermagt, der var langt stærkere end noget andet land.<sup>102</sup> Han hævdede, at han ikke mente noget negativt med termen, men den blev i stigende grad anvendt som en negativ betegnelse i den franske debat og gentaget af udenrigsminister Dominique de Villepin bl.a. i forbindelse med krigen i Irak. USA blev set som magtfuldkomment og uden tilstrækkelig

101 *Le Monde*, “La fin d'un rêve” og “Refuser le manichéisme”, hhv. 13- og 14-9-2001.

102 *New York Times*, 5-2-1999.

hensyntagen til andre lande. Man ønskede en mere ligelig international magtfordeling, herunder ikke mindst en styrkelse af EU.<sup>103</sup>

Helt konkret mente Frankrig, at NATO's rolle var defineret af terrorangrebet den 11. september og aktiveringen af traktatens Artikel 5. Der var ifølge Frankrig ikke tale om, at NATO havde fået en rolle i den almindelige bekæmpelse af terrorisme, og at USA og andre medlemslande skulle benytte 11. september til en generel udvidelse af Alliancens opgaver. Frankrig mente ikke, at opfølgning af terrorangrebet på USA og aktivering af Artikel 5 skulle være et fast emne på NATO-rådets dagsorden, men kun "når det var relevant".

Terrorbekæmpelse (herunder efterretningstjenesternes indsats mod terrorisme) var efter fransk opfattelse primært et nationalt anliggende, og internationalt samarbejde herom burde især foregå i EU. Den franske opfattelse af NATO's rolle var i strid med USA's opfattelse af "den globale 'krig' mod terrorisme". Andre medlemslande – ikke mindst Storbritannien – så NATO's rolle i kampen mod den internationale terrorisme som en vedvarende proces. Frankrig ønskede at fastholde FN's og EU's selvstændige roller. De franske standpunkter blev ofte støttet af Belgien og lejlighedsvis også af Luxembourg.

Disse modsætninger fik stadig større betydning, efterhånden som terrorangrebene i USA kom på afstand. Formen var dog forskellig alt efter, hvilke personer, der var tale om. Præsident Chirac udtalte sig generelt mere imødekommende over for USA end premierministeren og udenrigsministeren. Måske var det også et udslag af politiske nuanceforskelle under "cohabitation" mellem den konservative præsident og den socialistiske regering. Der var imidlertid ingen uenighed om Frankrigs overordnede nationale interesser.

Forsvarsminister Alain Richard havde et godt forhold til sine kolleger i NATO. Anderledes var det med ambassadørerne i NATO-rådet. Her kom det ved flere lejligheder til ganske skarpe meningsudvekslinger mellem den franske ambassadør Benoît d'Aboville og den amerikanske ambassadør Nicholas Burns. Problemet blev ikke mindre af, at kemien mellem de to meget forskellige personligheder var dårlig.<sup>104</sup> Den franske ambassadør "havde en kynisk og til tider spydig humor, hvis humoristiske elementer gik tabt i oversættelsen, hvad der kunne få ambassadør Burns, der ikke talte fransk, til at blive ganske ophidset".<sup>105</sup>

### Efterretningsarbejde

I tiden efter 11. september blev det igen og igen fra officiel side sagt, at det internationale efterretningssamarbejde skulle styrkes. På NATO's forsvarsministermøde den 26. september 2001 opfordrede Lord Robertson medlemslandene til at styrke efterretningssamarbejdet. Det var også det første af punkterne på den

---

103 Jaquer Christophe Howorth, "La France, l'OTAN et la sécurité européenne: Status quo in-agréable, renouveau introuvable", *Politique étrangère*, No. 4, 2002, pp. 1001-1016.

104 Interview med Knud Bartels, 30-11-2004.

105 Interview med Gustav Grüner, *op. cit.*

amerikansk "ønskeseddel" til NATO i oktober måned, og et stående emne i forhandlingerne mellem USA og EU om terrorbekæmpelse, ligesom det var et tilbagevendende tema i statslederes og ministres taler ved højtidelige lejligheder.

11. september førte ganske vist til mange internationale initiativer for øget multilateralt efterretningssamarbejde, men det var vanskeligt at realisere dem. Nok førte det til et stigende antal møder mellem repræsentanter for de vestlige landes efterretningstjenester, men det betød ikke en tilsvarende vækst i udvekslingen af efterretninger. Nogle store europæiske lande indkaldte til multilaterale efterretningskonferencer. Men "*de havde ingen faglig betydning. De var rent politisk begrundet, så man kunne sige, at man havde gjort noget*".<sup>106</sup>

Hverken NATO eller EU havde sin egen efterretningstjeneste, men var helt afhængige af de efterretninger, de enkelte medlemslande var villige til at give til de to organisationer. Og de efterretningsanalyser, der blev produceret i NATO's og EU's stabe, fik let karakter af mindste fællesnævner og kompromisser mellem deltagernes forskellige vurderinger. For så vidt angik krigen i Afghanistan, fik Forsvarets Efterretningstjeneste (fra november 2001) en del efterretninger via det danske forbindelselement i CENTCOM, den amerikanske kommando i Florida, der ledede krigen i Afghanistan.<sup>107</sup>

