



**Fra ferie til flagskib**  
forsvaret og de internationale operationer

af Peter Viggo Jakobsen, lektor,  
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Research Paper



# **Fra ferie til flagskib**

## **forsvaret og de internationale operationer**

af Peter Viggo Jakobsen, lektor,  
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

*Forsvarsakademiet er dansk forsvars internationale videncenter, og vi forsker i et bredt felt af militære emner. Vores forskningsmæssige prioriteringer, deriblandt overordnede emner og ressourcefordeling, fastsættes af chefen for Forsvarsakademiet. Chefen støttes i det arbejde af et forskningsråd.*

*Forsvarsakademiets forskning skal oplyse og udfordre brugerne, hvad enten de er i forsvaret eller i det omkringliggende samfund. Det kan kun opnås, hvis den enkelte medarbejder har frihed til at tilrettelægge sine forskningsprojekter og til at drage sine egne konklusioner. Det er et princip, som hyldes ved Forsvarsakademiet.*

*God fornøjelse ved læsning af Forsvarsakademiets publikationer!*

København marts 2009

Forsvarsakademiet

Svanemøllens Kaserne

Postboks 2521

2100 København Ø

Tlf.: 3915 1515

Fax: 3929 6172

Ansvarshavende redaktør: Generalmajor Carsten Svensson

Tryk: Forsvarets Trykkeri, Korsør

Grafisk Design: Bysted

ISBN: 9788791421662

Oplag 300

## Indhold

---

Abstract .....	4
Introduktion .....	5
Ferie under den kolde krig.....	6
Flagskib siden murens fald .....	7
Hovedrolle i forsvars- og sikkerhedspolitikken.....	7
Styrkebidrag og udgifter .....	11
Styrkestruktur .....	13
Materielanskaffelser .....	14
Hvorfor fik de internationale operationer en sådominerende rolle? .....	15
Internationale faktorer.....	16
Danmarks dynamiske duo .....	16
Konklusion .....	18
Litteratur og kilder .....	22

## Abstract

### Fra ferie til flagskib - forsvaret og de internationale operationer<sup>1</sup>

Deltagelsen i internationale operationer har revolutioneret dansk sikkerhedspolitik og det danske forsvar siden murens fald. De internationale operationer er i dag den mest profilerede del af Danmarks aktivistiske udenrigspolitik, og det internationale engagement har været den væsentligste drivkraft i den gangværende omstilling af forsvaret fra et værnepligtsbaseret territorialforsvar til et semi-professionelt ekspeditionsforsvar, der skal være klar til indsættelse i krigs- og stabiliseringsindsatser med kort varsel over det meste af kloden. Hvor officerskorpset under den kolde krig betragtede internationale operationer som ferie, har de i dag fået status som flagskib. Formålet med denne rapport er at beskrive denne transformationsproces, forklare hvorfor den fandt sted, og hvorfor den adskiller sig markant fra lignende processer i de øvrige europæiske lande og især de nordiske, som det danske forsvar på mange måder er direkte sammenligneligt med.

---

(1) Dette kapitel er en kraftigt revideret udgave af *'Stealing the Show: Peace Operations and Danish Defence Transformation After the Cold War'*, i Timothy Edmunds and Marjan Maleši (red.) *Defence Transformation in Europe: Evolving Military Roles* (Amsterdam: IOS Press 2005), ss. 35-45.

## Introduktion

Det danske forsvar har gennemgået en rivende transformationsproces siden murens fald. Det er tilfældet over det meste af Europa, men de internationale operationers rolle som transformator gør den danske proces til noget specielt. Den danske transformationsproces falder især i øjnene, når man sammenligner Danmark med de øvrige nordiske lande, der ligner Danmark mest med hensyn til forswarets størrelse, styrkestruktur, forsvarsudgifter, erfaring med operationer under De Forenede Nationer [FN] under den kolde krig og antallet af soldater indsat i internationale operationer (se tabel 1). Danmark begyndte at omstille sit forsvar til internationale operationer hurtigere end de øvrige nordiske lande, det havde færre problemer med at bruge magt udover selvforsvar, omstillingsprocessen er kommet længst i Danmark, og den har ikke været så omstridt, som det har været tilfældet i de andre nordiske lande. Beslutningen om at oprette Den Danske Internationale Brigade [DIB'en] i november 1992 markerede starten på omstillingsprocessen i Danmark. I Norge og Sverige begyndte processen ikke for alvor før 2000 som følge af problemer med at stille med bidrag til Den Nordatlantiske Traktatorganisations [NATO] styrke i Kosovo. I Finland er den stadig ikke begyndt for alvor i den forstand, at finnerne fortsat baserer deres forsvar på almen værnepligt og giver det nationale territorialforsvar første prioritet.<sup>2</sup>

