

Soldater, statsmænd og ledelse i en aktivistisk udenrigspolitik

Jacob Barfoed, ph.d., major,
Institut for Militære Operationer, Forsvarsakademiet
jacob.barfoed@gmail.com

Artiklen argumenterer for, at velfungerende danske civile-militære relationer (forholdet mellem den politiske ledelse af forsvaret og den militære topledelse) i kontekst af den aktivistiske udenrigspolitik skal måles på: 1) graden af civil kontrol; 2) at militærbidraget kan løse sin givne mission; og 3) at regeringen udarbejder et bud på en overordnet strategi med tilhørende militærstrategi for den givne konflikt, med henblik på at kunne *bidrage* til koalitionen/alliansens strategi samt *afdække* hvorvidt denne tjener de politisk definerede danske interesser.

Dette opnås gennem etablering af *Den Ulige Dialog*, som kendetegnes ved aktivt politisk lederskab af strategiprocesen og en tæt løbende dialog med den militære topledelse med fokus på personlige relationer karakteriseret ved gensidig tillid og respekt.

Artiklen afslutter med et case studie af Golfkrigen 1990-91 og konkluderer, at Danmark her kun opnåede velfungerende civile-militære relationer på de to første parametre. Forklaringen skal findes i en markant afvigelse fra *Den Ulige Dialogs* anvisninger.

Den aktivistiske udenrigspolitik ført af skiftende danske regeringer siden afslutningen på den Kolde Krig har medført markante ændringer for anvendelsen af forsvarets styrker – fra kollektivt forsvar af dansk territorium til forsvar for danske interesser i bred forstand. Det forandrer dynamikken i forholdet mellem den politiske ledelse af forsvaret og den militære topledelse, også kaldet de civile-

militære relationer. Velfungerende civile-militære relationer bliver i litteraturen generelt tillagt en afgørende betydning for et lands succesfulde anvendelse af sine militære styrker og dermed sikkerhedspolitikken. Studiet af civile-militære relationer er altså en central del af studiet af krig, og er derfor også et vigtigt element i War Studies traditionen. I takt med den øgede danske krigsindsats i løbet af 00'erne skete der en udvikling i retning af mere dysfunktionelle danske civile-militære relationer (Petersen, 2013). Velfungerende civile-militære relationer er således ikke noget, man kan tage for givet, og samtidig er den danske litteratur om emnet meget begrænset. Denne artikel stiller derfor følgende spørgsmål: *Hvad* er velfungerende civile-militære relationer i rammen af den danske aktivistiske udenrigspolitik, og *hvordan* opnås dette?

Artiklen argumenterer for, at velfungerende danske civile-militære relationer i denne kontekst skal måles på: 1) graden af civil kontrol; 2) at militærbidraget kan løse sin givne mission; og 3) at regeringen udarbejder et bud på en overordnet strategi med tilhørende militærstrategi for den givne konflikt, med henblik på at kunne *bidrage* til koalitionen/alliansens strategi samt *afdække* hvorvidt denne tjener de politisk definerede danske interesser. Dette opnås gennem etablering

af *Den Ulige Dialog*, som kendetegnes ved aktivt politisk lederskab af strategiprocessen og en tæt løbende dialog med den militære topledelse med fokus på personlige relationer karakteriseret ved gensidig tillid og respekt.

Artiklen lægger ud med en teoretisk diskussion, som leder frem til ovenstående teoretiske argument. Herefter følger en såkaldt *plausibility probe*, dvs. en indledende afdækning af teoriens plausibilitet vha. studiet af en enkelt case: Golfkrigen 1990-91, som var startskuddet på den danske aktivistiske udenrigspolitik. Samtidig udbygger casestudiet den eksisterende forskning om de danske civile-militære relationer under Golfkrigen, bl.a. ved at inddrage ikke tidligere anvendt arkivmateriale.

Civile-militære relationer i en aktivistisk udenrigspolitik

Det klassiske dilemma i civile-militære relationer er, hvordan man optimerer den nationale (militære) sikkerhed uden at give køb på den civile kontrol af forsvaret. Denne sektion diskuterer, hvordan den danske aktivistiske udenrigspolitik som kontekst påvirker forståelsen af velfungerende civile-militære relationer.

Danmarks nationale sikkerhed er gennem de sidste syv årtier tilvejebragt via vores NATO-medlemskab. Under den Kolde Krig var forsvarets rolle ikke egenhændigt at sikre rigets sikkerhed, men at bidrage til Danmarks fortsatte NATO medlemskab for derigennem at opnå national sikkerhed, et medlemskab, der i høj grad blev betalt via den strategiske betydning af Danmarks geografiske placering ved indsejlingen til Østersøen samt via Grønlands medlemskab af rigsfællesskabet. For det forsvarspolitiske flertal i 80'erne afhang graden af national sikkerhed derfor ikke af, om forsvaret var i stand at forsvare Danmark egenhændigt, men om Danmark ydede nok til, at dets NATO-allierede ville komme til undsætning, hvis påkrævet (Heurlin, 2004, Petersen, 2012).