Nok så afgørende var de bilaterale kontakter. Begge danske tjenester udbyggede i tiden efter 11. september deres udenlandske forbindelser. Det var nødvendigt at søge samarbejdspartnere, der ikke havde været relevante under Den Kolde Krig. Men det tog tid at opbygge de nødvendige kontakter og tillidsforhold.<sup>108</sup>

Tjenesterne offentliggør – af gode grunde – ikke, hvem de har kontakt med. Det er ikke nødvendigvis og ikke kun med lande, med hvilke man har et nært samarbejde på andre områder, f.eks. i EU og NATO. Efterretningssamarbejde er et spørgsmål om tillid. Og selv om det ikke siges officielt, så er der mindst ét af de "gamle" NATO- og EU-lande og et par af de nye, der ikke nyder denne tillid. Til gengæld har også Danmark kontakter til lande, der ikke hører til i kredsen af Danmarks normale nære samarbejdspartnere, og lande, som man ikke deler andre politiske interesser eller opfattelser med.

Enkelte NATO-lande med Frankrig i spidsen ønskede ikke en styrkelse af Alliancens efterretningsarbejde. Frankrig mente, at trusselsvurderinger var et nationalt anliggende. Frankrig protesterede også mod et forslag fra Lord Robertson til EU's Javier Solana, om etablering af et samarbejde mellem NATO og EU om terrorbekæmpelse. Frankrig var imod oprettelse af nye organer og krævede, at terrorspørgsmål blev håndteret i allerede eksisterende fora. Protesten skal ses i

---

106 Interview med Jørgen O. Hjorth, 10-1-2006.

107 Interview med Henrik Jedig Jørgensen, 14-1-2009.

108 PET's daværende operative chef, Hans Jørgen Bonnichsen, har dog skrevet: "Terrorangrebene den 11. september har medført, at de europæiske efterretningstjenester aldrig har arbejdet så godt sammen om indsatsen mod terror, som tilfældet er i dag". Hans Jørgen Bonnichsen, *Frygt og fornøft i terrorsens tidsalder*, (København 2008), pp. 41f.

sammenhæng med Frankrigs generelle modstand mod at styrke NATO's rolle og USA's indflydelse på bekostning af EU – og Frankrig!

Beslutningen om at øge efterretnings samarbejdet fik "stort set ingen konsekvenser", som en dansk efterretningsofficer i NATO's Internationale Militære Stab (IMS) udtrykker det.<sup>109</sup> Amerikanerne leverede nogle efterretningsmæssige rådata, men deres analyser var ifølge daværende generalmajor Knud Bartels, der midt i november overtog ledelsen af IMS' operationsafdeling, ikke specielt gode og afspejlede særlige amerikanske interesser. De bedste analyser blev leveret af briterne.<sup>110</sup>

Efter 11. september etableredes en "terrorcelle" under ledelse af en britisk officer i Den Internationale Militære Stabs efterretningssektion. Cellen skulle undersøge, hvad man kunne finde om baggrunden for terrorangrebet. Men alle holdt på deres egne oplysninger. Specielt var det vanskeligt at etablere et nærmere samarbejde mellem de civile og de militære efterretningsmedarbejdere i NATO-hovedkvarteret.

IMS havde intet med planlægningen af *Operation Enduring Freedom* at gøre, men koncentrerede sig om potentielle terrortrusler mod NATO's styrker på Balkan. Konklusionen blev, at der ikke var en særlig fare for al-Qaeda-genereret terrorisme på Balkan. Eventuelle terroraktioner ville være småting sammenlignet med det, der var sket i USA. Men IMS fik af Rådet til opgave at udarbejde et militært koncept for forsvar mod terrorisme.<sup>111</sup> Efter behandling i Rådet blev den endelige version vedtaget på topmødet i Prag i november 2002 som *Military Concept for Defence of Terrorism*.

### Humanitær bistand

Et af stridspunkterne i Rådets opfølgning af terroraktionen 11. september 2001 drejede sig om et evt. NATO-bidrag til den humanitære indsats i Afghanistan. Generalsekretæren, USA og flere andre medlemslande mente, der var et behov, som NATO var selvskrevet til at opfylde. Ikke mindst hvor det drejede sig om lufttransport af nødhjælp. Den 13. november pålagde Rådet NATO's militære myndigheder at analysere en række muligheder for en humanitær indsats i og omkring Afghanistan.<sup>112</sup> Frankrig og enkelte andre medlemslande mente dog ikke, at det var en NATO-opgave, og at forslaget under alle omstændigheder kun kunne blive aktuelt, hvis der forelå en anmodning fra FN.