Denne rapport har som formål (1) at vise, at de internationale operationer har været den væsentligste drivkraft bag forswarets omstilling siden afslutningen på den kolde krig, og (2) at forklare hvorfor de internationale operationer fik en så central rolle. Første del af kapitlet dokumenterer de internationale operationers centrale rolle ved hjælp af følgende fire indikatorer:

- 1) Den vægt de internationale operationer tillægges i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik
- 2) Operationernes omfang i form af styrkebidrag og økonomiske udgifter
- 3) Operationernes indflydelse på forswarets styrkestruktur, og
- 4) Operationernes indflydelse på materielanskaffelser

Rapportens anden del forklarer de internationale operationers voksende betydning med henvisning til en kombination af både internationale og nationale faktorer. Et sammenspil af fire faktorer fremhæves på det internationale niveau: Bortfaldet af den militære trussel fra Sovjetunionen, udbruddet af borgerkrigene på Balkan, pres fra den Europæiske Union (EU) og NATO, og demokrati og menneskerettighedernes voksende betydning i vestlig sikkerhedspolitik. Disse fire faktorer har påvirket alle de europæiske lande, og de forklarer, hvorfor Danmark

---

(2) For en udførlig sammenligning af de nordiske lande se Peter Viggo Jakobsen, *Nordic Approaches to Peace Operations: A New Model in the Making?* (London og New York: Routledge 2006).

har bevæget sig i samme retning som alle andre. For at forklare de særlige forhold, der gør sig gældende i Danmark, må man imidlertid ty til tre faktorer på det nationale niveau: Trusselsperceptioner, indsatsen fra den "dynamiske duo" bestående af Uffe Ellemann-Jensen (udenrigsminister (V), 1982-93) og Hans Hækkerup (forsvarsminister (S), 1993-2000), og sidst men ikke mindst: Held. Kapitlet afrundes med en konklusion, som opsummerer dets hovedpointer og diskuterer Forsvarets fortsatte omstilling i årene fremover.

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Befolkning, mio. (2008)	5.5	5.2	4.6	9.0
Tjenestegørende personel; heraf værnepligtige (2008)	29.960; 6.790	29.300; 19.200	15.800; 8.700	24.000; 8.050
Forsvarsudgifter, mia. USD (2007)	4,32	3,17	5,76	7,30
Forsvarsudgifter i % af BNP (2007)	1,3	1,3	1,4	1,6
Udgifter til internationale operationer, mio. USD (2006)	347	103	187	283
Internationale operationers procentvise andel af forsvarsudgifterne (2006)	5,7	2,9	3,1	4,2
Militært personel på internationale operationer (2008)	1.409	895	668	998

Tabel 1. Danmark og de øvrige nordiske lande<sup>3</sup>

## Ferie under den kolde krig

Deltagelsen i FN's fredsbevarende operationer spillede en væsentlig rolle i dansk udenrigspolitik under den kolde krig. Danmark deltog i ni af de 13 missioner, som FN foretog i perioden 1948-87, og de fredsbevarende operationer optræder hyppigt i både policydokumenter og officielle udtalelser. I forsvarspolitikken spillede de derimod ingen rolle, hvilket kan illustreres ved en gennemgang af de fire indikatorer, som blev præsenteret i forrige afsnit. De glimrer ved deres fravær i officielle dokumenter og udtalelser og anses heller ikke for en del af forsvars- og sikkerhedspolitikken i den akademiske litteratur. Forsvaret af dansk territorium havde, ikke overraskende, første prioritet, og tilsagn om at bidrage med soldater til fredsbevarende operationer blev kun givet, når de ikke blevet anset for at have en negativ effekt på forsvaret af Danmark og forholdet til Sovjetunionen og NATO.