Den aktivistiske udenrigspolitik, der fulgte den Kolde Krigs ophør, ændrede afgørende det danske forsvars opgaver. Resten af denne sektion argumenter for, hvordan dette påvirkede tre væsentlige parametre i de danske civile-militære relationer. Det *første* parameter er strategisk præference divergens mellem den politiske ledelse og de ledende officerer, dvs. uenighed om *hvorvidt* forsvaret skal anvendes og *hvordan*. Med indførelsen af den aktivistiske udenrigspolitik blev formålet med de civile-militære relationer således ikke længere en maksimering af *national sikkerhed* (med samtidig bevarelse af civil kontrol), men en maksimering af *danske interesser i bred forstand*. Hvor der blandt de danske partier traditionelt har været bred enighed om overskrifterne, har der været større uenighed om detaljerne, om prioriteringen af de forskellige interesser, og ikke mindst hvilken politik der bedst understøttede disse (Heurlin, 2004). Hvad der tjener danske interesser, fastlægges altså ikke objektivt, men via en politisk proces. Uenighed mellem regering og forsvarets ledende officerer om, hvorvidt en given international konflikt er værd at risikere danske soldaters liv og lemmer for, kan derfor udfordre de civile-militære relationer. Ligeledes kan der være uenighed om de vilkår og restriktioner, soldaterne skal udføre opgaverne under, idet disse kan hindre effektiv opgaveløsning og/eller øge risikoen for soldaterne. Således må et væsentligt element i velfungerende civile-militære relationer være at sikre, at soldaterne kan udføre den givne mission, hvor mission skal forstås som opgave med tilhørende anvisninger og restriktioner.

Det *andet* væsentlige parameter, som den aktivistiske udenrigspolitik har ændret grundlæggende, er karakteren af den interne uenighed og rivalisering i forsvaret. Når en international konflikt under den aktivistiske udenrigspolitik medfører anmodninger om dansk militærbidrag til FN-, NATO- eller USA-ledede operationer, så vil det danske bidrag som oftest være så relativt lille, at

dets militære effekt har begrænset betydning for den samlede strategi. Der kan derfor ikke føres en militærfaglig debat internt i forsvarret på samme måde som i 80'erne, hvor den interne debat handlede om en *vægtning af værnene* i den samlede militærstrategi for alliansens forsvar af Danmark, men hvor alle værn havde en vigtig opgave at løse. En debat, der i øvrigt var begrænset politisk interesse for (Heurlin, 2004). I den aktivistiske udenrigspolitik bliver der ikke nødvendigvis en opgave til alle danske værn i en given konflikt (bl.a. pga. budgetmæssige begrænsninger); i stedet bliver spørgsmålet som oftest, *hvilket værn og hvilken type enhed* der skal bidrage. Dette kan ikke afgøres alene vha. militærfaglige argumenter; beslutningen må i stedet træffes ud fra en vurdering af den politiske effekt af valget, en vurdering, der kun kan foretages af den politiske ledelse. Således frarøvet en opgave, der kræver en samlet indsats af alle tre værn, øges i stedet hvert værns tilskyndelse til at fremhæve sig selv på bekostning af de to andre. På tilsvarende vis øges tilskyndelsen til intern rivalisering i værnene, mellem de enkelte våbensystemer (f.eks. mellem kampfly og helikoptere, mellem ubåde og overfladefartøjer, og mellem kampvogne og jægersoldater). Dette ansporer til øget intern kamp mellem hvert våbensystem om *budgetmæssig overlevelse* snarere end kamp om den bedste militærstrategi til at sikre *nationens overlevelse* (som i 80'erne) og de *deraf afledte* implikationer for behovet for specifikke våbensystemer. I kontekst af en aktuel international konflikt kan dette f.eks. komme til udtryk ved, at værnene (eller dele heraf) i større grad blander sig i den politiske debat for at sikre, at en enhed fra deres værn eller våbensystem vælges som dansk bidrag til en international mission. Dette kan potentielt mindske den civile kontrol og/eller svække (de politisk definerede) danske interesser, hvis ikke de civile-militære relationer er gearet til at håndtere dette (værnsrivalisering kan dog også have en positiv effekt, se f.eks. Larsen (2012).

Det *tredje* væsentlige parameter, som den aktivistiske udenrigspolitik påvirker, er det politiske behov for strategisk rådgivning fra militæret. Hvis danske styrker ikke længere spiller nogen militærstrategisk rolle, når de indsættes, har den politiske ledelse så overhovedet behov for strategisk rådgivning fra de ledende officerer? Er der f.eks. behov for rådgivning fra militæret om, *hvordan* (internationale) militære styrker kan bidrage til den overordnede (grand) strategi for konfliktløsningen? Eller har danske politikere kun behov for rådgivning om, *hvilke* (danske) styrker der kan bidrage (som i stigende grad er blevet et økonomisk spørgsmål, snarere end et militærfagligt)? Som argumenteret andet steds af denne forfatter (Barfoed, 2008, 2014), tjener det imidlertid danske interesser (uanset hvordan de defineres), at regeringen for en given konflikt udarbejder et dansk bud på en overordnet strategi, da det kan hjælpe til at holde Danmark ude af håbløse krige samt bidrage til bedre koalitionsstrategier, hvilket øger sandsynligheden for succes. Begge dele har betydning for befolkningens opbakning til den aktivistiske udenrigspolitik og til forsvarrets opbakning til samme.