I FN-systemet – og specielt i UNHCR, Højkommissariatet for Flygtninge – var der klar uvilje mod, at NATO skulle have en rolle i den humanitære indsats. Det samme var tilfældet i flere ikke-statslige nødhjælpsorganisationer. Man frygtede en sammenblanding af den militære og den humanitære indsats: at nødhjælpen

---

109 Interview med Fini Høyer-Olsen, 13-4-2004.

110 Interview med Knud Bartels, *op. cit.*

111 Interview med Kurt Larsen, 10-12-2004.

112 *Atlantic News* 16- og 23-11-2001.

ville blive et instrument for de militære operationer, at den afghanske befolkning ville få mistillid til nødhjælpen, og at nødhjælpsarbejdernes sikkerhed ville blive kompromitteret. Problemet blev ikke løst på et møde mellem FN's generalsekretær, Kofi Annan, og NATO's generalsekretær, Lord Robertson. Der kom ingen anmodning fra FN. Under rådsfrokosten den 27. november måtte Robertson også erkende, at der ikke var tilstrækkelig opbakning blandt alliancens medlemslande til en humanitær indsats i NATO-regi i Afghanistan.<sup>113</sup> Dermed døde sagen i NATO, og SHAPE indstillede planlægningen.

### **Forholdet til Rusland**

Endnu et emne drejede sig om forholdet til Rusland og om, hvorvidt terrorangrebet den 11. september burde føre til en ændring af Alliancens forhold til Rusland. Det blev drøftet på flere møder mellem Lord Robertson og medlemslandenes ambassadører. Det var også et emne på det uformelle forsvarsministermøde den 26. september i Bruxelles.

Præsident Vladimir Putin havde været den første udenlandske leder til at kondolere præsident Bush den 11. september,<sup>114</sup> og der var også kommet en række tilkendegivelser fra Rusland med tilbud om øget samarbejde. Blandt andet havde forsvarsminister Sergej Ivanov over for pressen udtalt, at Rusland var villig til at deltage i militære operationer sammen med USA til bekæmpelse af terrorisme. Russerne tilbød også efterretnings samarbejde.<sup>115</sup>

Den danske ambassadør i Moskva, Lars Vissing, var skeptisk. Han mente, at der var et misforhold mellem Ruslands officielle tilkendegivelser og landets konkrete handlinger, hvortil kom, at der var tegn på, at offentlighedens følelse af solidaritet med USA var såre begrænset.<sup>116</sup>

På forsvarsministrenes møde den 26. september var reaktionerne på det russiske udspil ret blandede. Groft set var der to grupperinger. De nye østeuropæiske medlemmer var skeptiske, bl.a. med tanke på NATO's forestående udvidelse og russernes fremfærd i Tjetjenien. Tyrkiet havde betænkeligheder pga. Ruslands politik i Kaukasus. Danmark befandt sig også i den skeptiske gruppe. Tyskland var det land, der var mest imødekommende over for de russiske tilkendegivelser. USA, Canada, Storbritannien, Italien, Spanien, Grækenland og – efterhånden også Frankrig – var indstillet på et nærmere samarbejde med Rusland – eller i det mindste at afprøve seriøsiteten i de russiske tilkendegivelser. Trods disse meningsforskelle førte terrorangrebet den 11. september til en revurdering i flere NATO-landes – også Danmarks – holdning til samarbejde med Rusland. Det

---

113 Diplomatsk kilde i NATO.

114 Putin fik dog ikke umiddelbar kontakt til Bush, der befandt sig ombord på Air Force One. I stedet talte Putin med Condoleezza Rice. Den direkte kontakt mellem de to præsidenter fandt først sted den følgende dag. Rice, *op. cit.* pp. 74-75; George W. Bush, *Decision Points*, (London 2010), p. 196.

115 Lansford, *op.cit.*, p.152, note 84.

116 Dansk diplomatisk kilde.





Terrorangrebet den 11. september 2001 førte i en årrække til en forbedring af forholdet mellem Rusland og NATO. Generalsekretær Lord Robertson og præsident Vladimir Putin mødtes både i Moskva og Bruxelles. (Foto: NATO Press Service)

betød bl.a. at kritikken af den russiske krigsførelse i Tjetjenien stort set forstummede.<sup>117</sup>

På det organisatoriske plan gennemførte man en ændring af NATO-Rusland Rådet (PJC, Permanent Joint Council). I dette mødtes de 19 NATO-lande med Rusland i et såkaldt "19+1"-format, hvor NATO-landene i forvejen indbyrdes havde afstemt deres holdninger. Det var Rusland stærkt utilfreds med og talte om Rådet som "19 mod 1".

Storbritannien foreslog en ændring af både Rådets form og indhold. På NATO's udenrigsministermøde den 7. december enedes man om at tilbyde Rusland en ny ordning. Den blev endelig vedtaget i maj 2002, og det nye Råd holdt sit første møde den 28. maj i Rom. Formatet var nu ikke længere "19+1", men "20", dvs. mellem ligestillede lande. Det nye Råd skulle også kunne træffe fælles beslutninger vedrørende en bredere kreds af emner, ikke mindst den "fælles terrortrussel".<sup>118</sup>

### **Tiltagende uenighed**

De meningsforskelle mellem Alliancens medlemslande, der i begrænset omfang

---

117 Tony Blair, *op. cit.*, p. 244.

118 NATO Press Statement 14-5-2002.

havde vist sig den 12. september 2001, tog til i den følgende tid.<sup>119</sup> Det blev især tydeligt i reaktionen på præsident Bushs State of the Union-tale (også kendt som “*Axis of Evil*”-talen) den 29. januar 2002 og kulminerede i uenigheden om Irak i vinteren og foråret 2003.