Fredsoperationerne havde heller ikke betydning for forsvarets styrkestruktur og dets materielanskaffelser. Deltagelsen i FN's fredsoperationer blev organiseret på ad hoc basis fra gang til gang. De danske FN-enheder blev udrustet med stan-

(3) The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance* (London: Routledge 2008); Jakobsen, *Nordic Approaches to Peace Operations*, s. 247; de nordiske finans- og forsvarsministerier.

dardudstyr og som regel bemandede med frivillige, der havde udført deres værnepligt med tilfredsstillende resultat. Kun 8-10 % af personalet kom fra officerskorpset, og FN-tjeneste havde ikke nogen høj stjerne i forsvarstoppet. Det blev ikke anset for at være noget, som 'rigtige' soldater gav sig af med og var derfor heller ikke et trumfkort, når det gjaldt forfremmelser. Selv krævende FN-tjeneste blev anset for 'ren ferie', hvilket en dansk officer meget direkte erfarede, da han spurgte sin chef, hvorfor hans FN-erfaring fra Kongo (der udviklede sig til en fredsskabende operation med indsættelse af tunge våben og kampfly) ikke var blevet inddraget i hans forfremmelsessag.<sup>4</sup>

## Flagskib siden murens fald

Ferien sluttede, da korvetten Olfert Fischer satte kursen mod den Persiske Golf i august 1990. Siden da har de internationale operationer udviklet sig til at blive den væsentligste drivkraft i den igangværende omstilling af forsvaret. Det fremgår entydigt af de fire indikatorer, som gennemgås i det følgende.

### Hovedrolle i forsvars- og sikkerhedspolitikken

De internationale operationer blev i løbet af 1990'erne flagskibet i den nye udenrigspolitiske doktrin – den såkaldte 'internationale aktivisme'. Den blev lanceret af udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen i 1989, og den bygger på antagelsen om, at Danmark skal spille en aktiv rolle og søge at gøre en forskel på den internationale scene.<sup>5</sup> De internationale operationers store betydning kan ikke blot aflæses ved, at de konstant er blevet fremhævet i officielle dokumenter og i udtalelser fra forsvarsministre, udenrigsministre og statsministre siden starten af 1990'erne. Den bliver også illustreret ved den store bekymring, som disse ministre har udtrykt for, at forsvarsforbeholdet, der forhindrer danske soldater i at deltage i EU-ledede operationer, ødelægger den prestige og indflydelse, Danmark har opbygget ved sin aktive indsats i internationale operationer siden starten af 1990'erne.<sup>6</sup> Niels Helveg Petersen (R) udtalte endda, at det spillede en rolle i hans beslutning om at trække sig som udenrigsminister i 2000.<sup>7</sup>

(4) Poul E. Gustafsson, *Afrika-missionen. FN-soldater i stammekrig* (København: Forlaget Europa 1988), s. 194. Se også Per Skov-Christensen, 'Tager Europa fredsbevarende operationer alvorligt', *Militært Tidsskrift*, 121/6 (1992), ss. 175-184.

(5) Se Udenrigskommissionen, *Udenrigstjenesten mod år 2000. Bd. I, Betænkning 1209* (København: Udenrigsministeriet 1990), s. 40.

(6) Søren Gade, 'EU i felten uden os', *Jyllands-Posten* (3. januar 2006); Udenrigsministeriet, *Udenrigsminister Per Stig Møllers tale ved DIIS-seminar i Eigtveds Pakhus, torsdag den 16. september 2004*; Niels Helveg Petersen, 'Fredsbevaring anno 2003', *Jyllands-Posten* (8. oktober 2000), s. 8; Kristian Klarskov og Jens Holsøe, 'Dansk forsvarsprofil udhules', *Politiken* (12. december 2000), s. 1.

(7) Martin Krasnik, 'Magelig magt', *Weekendavisen* (22. december 2000), s. 6.