Konsolideret teori for civile-militære relationer i rammen af den aktivistiske udenrigspolitik

På baggrund af ovenstående diskussion kan *velfungerende* civile-militære relationer i kontekst af den danske aktivistiske udenrigspolitik defineres ved:

- 1) Civil kontrol
- 2) At det danske militærbidrag kan løse sin givne mission
- 3) At regeringen udarbejder et dansk bud på en overordnet koalitionsstrategi med tilhørende militærstrategi for den givne konflikt, med henblik på at kunne *bidrage* til koalitionsstrategi samt *afdække*, hvorvidt denne tjener de politisk definerede danske interesser

Civil kontrol skal ikke forstås binært, dvs. kup eller lydighed. Civil kontrol kræver, at det reelt er de civile, der træffer de afgørende beslutninger; at militæret ikke tilbageholder vigtige oplysninger for strategiprocesen; og at militæret i sin rådgivning ikke kunstigt opuster omkostninger og risici ved bestemte løsninger (som militæret fx ønsker at undgå) (Feaver, 2003).

Hvordan opnås så velfungerende civile-militære relationer? Definitionen ovenfor peger i retning af Eliot Cohens teori *Den Ulige Dialog* (2002), da flere af de konkurrerende skoler (Janowitz, [1960], 1971, Feaver, 2003) ikke har det søgte fokus. Den Ulige Dialog er samtidig i sit udgangspunkt et opgør med Huntingtons ([1957], 1985) klassiske teori om to skarpt adskilte sfærer: en civil og en militær. Formålet med Den Ulige Dialog er, at den politiske leder – statsmanden – kan praktisere en succesfuld sammenhængende overordnet (grand) strategi. For at sikre en sådan skal militærstrategien være integreret med de øvrige magtinstrumenter, hvilket kræver, at den udarbejdes i tæt dialog med disse frem for som isoleret silotænkning (Barfoed, 2015). Cohen tager udgangspunkt i, at selv den mindste militære detalje i princippet kan have store politiske implikationer, hvilket de ledende officerer ikke har bemyndigelse (eller tilstrækkelig kompetence) til at vurdere – kun den politiske ledelse må (og kan) afgøre, om de inden- og udenrigspolitiske risici og risici for samfundet ved en given militær handling er acceptable. Omvendt har politikerne sjældent den fornødne militære kompetence til selv at udarbejde militærstrategien. Derfor mener Cohen, at det kræver tæt interaktion og *dialog* mellem den politiske og den militære ledelse, en dialog, Cohen kalder *ulige*, fordi udgangspunktet er, at den politiske leder ubestridt har det afgørende ord – der er således tale om et ulige indbyrdes magtforhold.

Endvidere fremhæver Cohen, at generalerne ofte er indbyrdes uenige om strategien. For

at få en solid diskussion om, hvordan de militære midler bedst kan bidrage til den overordnede strategi og de politiske mål, må den politiske ledelse derfor forhindre denne militære uenighed i at blive afgjort før den militære rådgivning når det politiske bord. Den Ulige Dialog foreskriver derfor, at den politiske leder skal sondere, udspørge, blande sig og *personligt* engagere sig i både den overordnede strategi og i militærstrategien – der eksisterer ikke en særlig militær sfære som hævdet af Huntington. Samtidig skal den politiske leder tilskynde uenighed og diskussion fra sine civile og militære underordnede og således indgå i en dialog om strategien, ikke kun i begyndelsen og i slutningen af krigen, men under hele krigen. Hvis generalerne blot klapper hælene sammen og holder deres uenigheder eller bekymringer for sig selv, vil det være katastrofalt. Den Ulige Dialog skal således fremme, at de ledende officerer tilbyder oprigtig, upolitisk og uvildig rådgivning til den civile ledelse. Hvor meget statsmanden skal blande sig i de militære detaljer, er et spørgsmål om god dømmekraft, ikke princip. En afgørende del af det civile lederskab er at vide, hvem der skal vælges, hvem der skal ansøres, hvem der skal begrænses, og hvem der skal erstattes i den militære ledelse af forsvaret.

Sammenfattende kan Den Ulige Dialog beskrives som fokus på *individet* i form af personligt *lederskab* og på skabelsen af *personlige relationer* mellem den politiske leder og forsvarstoppen. Dette skal skabe den gensidige tillid og respekt, der gør delegering mulig uden skabelse af et overvågnings- og strafregime (Barfoed, 2015).

Golfkrigen 1990-91: Den danske beslutningsproces om deltagelse

Den 2. august 1990 invaderede Irak sin nabo Kuwait, og i løbet af to dage havde de irakiske styrker besejret det kuwaitiske militær. Herved kontrollerede Irak nu 20 pct. af verdens kendte oliereserver. Irak opmarcherede

efterfølgende sine styrker på grænsen mod Saudi Arabien; hvis Irak også invaderede Saudi Arabien, ville Irak kontrollere 40 pct. USA reagerede ved at samle FN's sikkerhedsråd, som i en resolution (UNSCR 660) fordømte invasionen og krævede irakisk tilbagetrækning fra Kuwait. Resolutionen havde sovjetisk støtte og var dermed endnu en markant manifestation på afslutningen af den Kolde Krig. I de kommende uger og måneder lykkedes det USA at samle en international koalition mod Irak. Konkrete diplomatiske resultater var UNSCR 661, 665 og 670, som indførte henholdsvis økonomiske sanktioner mod Irak, en flådeblokade og en luftblokade. Samtidig sendte USA militære styrker til regionen i stor hast for at afskrække Irak fra at invadere Saudi Arabien og for at håndhæve blokaden af Irak. Denne militæroperation fik navnet Operation Desert Shield.