I talen betegnede Bush Irak, Iran og Nordkorea som “*slyngelstater*” (*rogue states*), og han lancerede, hvad han kaldte den “*globale krig mod terror*”. I NATO-hovedkvarteret og flere medlemslande undrede man sig over, at aktiveringen af Artikel 5 og den konkrete støtte til USA ikke blev nævnt i præsidentens tale. Flere europæiske regeringer var uenige med Bush og så terrorbekæmpelse som en langt bredere politisk opgave end den rent militære. Blandt andet burde man forsøge at forstå terrorismens årsager.<sup>120</sup>

Hvor Spaniens premierminister Jose Maria Aznar roste talen i stærke vendinger, kaldte Frankrigs udenrigsminister Hubert Védrine talen for “simplificeret” og kritiserede USA for at handle egenrådigt uden at tage hensyn til andre og træffe beslutninger, der kun tjente egne interesser.<sup>121</sup> Tyskland, der havde støttet USA umiddelbart efter 11. september og kun gradvist og forholdsvis diskret havde lagt afstand til dele af den amerikanske politik, blev nu mere eksplicit kritisk. Også det personlige forhold mellem præsident Bush og kansler Schröder forværredes.<sup>122</sup> Udenrigsminister Joschka Fischer sagde, at “alliancemedlemskab mellem frie demokratier kan ikke reduceres til lydighed. Alliancepartnere er ikke satellitter”.<sup>123</sup>

Der var også betænkeligheder og kritik i flere europæiske lande af USA’s nye *National Security Strategy (NSS-02)*, der blev offentliggjort i efteråret 2002. Den første sætning lød: “*The United States possesses unprecedented – and unequalled – strength and influence in the world*”. Men USA stod over for trusler, der ikke, som under Den kolde Krig, kunne imødegås med inddæmning (*containment*) og afskrækkelse (*deterrence*). Derfor ville muligheden for forkøbsslag (*preemption*) indgå som et centralt element i USA’s strategi for at eliminere en potentiel fjendes militære kapacitet på forhånd.<sup>124</sup>

En egentlig krise i det transatlantiske forhold og mellem de europæiske NATO-lande indbyrdes opstod med USA’s beslutning i marts 2003 om at angribe Irak, angiveligt på grund af landets masseødelæggelsesvåben. Ikke mindst Frankrig og Tyskland tog skarpt afstand fra den amerikanske politik. Og USA’s forsvarsminister Rumsfeld tog ikke mindre skarpt til genmæle mod det “gamle” Europa.

Splittelsen mellem de europæiske lande blev utvetydigt markeret, da de otte regeringschefer fra Storbritannien, Spanien, Italien, Portugal, Danmark, Polen,

---

119 Mann, *op. cit.*, pp. 303 ff.

120 Rupp, *op. cit.*, pp. 106 ff.

121 Ibid., p. 108.

122 Om udviklingen i det tysk-amerikanske forhold i tiden efter 11. september 2001 se f.eks.: “Freund oder Feind?”, *Der Spiegel*, 30-9-2002, pp. 112-123; eller Haftendorn, *op. cit.*

123 Rupp, *op. cit.*, p. 108.

124 *National Security Strategy of the United States of America*, September 2002. [www.nssarchive.us](http://www.nssarchive.us).



USA's nærmeste allierede var Storbritannien, der også deltog i det indledende angreb på Afghanistan den 7. oktober 2001. Præsident George W. Bush og premierminister Tony Blair mødtes ved flere lejligheder. (Foto: The Times)

Ungarn og Tjekkiet den 30. januar 2003 i en række dagblade, deriblandt *The Times* og *Berlingske Tidende*, offentliggjorde en fælles erklæring med ubetinget støtte til den amerikanske politik. Hollands Jan-Peter Balkenende var blevet spurgt, om han ville være med, men havde afslået. Offentliggørelsen skete få dage efter, at EU's udenrigsministre var blevet enige om en fælles erklæring om forhold til Irak. Grækenland havde EU's formandskab, men premierminister Kostas Simitis var ikke blevet orienteret om de otte kollegers initiativ. Østrigs udenrigsminister Benito Ferrero-Waldern betegnede erklæringen som "*en stor skam*".<sup>125</sup> De otte regeringscheferes avisartikel var en klar afstandtagen fra Frankrig og Tyskland. Til gengæld var der glæde i Washington. Trods uenigheden fortsatte samarbejdet dog i Afghanistan.

### **Vejen til Afghanistan**

Aktiveringen af Artikel 5 var en markant symbolsk støtte til USA efter terrorangrebet den 11. september 2001, men for USA var der tale om en så afgørende sag,

---

<sup>125</sup> Lars Halskov og Jacob Svendsen, *Et land i krig. Hvordan Danmark blev krigsførende – og politikerne og generalerne famlede i blinde*, (København 2012), pp. 177-178.

at man ønskede selv at lede opgøret med al-Qaeda og Taleban. Derfor stod det på et tidligt tidspunkt klart, at NATO ikke ville få en rolle i de militære operationer i Afghanistan.

Dermed slutter også nærværende beskrivelse af aktiveringen af Washingtontraktatens Artikel 5 i 2001. Det følgende er derfor blot en kortfattet afrunding vedrørende de umiddelbart følgende begivenheder for så vidt angår Danmark samt nogle korte overvejelser om "læren" af den første og hidtil eneste aktivering af Artikel 5.

USA havde på NATO's rådsmøde opfordret de enkelte NATO-medlemmer til at tilbyde bilaterale bidrag til *Operation Enduring Freedom*. Mange gjorde det.<sup>126</sup> USA modtog således langt flere tilbud om styrker, end USA ønskede og kunne finde anvendelse for. Blandt andet fordi USA ikke planlagde at anvende større landstyrker.

Samtidig ønskede USA først og fremmest af politiske grunde at skabe den bredest mulige koalition, en såkaldt *Coalition of the Willing*. Operationerne ville blive ledet fra hovedkvarteret for den amerikanske Centalkommando, CENTCOM på MacDill Air Force Base i Tampa i Florida. CENTCOM's chef var general Tommy Franks. USA inviterede koalitionens medlemmer til at sende forbindelsesofficerer til CENTCOM.

På et møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 30. oktober fremlagde regeringen et forslag om at sende 5-8 danske forbindelsesofficerer til CENTCOM. Statsminister Poul Nyrup Rasmussen begrundede forslaget med, at det ville give Danmark en indsigt i operationerne og mulighed for at vurdere, hvordan Danmark bedst kunne bistå amerikanerne. Forslaget fik støtte af samtlige partier bortset fra Enhedslisten, der mente, at det ville give Danmark et "medansvar for bombningerne".<sup>127</sup>

Det danske forbindelselement, fem mand med oberst Ib Bager som chef (*Senior National Representative*), blev udpeget 18.-19. oktober og rejste straks efter godkendelsen i Det Udenrigspolitiske Nævn til Florida, hvor de ankom den 1. november. De skulle følge den militære situation og den amerikanske og de øvrige koalitionslandes operationsplanlægning, videreformidle anmodninger, forespørgsler, besvarelser samt øvrige budskaber til og fra Forsvarskommandoen, herunder henvendelser om danske styrkebidrag eller anden støtte.<sup>128</sup> Hermed sluttede også de danske overvejelser om et muligt bidrag til en NATO-ledet operation i Afghanistan.

Den 29. november indstillede Forsvarsministeriet, "at den danske regering over

---

126 Trods kraftig intern opposition i regeringspartierne vedtog Forbundsdagen i november 2001 deployering af tropper fra *Bundeswehr* til *Operation Enduring Freedom*. For at sikre sig det nødvendige flertal koblede kansler Schröder beslutningen sammen med en tillidsafstemning til ham selv. Han gjorde også det tyske tilbud afhængigt af tilfredsstillende konsultationer med USA. Haftendorf, *op.cit.* p. 4.

127 *Jyllands-Posten*, 31-10-2001.

128 Forsvarskommandoen.

for USA tilkendegiver, at man er rede til at modtage en anmodning” om ca. 100 specialoperationsstyrker, 4 F-16 kampfly og et C-130 (Hercules) transportfly med jordpersonel.”<sup>129</sup> To uger senere fremsatte udenrigsminister Per Stig Møller skriftligt forslaget om dansk deltagelse i *Operation Enduring Freedom*. Ifølge forslaget var der tale om en “anmodning fra USA om et konkret dansk styrkebidrag”. Det drejede sig om ét C-130 Hercules transportfly med jordpersonel, 4 F-16 fly, specialstyrker, dvs. ca. 100 mand fra Jægerkorpset og Frømandskorpset samt støt-tepersonel og et mindre bidrag af stabs- og forbindelsesofficerer. Beslutningsfor-slaget blev den 14. december efter en lang debat vedtaget af Folketinget med 101 stemmer for og 11 imod.<sup>130</sup>

Hoveddelen af specialoperationsstyrken med betegnelsen “*Task Group Ferret*” på i alt 102 mand blev fløjet af et amerikansk transportfly fra Ålborg den 10. januar 2002 til Kandahar, hvor den indgik i den amerikanske “*Task Force South*.”<sup>131</sup> I marts blev det danske C-130 fly med to flybesætninger, én jordbesætning, støt-tepersonel samt et Air Movement Control Element – i alt 75 mand – deployeret til en base i Manas i Kirgisistan, hvor de samarbejdede med hollandske og norske transportfly. Herfra fløj de militære forsyninger ind i Afghanistan. Først i oktober 2002 kom det danske F-16 bidrag med støt-tepersonel til Manas, hvor det indgik sammen med norske og hollandske F-16 fly i en fælles enhed benævnt *European Participating Air Forces*, hvor Holland også stillede med et fly til lufttankning af F-16 flyene.<sup>132</sup>