Som efteråret skred frem, uden at Irak viste tegn på at efterleve FN's krav, lykkedes det USA den 29. november at få vedtaget UNSCR 678, som autoriserede anvendelsen af »alle nødvendige midler« til at håndhæve UNSCR 660 (UN SC, 1990). USA samlede nu en bred militærkoalition, og Desert Shield blev til Desert Storm, da den USA-ledede koalition den 17. januar iværksatte offensive operationer med henblik på at få Saddam Hussein til at efterleve UNSCR 660. Trods en overlegen militær sejr var den militære strategi mangelfuld, hvor dårlig integration mellem marinekorps, luftvåben og hærstyrker betød, at store dele af de irakiske elitestyrker undslap koalitionens omslutning (Gordon, 1995, Barfoed, 2015). Endvidere havde koalitionens ikke forberedt en sammenhængende overordnet strategi for, hvordan freden på længere sigt kunne sikres i regionen. Denne forsømmelse lagde grunden til regional ustabilitet samt kontinuerlige amerikanske militæroperationer i lufrummet over Irak i det efterfølgende årti, kulminerende med 9/11 og den efterfølgende amerikanske invasion af Irak i 2003 (Barfoed, Kean et al., 2004).

I Danmark havde udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen (V) året forinden varslet ønsket om en ny »aktiv internationalisme« i udenrigspolitikken (Petersen, 2012: 121). USA's bestræbelser på at samle en bred international koalition mod Irak blev derfor positivt modtaget på Asiatiske Plads og Ellemann-Jensen udtalte den 8. august, at Danmark burde være rede til at deltage i en flådeblokade, hvis FN sanktionerede en sådan. Socialdemokratiets forsvarsordfører Hans Hækkerup udtalte i et avisinterview den 9. august, at »hvis FN beder os bistå ved en aktion, så er vi principielt positivt stemt« (Dithmer and Dall, 1990). Ellemann-Jensen tog samtidig (præcist hvornår er uklart) hemmelig kontakt til forsvarsstabschef viceadmiral Hans Garde og departementschef i Forsvarsministeriet Michael Christiansen – udenom forsvarsminister Knud Enggaard (V) og hans øvrige embedsmænd i departementet – for at høre om mulighederne for, at søværnet kunne stille med et orlogsfartøj. Ellemann-Jensen betegner selv denne manøvre som begrundet i frygt for, at Enggaard ikke var mand for at bære noget så politisk dristigt igennem, samt at embedsmænd i Forsvarsministeriet arvet fra Anker Jørgensens (S) regering ville svare nej, hvis de blev spurgt, om det kunne lade sig gøre (Petersen, 2012: 125). Garde, der var tidligere chef for søværnet, brændte efter at få den danske flåde engageret og mente godt, at søværnet kunne sende en korvet til Den Persiske Bugt (Ellemann-Jensen, 1996: 245). Det er uklart, præcist hvornår forsvarschef general Jørgen Lyng blev inddraget, og det er også uklart, hvornår Enggaard blev orienteret. Det skal fremhæves, at Ellemann-Jensen var Enggaards partiformand i Venstre. Ellemann-Jensen beretter selv, at Enggaard var meget måbende over for Ellemann-Jensens manøvre, da han endelig fattede mistanke, men at han efterfølgende blev meget entusiastisk og var med til at sikre, at detaljerne kom på plads (Petersen, 2012: 125). Det var først og fremmest embedsmændene i Forsvarsministeriets 1. kontor, med kontorchef kommandørkap-

tajn Jørn Olesen (senere chef for FE) i spidsen og orlogskaptajn Tim Sloth Jørgensen (den senere forsvarschef) som den primære sagsbehandler, der på Enggaards vegne koordinerede det praktiske med forsvaret.

Regeringen og dens embedsmænd fulgte FN-forhandlingerne om en flådeblokade tæt, og da UNSCR 665 blev vedtaget den 25. august, gik Ellemann-Jensen straks ud og udtalte, at Danmark nu burde tage konsekvensen og sende et krigsskib til Golfen (Petersen, 2004: 452). Udenrigsministeren havde dog hverken taget resten af regeringen i ed eller konsulteret med Udenrigspolitisk Nævn (UPN) inden sin udtalelse, hvilket fik Det Radikale Venstre (der var regeringsparti) til at betegne hans opførsel som et kup mod regeringen (Petersen, 2012: 124) samt ledende socialdemokrater til at betegne den som »Rambo-agtig« (Petersen, 2004: 452-453). Den 27. august blev der så afholdt møde i UPN, og her pressede regeringen på for at få socialdemokratisk støtte. Flere socialdemokrater så hellere, at Danmark stillede med et hospitalsskib. Hækkerup (S) spillede her sandsynligvis en central rolle for at få overbevist Sven Auken (S-formand) og Ritt Bjerregaard (fremtrædende medlem af venstrefløjen i socialdemokratiet) om Socialdemokratisk støtte til udsendelse af et krigsskib (Heurlin, 2004: 89-90). FN-mandatet blev afgørende for både Socialdemokratiet og Det Radikale Venstres støtte, da Enggaard på regeringens vegne den 31. august fremlagde forslag til folketingsbeslutning om udsendelse af et orlogsfartøj og eventuelt et forsyningskib. Kun Socialistisk Folkeparti og Fremskridtspartiet stemte imod; førstnævnte pga. at FN ikke direkte havde anmodet Danmark om at bidrage og pga. at flådeblokadestyrken ikke var direkte ledet af FN, sidstnævnte fordi de var imod de begrænsninger i mandatet, som Socialdemokratiet fik indført. Disse omfattede, at orlogsfartøjet ikke måtte deltage i offensive operationer og skulle forblive under national kommando (frem for at indgå i den amerikansk-ledede koalitions