På baggrund af den FN-initierede Bonn-konference i november-december 2001 om et overgangsstyre i Afghanistan vedtog FN’s sikkerhedsråd den 20. december 2001 resolution 1386 om etablering af en sikkerhedsstyrke (*International Security Assistance Force*, ISAF) på 5.000 mand, der i seks måneder skulle sikre stabiliteten i og omkring Kabul, bistå det midlertidige afghanske styre med udviklingen af sikkerhedsstrukturer og assistere landets genopbygning. Mandatet gjaldt for seks måneder, men blev forlænget flere gange.<sup>133</sup> Den 9. januar 2001 besluttede Folketinget, at Danmark skulle bidrage til ISAF med et ammunitions-rydningshold, militærpoliti, kommunikations- og støt-tepersonel samt et antal stabsofficerer.<sup>134</sup>

NATO havde i første omgang ingen rolle i forbindelse med planlægningen og ledelsen af ISAF. I første halvår 2002 blev ISAF ledet af Storbritannien. Fra sommeren 2002 overgik ledelsen til Tyrkiet, derefter til en fælles tysk-hollandsk le-delse i foråret 2003 for endelig i august samme år at blive omdannet til en NATO-operation.

---

129 Ibid.

130 *Folketingets Forhandlinger*, 14-12-2001, pp. 366f.

131 Danske Specialoperationsstyrker (SOF) indsættes i Afghanistan 2001. Briefing for Forsvarsud-valget & medier 7-9-2006.

132 Forsvarsministeren, Årlig Redegørelse 2002. København: Forsvarsministeriet, 2003.

133 James Dobbins, *After the Taliban: Nation-Building in Afghanistan*, (Dulles (VA) 2008), passim.

134 *Folketingets Forhandlinger*, 9- og 11-1-2002.

## Artikel 5 i fremtiden

Aktiveringen af NATO-traktatens Artikel 5 var en enestående begivenhed af stor symbolsk betydning. Den historiske beslutning var imidlertid præget af tvivl og usikkerhed i flere af Alliancens medlemslande. Derfor er der grund til at spørge, hvordan Alliancen kunne tænkes at handle i en fremtidig situation, hvor kendsgerningerne er mindre entydige. Et "klassisk" væbnet angreb på et NATO-medlem, der ville føre til en aktivering af Artikel 5, forekommer ikke umiddelbart sandsynligt. Spørgsmålet er, om andre former for angreb, indirekte eller asymmetriske, "hybride" operationer, der undergraver et lands suverænitet og funktions-evne, vil blive bedømt af NATO. Det er spørgsmål, der ikke mindst har optaget baltiske politikere og sikkerhedspolitiske analytikere.

Den seneste udvikling i forholdet mellem Rusland og Ukraine, Ruslands folkeretsstridige annektering af Krim og involvering i oprøret i det østlige Ukraine, er – selvom Ukraine ikke er medlem af NATO – eksempler på militær aggression af en anden art end den, der var forudset, da NATO-traktatens Artikel 5 blev formuleret i 1949.<sup>135</sup>

Der er mange måder, hvorpå et lands suverænitet og politiske integritet kan intimideres eller direkte undergraves af en fjendtlighedsindret stat: truende militære øvelser i nærområdet, herunder til søs og i luften; "folkeretlig" anfægtelse af eksisterende grænser; "diplomatiske" sanktioner og propaganda; økonomisk og politisk bistand til oppositionsgrupper og etniske mindretal; økonomiske sanktioner og blokade; cyberangreb på vitale samfundsfunktioner, herunder det pågældende lands forsvarskapacitet; militær eller paramilitær bistand til oppositionsgrupper; infiltration med "frivillige" ("grønne mænd") eller specialstyrker.<sup>136</sup> Hvordan og hvornår ville en gradvis optrapning af en konflikt med anvendelse af de nævnte indgreb blive vurderet og behandlet i NATO som et anliggende for Alliancen og i yderste fald blive betragtet som en anledning til aktivering af Artikel 5?

Artikel 5 forudsætter, at der er tale om et "væbnet angreb". Den 12. september 2001 nåede NATO-rådet frem til, at anvendelse af civile fly som "missiler" kunne betragtes som et væbnet angreb. Hovedparten af de ovenfor nævnte undergravende aktiviteter vil imidlertid næppe kunne betegnes som væbnet angreb.

Den anden afgørende forudsætning er, at "angrebet" kommer "udefra". Hvad vil det sige, og hvordan skal det dokumenteres? Selvom det ret hurtigt stod klart efter terrorangrebene den 11. september 2001, at der var tale om et udefrakommende angreb, gav situationen alligevel anledning til tvivl og debat om den amerikanske dokumentation. I de ovenfor beskrevne scenarier vil der givetvis kunne opstå meget mere tvivl eller uenighed om, hvorfra "angrebet" kommer, og hvad

135 For en analyse af Ukraine-krisens internationale baggrund se: Lawrence Freedman, "Ukraine and the Art of Crisis Management", *Survival: Global Politics and Strategy*, 56:3, pp. 7-72.