kommandostruktur) (Dithmer, 1990; Forsvarsudvalget, 1990).

Trods den tilsyneladende brede politiske opbakning til udsendelsen af orlogsfartøjet – korvetten Olfert Fischer – var der altså større politisk uenighed om korvettens mandat, og som det skulle vise sig, også om Danmark skulle bidrage yderligere til krigen. Forsvaret holdt sig generelt ude af denne diskussion. Mens de ledende søofficerer var meget entusiastiske omkring udsendelsen af en korvet, fortæller forsvarschef Lyng (fra hæren) ved et interview 16 år senere, at for ham at se var udsendelsen mest af alt symbolsk (Petersen, 2012: 126-7). Der er dog ikke noget, der peger på, at Lyng arbejdede aktivt for en mere substantiel dansk deltagelse i Golfkrigen (Lyng, 1991). Det kom aldrig for alvor på tale at udsende kampfly fra flyvevåbnet, hverken til støtte for den luftblokade, der blev indført med UNSCR 670 den 25. september, eller som bidrag til Desert Storm – den offensive operation autoriseret af FN med UNSCR 678. På tilsvarende vis kom et landmilitært bidrag til Desert Storm heller ikke på tale. Efter starten på Desert Storm den 17. januar 1991 gav Ellemann-Jensen, Schlüter og andre borgerlige politikere ellers udtryk for, at Danmark burde yde mere end blot at anråbe handelsskibe (Nielsen, 1991; Svensson, 1991; Juul-Madsen, 1991). Auken (S) skød dog ideen om aktiv deltagelse i Desert Storm fuldstændig ned i et interview i TV-avisen den 22. januar. Her udtalte han, at den udsendte danske korvet Olfert Fischer ville sejle i vejen for de andre krigsskibe, hvis den deltog i krigen, at danske fly kun egnede sig til at skyde andre jagerfly ned, og at danske soldater ville ende som kanonføde i ørkenen. Aukens udtalelser vakte stor harme i forsvaret og statsminister Poul Schlüter tog kraftigt afstand fra dem. Auken trak dagen efter lidt i land og præciserede, at han havde fuld tillid til det danske forsvar, og at hans udtalelser skulle ses som en konstatering af, at det danske forsvar var trænet og udrustet til op-

gaver i Danmark (Juul-Madsen, 1991). Det afholdt dog ikke borgerlige politikere fra at tage sagen om yderligere dansk deltagelse op igen et par uger senere, anført af formanden for Udenrigspolitisk Nævn, Arne Melchior (Mikkelsen, 1991). Bortset fra protesterne omkring Aukens udtalelser forholdt forsvaret sig generelt tavst og blandede sig ikke i den offentlige debat om dansk deltagelse i Desert Storm.

Heller ikke i Forsvarsministeriets 1. Kontor blev der arbejdet på optioner for dansk deltagelse i Desert Storm. Fremskridtspartiet ytrede i februar støtte til udsendelse af en dansk F-16 eskadrille til NATO-landet Tyrkiet, hvis landet blev angrebet af Irak, hvilket tyrkerne frygtede. En F-16 option indgik dog ikke i de militæroptioner, forsvaret allerede i august havde præsenteret som mulige (1. Kontor, 1990), og Forsvarsministeriets arkiver tyder ikke på, at optionen kom på bordet i relation til den tyrkiske bekymring. En af de mulige militæroptioner fremlagt af forsvaret i august var deployering af en HAWK luftforsvareskadrille til Mellemøsten, og med en tyrkisk anmodning primo 1991 til sine NATO-partnere om forstærkninger til det tyrkiske luftforsvar, var deployering af en HAWK-eskadrille derfor militært relevant. Denne option blev dog ikke til noget, sandsynligvis pga. at deployeringen af en eskadrilles ca. 400 mand og 98 tunge køretøjer ville tage en måned med skib (1. Kontor, 1990), og samtidig fik koalitionen hurtigt vundet slaget i luften. Ultimo januar var det irakiske flyvevåben så godt som slået, og behovet for en HAWK-eskadrille var derfor væk. Arkivgennemgang i Forsvarsministeriet giver ikke svar på, hvorfor F-16 kampfly ikke internt blev fremlagt som en mulig militæroption, men det skyldtes formentlig en kombination af det indenrigspolitiske klima (symboliseret ved Aukens udtalelser) og logistiske udfordringer; de danske F-16 fly fik først midt i 90'erne en logistisk støttestruktur, som gjorde dem operativt deployerbare.

Som svar på den tyrkiske anmodning endte Danmark i stedet med at låne Tyrkiet lufttil-luft-missiler og selvbeskyttelsesudstyr (chaff) til F-16 samt ABC-beskyttelsesudstyr (4. Kontor, 1992).

I stedet for kampfly og andre våbensystemer ønskede Socialdemokratiet at støtte med humanitær hjælp til krigens ofre. Derfor kunne der samles støtte fra alle partier i Folketinget til udsendelse af et militært læge- og sanitetshold på 30-40 mand til støtte for britiske felthospitaler i Golfen samt dansk bemanning af et amerikansk felthospital på Holstebro Kaserne, begge i forventning om tusinder af sårede koalitionsoldater, når landoffensiven senere skulle gennemføres (Enggaard, 1991). Hospitalet i Holstebro blev dog aldrig taget i brug, da koalitionsens offensiv var irakerne så overlegen, at de dystre prognoser slet ikke blev opfyldt. En måned efter afslutningen på Desert Storm anmodede FN medlemslandene om bidrag til en fredsbevarende FN-styrke på grænsen mellem Irak og Kuwait. Forsvarsministeriet og forsvaret havde da allerede lavet det forberedende arbejde, og regeringen besluttede derfor at imødekomme FN's anmodning om et dansk kompagni, 7 observatører og nogle støttefunktioner, i alt 147 soldater. Der var generel politisk opbakning i Folketinget til regeringens beslutning (Boesgaard, 1991). Herved blev også enheder fra hæren udsendt ifm. Golfkrigen og dens eftervirkninger (ud over bidrag til læge- og sanitetsholdet). Kun flyvevåbnet manglede at bidrage med noget substantielt (ud over de udlånte missiler).

Kontakten mellem forsvarschef Lyng og forsvarsminister Enggaard var præget af en klar arbejdsdeling: Enggaard tog sig af det politiske, mens Lyng holdt sig til det militære. Dette afspejlede Lyngs syn på velfungerende civile-militære relationer. Lyng foretrak, at man kunne se hinanden i øjnene, når der skulle løses problemer og træffes beslutninger; derfor afholdt han sig fra telefonisk kon-

takt. Problemstillinger blev løst ved såkaldte O/E-møder – Operative og Efterretningsmøder – hvor ministeren og/eller hans departementschef mødtes med forsvarschefen og/eller chefen for Forsvarets Efterretnings-tjeneste, i Forsvarskommandoen i Vedbæk. Lyng beretter, at denne form for kontakt blev stærkere i hans tid som forsvarschef (1989-1996), men der var dog hverken tale om daglige eller ugentlige møder (Petersen, 2012: 110).

De danske civile-militære relationer under Golfkrigen 1990-91

Overordnet må de civile-militære relationer under Golfkrigen betegnes som kun delvist velfungerende. De anvendte kilder peger entydigt på, at der var en høj grad af civil kontrol, og at den udsendte enhed kunne løse den stillede mission meget tilfredsstillende. Derimod er det tvivlsomt, hvorvidt den danske strategiproces – herunder militærets strategiske rådgivning – i tilstrækkelig grad understøttede de danske interesser. Det står samtidig klart, at de civile-militære relationer ifm. beslutningsprocessen om dansk deltagelse i Golfkrigen ikke kan betegnes som »Den Ulige Dialog«, men snarere Huntingtons klassiske teori med to skarpt adskilte sfærer – trods Ellemann-Jensens utraditionelle henvendelse til forsvarsstaben. Militæret blandede sig således generelt ikke i den politiske debat, og efter at regeringen havde udstukket opgaven (desuagtet at denne var begrænset), blandede den sig ikke i den militære opgaveløsning. Lyngs eget syn på de civile-militære relationer understreger dette billede. Kun Aukens kluntede kritik af forsvarets evner og forsvarets efterfølgende genmæle udfordrer for alvor denne beskrivelse. Der er heller ikke noget, der tyder på etableringen af en Ulige Dialog mellem Enggaard og Lyng. Der var snarere tale om, at forsvarets topchefer i den konkrete situation delte regeringens strategiske præferencer, og at de politiske ledere ikke blandede sig i de militære detaljer, fordi de overordnet set var tryk ved de militære

topchefers loyalitet pga. et succesfuldt Forsvarskommissionsforløb i 1988 (FK88). I den sammenhæng skal man ikke undervurdere departementschef Christiansens betydning. Gennem FK88 opnåede han regeringens, socialdemokraternes og forsvarstoppens tillid, samtidig med at han selv fik afkræftet sin fordom om, at forsvarret var en stat i staten (Heurlin, 2004). Der var dog ikke tale om en decideret Ulige Dialog mellem Lyng og Christiansen (på ministerens vegne), dertil var kontakten og dialogen slet ikke tæt nok på dette tidspunkt, hvor begge var relativt nye i jobbet (Petersen, 2012).