136 Jānis Bērziņš, *Russia's New Generation Warfare in Ukraine: Implications for Latvian Defense Policy*. National Defence Academy and Strategy Research. Policy Paper no. 02, April 2014.

der er den tilstrækkelige dokumentation. Endelig er der spørgsmålet om, hvordan Alliancen, som foreskrevet i Artikel 5, i givet fald kan sikre en tilbagevenden til *status quo ante*.<sup>137</sup>

Usikkerheden om disse spørgsmål har fået en del – ikke mindst baltiske – analytikere til at spekulere over mulighederne for en “modernisering” af Artikel 5. Det er imidlertid vanskeligt at se, hvori en sådan modernisering skulle bestå (bortset fra nedenstående om cyberangreb). Mindst lige så vanskeligt er det at forestille sig, at en sådan ændring af Washingtontraktaten ville kunne ratificeres af samtlige NATO’s medlemslande.

I 2007 blev Estland udsat for et større cyberangreb (*denial of service*) på landets elektroniske infrastruktur. Det blev en del af baggrunden for, at NATO det følgende år etablerede Alliancens *NATO Cooperative Cyber Defence Center of Excellence* i Estland. På topmødet i Wales i september 2014 besluttede NATO-rådet, at større cyberangreb kunne have en karakter, der kunne udløste en Artikel 5-reaktion:

“Cyber attacks can reach a threshold that threatens national and Euro-Atlantic prosperity, security and stability. Their impact could be as harmful to modern societies as a conventional attack. We affirm therefore that cyber defence is part of NATO’s core task of collective defence. A decision as to when a cyber attack would lead to the invocation of Article 5 would be taken by the North Atlantic Council on a case-by-case basis.”<sup>138</sup>

Set i lyset af medlemslandenes usikkerhed og diskussioner i september 2001 er der grund til at tro, at en markant reaktion på et cyberangreb på et medlemsland vil byde på store vanskeligheder. Angrebet vil næppe kunne karakteriseres som “*væbnet*”; det vil være vanskeligt med sikkerhed at fastslå, hvorfra angrebet kommer – fra en stat eller fra “*private*” hackere; med hvilke midler skal Alliancen reagere – militære eller andre? Hvordan genoprettes *status quo ante*? Disse spørgsmål vil formentlig give anledning til betydelige meningsforskelle mellem NATO’s medlemslande og kunne føre til handlingslammelse.

---

137 Selvom Ruslands annektering af Krim ikke vedrørte Washington-traktatens Artikel 5, da Ukraine ikke er medlem af NATO, rejser konflikten alligevel spørgsmålet om, hvordan man vender tilbage til *status quo ante*. Det vestlige mantra er af gode grunde, at problemet ikke kan løses med militære midler, men skal løses politisk. Konflikten om Krim er imidlertid “løst” af Rusland med bl.a. militære midler, og det er usandsynligt, at der vil ske en ændring heri.

138 Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales. NATO Press Release (2014) 120, 5 September 2014, # 72.

## Litteratur mv.

### Væsentligste bøger

- Bird, Tim and Alex Marshall, *Afghanistan. How the West Lost its Way*, (New Haven and London 2011)
- Blair, Tony, *A Journey*, (London 2010)
- Halskov, Lars og Jacob Svendsen, *Et land i krig. Hvordan Danmark blev krigsførende – og politikerne og generalerne famlede i blinde*, (København 2012)
- Lansford, Tom, *All for One: Terrorism, NATO and the United States*, (Aldershot 2002)
- Mann, James, *Rise of the Vulcans. The History of Bush's Cabinet*, (New York 2004)
- Mozaffari, Mehdi (red.), *11. september. Internationale konsekvenser og perspektiver*, (Århus 2002)
- Rice, Condoleezza, *No Higher Honor. A Memoir of My Years in Washington*, (New York 2011)
- Rupp, Richard E., *NATO after 9/11. An Alliance in Continuing Decline*, (New York 2006)
- Woodward, Bob, *Bush at War*, (New York 2002)

### Væsentligste tidsskriftsartikler

- Buckley, Edgar, "Invoking Article 5", *NATO Review*, 1-8-2005
- "Freund oder Feind", *Der Spiegel*, 30-09-2002
- Haftendorn, Helga, "One Year After 9/11. A Critical Appraisal of German-American Relations", The Thyssen German American Dialogue Seminar, 2003
- Kitfield, James, "NATO metamoforsis", *National Journal*, February 8, 2002
- Howorth, Jaquer Christophe, "La France, l'OTAN et la sécurité européenne: Status quo inagrable, renouveau introuvable", *Politique étrangère*. No. 4, 2002
- Robertson, Lord, "Being NATO's Secretary General at 9/11". *NATO Review*, 4 September 2011
- Walker, Martin, "Post 9/11: The European Dimension", *World Policy Journal*, Winter 2001/02

### Udvalgte rapporter mm.

- "11 September 2001: the response". London: *House of Commons Research Paper 01/72*. 3 October 2001.
- Erik van de Linde et al., *Quick scan of post 9/11 national counter-terrorism policymaking and implementation in selected European countries*. Research project for the Netherlands Ministry of Justice. RAND Europe, May 2002.
- "Relationship Invocation Article 5 NATO Treaty and the Dutch Constitution in the War on Terror", *The Netherlands Yearbook of International Law*, 2003.
- Responsibility for the Terrorist Atrocities in the United States, 11 September 2001*. London: HMSO, November 2001.
- Schmidt-Radefeldt, Roman; "Ensuring the Parliamentary Accountability of Armed Forces in the Context of NATO – Stationing – Deployment – Multinational Integration", Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Conference Paper, 2002.