Grundet fraværet af Den Ulige Dialog har Enggaard næppe været klar over eventuelle interne stridigheder i forsvarret omkring deltagelse i Golfkrigen – f.eks. hvordan det lykkedes at holde chefen for flyvevåbnet general Fogh fra at ytre sig offentligt om eksempelvis F-16 deltagelse i krigen. Selvom der i 80'erne havde været eksempler på åbenmundede ledende officerer, så var der mere tale om politisk ubekvemme ytringer end reel udfordring af den civile kontrol, og det blev heller ikke noget, der fik konsekvenser for de pågældende officerer (Petersen, 2012). Der var således ikke etableret en norm for afstraffelse af åbenmundede ledende officerer, hvilket derfor ikke kan forklare, hvorfor general Fogh ikke ytrede sig offentligt. Der kan i stedet peges på tre andre mulige forklaringer. Den første er, at forsvarschefen (Lyng) og forsvarsstabschefen (Garde) var så respekterede i forsvarret, at de via deres aktive lederskab sørgede for, at værnenes særinteresser ikke spandt ud af kontrol, og at der dermed ikke opstod et behov for politisk indgriben. Dette afspejler Lyngs eget syn på sin funktion i de civile-militære relationer: at holde orden i eget hus. Den anden mulige forklaring er, at de logistiske udfordringer med at operere væk fra danske baser afholdt flyvevåbnets top fra at presse på politisk. Den tredje mulige forklaring er, at flyvevåbnets ledende officerer mentalt stadig befandt

sig i den Kolde Krig – flyvevåbnet opretholdt i 1990 stadig luftforsvarsberedskab 24/7 med kampfly klar til at lette på få minutter. Implikationerne ved de politiske omvæltninger i østblokken var således stadig uklare, hvilket formentlig har påvirket behovet for at byde sig til.

Der blev ikke udarbejdet en overordnet dansk strategi som led i beslutningsprocessen for udsendelsen af Olfert Fischer, og forsvaret gav af samme årsag heller ikke strategisk rådgivning i forhold til den samlede konfliktløsning. Koalitionens mangelfulde forberedelse af den efterfølgende fred og svaghederne i militærstrategien illustrerer dog, at deltagelse i en koalition ikke er en garanti for, at andre nok udarbejder en sammenhængende strategi. Danmark deltog kun i flådeblokaden og afgav i øvrigt ikke kommando over korvetten, hvorfor man ikke havde indflydelse på militærstrategien og kun begrænset politisk vægt til at påvirke den overordnede strategi. Man kan derfor hævde, at en selvstændig dansk overordnet strategisk og militærstrategisk analyse i den givne forsvars- og sikkerhedspolitiske kontekst alligevel ikke ville have kunnet fremme danske interesser yderligere; dette havde nok krævet aktiv dansk deltagelse i den militære koalition med tilhørende tilstedeværelse i hovedkvarteret i Saudi Arabien samt et tilstrækkelig stort militært bidrag til at kunne tale med en vis vægt. Med fortsættelsen af 80'ernes fodnoteperiode i form af store restriktioner på Olfert Fischers deltagelse i Golfkrigen havde Danmark med andre ord næppe haft den fornødne diplomatiske gennemslagskraft til at påvirke strategien, selv om regeringen havde ønsket det. Omvendt kan der også argumenteres for, at en dansk strategisk analyse kunne have været anvendt af regeringen til indenrigspolitisk at argumentere mere slagkraftigt for større dansk deltagelse i selve krigen for derigennem at kunne påvirke koalitionsstrategien, herunder

måske have bidraget til en strategi for den efterfølgende fred.

Velfungerende danske civile-militære relationer i en aktivistisk udenrigspolitik

Golfkrigen blev startskuddet for den danske aktivistiske udenrigspolitik og dermed også den første trykprøve af de danske civile-militære relationer i kontekst af indsættelse af danske styrker til andet end FN-missioner. Artiklens teoretiske diskussion afklarede, at velfungerende civile-militære relationer i denne kontekst kan defineres ved 1) civil kontrol, 2) at det danske militærbidrag kan løse sin givne mission og 3) at regeringen udarbejder et dansk bud på en overordnet koalitionsstrategi med tilhørende militærstrategi for den givne konflikt, med henblik på at kunne *bidrage* til koalitionen strategi samt *afdække* hvorvidt denne tjener de politisk definerede danske interesser. Samtidig pegede diskussionen på en teoretisk model – *Den Ulige Dialog* – som vejen til at opnå dette. Casestudiet af Golfkrigen viste, at der kun blev opnået velfungerende civile-militære relationer på de to første parametre. Forklaringen skal findes i en markant afvigelse fra *Den Ulige Dialogs* anvisninger. At dette samtidig ikke fik større betydning, forklarer casestudiet ved casens kontekst: en kombination af tillid skabt gennem Forsvarskommissionsarbejdet (FK88), et flyvevåben (og en hær) logistisk og mentalt stadig i Kold Krig og delte strategiske præferencer mellem regeringen og militæret i forhold til dansk deltagelse i Golfkrigen. Da regeringen samtidig ikke bad militæret om rådgivning om koalitions krigsstrategi (fordi regeringen reelt ikke forsøgte at påvirke denne), blev den manglende *Ulige Dialog* ikke udslagsgivende for de to øvrige parametre. Danske interesser havde dog været bedre tjent, hvis koalitionen havde haft en bedre sammenhængende overordnet strategi for krigsafslutningen og den efterfølgende fred, og derfor havde det også tjent danske interesser at bidrage til en bedre strategi. Dette fandt ikke sted, og det meget

beskedne danske militærbidrag, der samtidig politisk var pålagt store restriktioner, gjorde det næppe heller muligt, selv hvis regeringen havde forsøgt.

Fremtidig forskning bør undersøge yderligere danske cases, men artiklens konklusion understøttes af et blik på de efterfølgende 25 år, hvor standarden for den danske aktivistiske udenrigspolitik blev *ingen eller begrænset forsøg* på at bidrage substantielt i strategiprocesen i diverse vestlige militære engagementer; i stedet har skiftende regeringer set sig tilfredse med blot at deltage. Desværre blev Golfkrigen ikke en enlig svale hvad angår dårlig sammenkædning af den militære indsats med en overordnet strategi for at vinde den efterfølgende fred, hvilket bekræfter behovet for dansk involvering i strategien, hvis danske interesser skal optimeres (Ringsmose, 2016, Barfoed, 2015). En sådan involvering vil kræve danske civile-militære relationer karakteriseret ved en Ulige Dialog, som kort fortalt er aktivt politisk lederskab af strategiprocesen og løbende dialog med den militære topledelse, hvor nøgleordene er gensidig tillid og respekt.

Referencer

1. kontor (1990), »Notat om forsvarrets muligheder for at støtte aktioner i Mellemøsten i henholdsvis FN- og NATO-regi – 13. august 1990«, København: Forsvarsministeriet.
4. kontor (1992), »Notits Vedrørende materiel-støtte til Tyrkiet – 1. april 1992«, København: Forsvarsministeriet.
- Barfoed, Jacob (2008), »Styrk Danmarks sikkerhedspolitik«, *Berlingske*, 24. juli.
- Barfoed, J. (2014), Can NATO Practice Grand Strategy? An Analysis of NATO's Structures and Doctrine in Light of the Libya Conflict. *Krigsvidenskab.dk* [Online]. Available: <https://www.krigsvidenskab.dk/can-nato-practice-grand-strategy> [Accessed 2017-01-31].
- Barfoed, Jacob (2015), *The Challenges of Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in the Gulf War*, Ph.d., University of Southern Denmark.
- Boesgaard, Nils. Eric (1991), »147 danske soldater klar til Golfen«, *Berlingske Tidende*, 17. april.
- Cohen, Eliot A. (2002), *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime*, New York: Free Press.
- Dithmer, C. (1990), »Stadig uro i fremskridspartiet«, *Berlingske Tidende*, 6. september.
- Dithmer, C. og Ole Dall (1990), »Danmark parat til FN-flådeblokade«, *Berlingske Tidende*, 9. august.
- Elleman-Jensen, Uffe (1996), *Din egen dag er kort*, København, Aschehoug.
- Engaard, Knud (1991), »Nr LSF 63: Forslag til Lov om humanitær bistand til ofre for den væbnede konflikt i Mellemøsten«, København: Folketinget.
- Feaver, Peter D. (2003), *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-military Relations*, Cambridge: Harvard University Press.
- Forsvardudvalget (1990), »BTB 81: Betænkning over Forslag til folketingsbeslutning om under FN at sende et dansk orlogsfartøj samt eventuelt et forsyningskib til Mellemøsten«, Folketinget.
- Gordon, Michael R. (1995), *The Generals' War: The Inside Story of the Conflict in the Gulf*, Boston: Little, Brown and Company.
- Heurilin, Bertel (2004), *Riget, magten og militæret. Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik under forsvarskommissionerne af 1988 og 1997*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Huntington, Samuel P. ([1957], 1985), *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-military Relations*, Cambridge: Harvard University Press.
- Janowitz, Morris ([1960], 1971), *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, New York: The Free Press.
- Juul-Madsen, Anette (1991), »»Olfert Fischer« skal ikke i krig«, *Berlingske Tidende*, 14. januar.
- Kean, Thomas H., Hamilton, Lee H. og Philip D. Zelikow (2004), *The 9/11 Commission Report*, Washington, D.C.: United States Congress.
- Larsen, Esben S. (2012), »Usund fornuft: Værnsrivalisering og den demokratiske kontrol med militæret«, *Internasjonal Politikk*, 70(4): 433-53.
- Lyng, J. (1991), Arkivmappe 54-58. Forsvarsakademiet.
- Mikkelsen, J. (1991), »Borgerlige forstærker krav om krigsindsats«, *Berlingske Tidende*, 10. februar.
- Nielsen, T. (1991), »Helge Adam Møller: Danmark burde deltage aktivt i Golfen«, *BT*, 20. januar.
- Petersen, Nikolaj (2004), *Europæisk og Globalt Engagement 1973-2006*, København: Gyldendal.

- Petersen, Robert J. (2012), *Den bedste ambassadør: civil-militære relationer og demokratisk kontrol i Danmark 1991-2011*, Ph.d., Roskilde Universitet.
- Petersen, Robert J. (2013), »Den civil-militære systemkrise« tilgået d.11 2016 november på: <https://www.krigsvidenskab.dk/den-civil-milit%C3%A6re-systemkrise>
- Ringsmose, Jens (2016), »Forsvaret kan gøre en forskel – så små er vi altså heller ikke«, *Berlingske*, 16. november.
- Svensson, T. (1991), »Delte reaktioner på Gallup om Golf-indsatsen«, *Berlingske Tidende*, 20. januar.
- UN SC, U. N. S. C. (1990), *Security Council Resolutions 1990*, New York: United Nations.