### Interviewpersoner

- (Titler pr. september 2001)
- Auken, Svend, miljøminister til 24. november 2001
- Axelsen, K.L., generalmajor



Bartels, Knud, generalmajor  
Bernstein, Stuart, USA's ambassadør i Danmark  
Buckley, Edgar, Assistant Secretary for Defense Planning and Operations, NATO (inter-  
view pr. e-mail)  
Burns, Nicholas, USA's NATO-ambassadør. (Ikke interview, men uformel samtale)  
Hjorth, Jørgen O., generalmajor  
Grüner, Gustav, generalmajor  
Helsø, Jesper, generalløjtnant  
Hvidt, Christian, forsvarschef, general  
Høyer-Olsen, Fini, oberst  
Jensby, Svend Aage, forsvarsminister fra 24. november 2001  
Jensen, Søren, ambassaderåd  
Jørgensen, Henrik Jedig, major  
Lykketoft, Mogens, udenrigsminister til 24. november 2001  
Larsen, Kurt, oberstløjtnant  
Møller, Per Stig, udenrigsminister fra 24. november 2001  
Nielsen, Holger K., MF  
Nuland, Victoria, Deputy Chief of Mission, USA's NATO-mission  
Olsen, N.A.K., kontorchef  
Overvad, Marie-Louise, ambassadør  
Shea, Jamie, talsmand for NATO's generalsekretær  
Simonsen, Leif, generalmajor  
Trøjborg, Jan, forsvarsminister til 24. november 2001  
Vahr, Jesper, Deputy Chief of Mission, Den danske NATO-mission  
Winter, Kristen, viceadmiral, DAMIREP

## Summary

On Wednesday, September 12, 2001, the day following the terrorist attacks on the United States, the NATO Council decided to activate Article 5 of the Washington Treaty, if it could be determined that the attack came from abroad. Article 5, popularly known as the "Musketeer Oath", states that an attack upon one or more of the member states should be considered an attack on them all.

A majority of the NATO countries supported the proposal right away, while others were uncertain about the implications of an invocation of Article 5. They were doubtful about the military obligation incurred or feared that the Alliance would acquire a new role in combatting terrorism. Some saw potential domestic political or constitutional problems. After hectic diplomatic activity, a unanimous decision was nevertheless reached in the evening of September 12.

Due to the doubts expressed by some member countries, the Secretary General feared that the situation, when the immediate shock of the attack had subsided, could make a new unanimous decision difficult. Therefore it was decided that Article 5 would automatically be activated when the US had proved the external origin of the attack.

Senior US representatives gave a number of briefings to the NATO Council during September and the first days of October. A few member countries did not find the American documentation sufficient or wanted more time for delibera-

tion. However, the majority view prevailed and on October 3, the Council thus found that Article 5 was activated.

Shortly after September 12 it became clear that although the US appreciated the Alliance's declaration of solidarity, it did not want NATO to have a major role in the war in Afghanistan. The military response to 9/11 was far too important for the US to relinquish total control over the operations. The Pentagon, in particular, opposed NATO involvement. The military leadership saw no need for it and was very critical of the way the Kosovo campaign in 1999 had been conducted.

On the other hand, State Department, mainly for political reasons, wanted a more positive reaction to NATO's support. In the end, the US presented a list of eight specific areas where it wanted NATO's support. The measures were immediately accepted by the NATO Council.

Instead of collective NATO operation, the US invited NATO members and other countries to contribute to "*Operation Enduring Freedom*" against the Taliban and al-Qaeda that began on October 7. Several NATO members offered troops – actually more than the US felt able to use.

The differences of opinion between the US and a few European NATO members increased as time went by. President George W. Bush's "Axis of Evil"-speech in January 2002 met with considerable criticism in a number of European countries. The disagreements between not only the US and major European countries but also between the Europeans themselves culminated in the spring of 2003 in relation to the war in Iraq. Even so, cooperation in Afghanistan continued, and in August 2003 NATO took over the responsibility for ISAF (the International Security Assistance Force).

Finally, the relevance of Article 5 in case of intimidation and unconventional attacks on Alliance members is discussed. At the NATO Summit in Wales in 2014 the Alliance decided that a major cyber-attack could lead to an invocation of Article 5. Based on the experience of the first and only case where the Article actually had been invoked this, however, seems rather doubtful.

The description of the activation of Article 5 is based on published material and the author's interviews with a number of central actors, primarily but not exclusively from Denmark.