De internationale operationer har spillet en lige så central rolle i forsvarspolitikken. Internationale operationer blev defineret som en hovedopgave for forsvaret, da forsvarsloven blev revideret i 1993,<sup>8</sup> og de fremstår i dag som forsvarets vigtigste opgave som følge af den revision, der blev foretaget i 2001.<sup>9</sup> I løbet af 1990'erne er den kolde krigs skarpe adskillelse mellem de internationale operationer og nationalforsvaret helt forsvundet, fordi danske beslutningstagere har haft held til at sætte lighedstegn mellem de internationale operationer og forsvaret af Danmark. Det gav derfor heller ikke anledning til løftede øjenbryn, da forsvarsminister Søren Gade (V) i 2004 udtalte, at forsvaret af Danmark nu finder sted i huler i Afghanistan og i den irakiske ørken.<sup>10</sup>

Danmark adskiller sig fra sine nordiske naboer ved, at skiftet fra invasions- til ekspeditionsforsvar ikke har givet anledning til nogen større debat. Alle beslutninger om at sende danske soldater på internationale operationer siden 1990 er blevet vedtaget med brede flertal i Folketinget. Eneste undtagelse fra denne regel er Irak-engagementet fra 2003. Beslutningen om at deltage i den indledende krigsfase blev kun taget med 11 stemmers flertal.<sup>11</sup> Deltagelsen i den efterfølgende stabiliseringsoperation i Irak fik herefter bred opbakning, men de voksende problemer i Irak betød, at oppositionen afstod fra at stemme for en forlængelse af den danske styrkes mandat i maj 2006. Forlængelsen frem til 1. juli 2007 blev derfor kun vedtaget med et flertal på 12 stemmer.<sup>12</sup> Heldigvis ser Irak ud til at blive undtagelsen der bekræfter reglen, da engagementet i Afghanistan siden 2001 har nydt stor politisk opbakning. Beslutningen om at sende en dansk opklaringseskadron til Helmand-provinsen i 2006 blev således vedtaget med et stort flertal, selv om det stod klart, at det ville blive en farlig operation. Denne vurdering holdt stik. Medio marts 2009 havde 18 danske soldater mistet livet i Helmand, og fem af disse dødsfald var kommet relativt hurtigt efter hinanden i februar-marts måned 2008.<sup>13</sup> Til trods herfor, og selvom flere tab må påregnes, så bakkede det politiske flertal bag Afghanistan engagementet fortsat op om operationen.

Som det fremgår af tabel 2 og 3, har den folkelige opbakning også været stærk. Det er ikke overraskende, da vælgerne i reglen følger deres politikere i sådanne

---

(8) Lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v., Lov nr. 909 af 8. december 1993.

(9) Lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v., Lov nr. 122 af 27. februar 2001.

(10) Søren Gade, *Dansk forsvar som sikkerhedspolitisk instrument*, Tale ved Udenrigspolitik Selskab (4. oktober 2004).

(11) Folketinget, 2002-03 - B 118: *Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak*.

(12) Folketinget, 2005-06 - B 139: *Forslag til folketingsbeslutning om en videreførelse af et dansk bidrag til den multinationale sikringsstyrke m.v. i Irak og om, at danske militære styrker stilles til rådighed for FN's bistandsmission*.

(13) Det totale antal døde er 22. Tre soldater mistede livet i forsøget på at desarmere et gammelt sovjetisk missil i Kabul i 2002 og en soldat begik selvmord.

spørgsmål.<sup>14</sup> Tabel 2 viser, at enighed på Christiansborg som regel har resulteret i stor folkelig opbakning, mens uenighed har splittet befolkningen. Det sidste er især tydeligt i forbindelse med Irak-engagementet og Helmand-operationen i Afghanistan, der var genstand for stor politisk uro i august 2006, hvor meningsmålingen blev foretaget. Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten talte på det tidspunkt for, at soldaterne skulle trækkes hjem, og det er især deres vælgere, der er imod operationen.<sup>15</sup> Opbakningen steg, da panikken lagde sig, og Socialdemokraterne atter bakkede op.<sup>16</sup>

Operation	Dato for måling	For	Imod
FN-embargo i den Persiske Golf	August 1990	73%	11%
Forslag om deltagelse i Golfkrigen	Januar-februar 1991	44-47%	44-47% (2 målinger)
Forslag om at standse borgerkrigen i Bosnien med magt. Skal Danmark bidrage med tropper med risiko for store tab?	Juli-august 1992	54%	37%
Operation Alba i Albanien	April 1997	45%	39%
Muligt angreb på Irak	Februar 1998	61%	31%
Muligt angreb på Serbien	Juni 1998	66%	15%
Allied Force i Serbien	Marts-maj 1999	63-74%	20-25% (4 målinger)
Enduring Freedom i Afghanistan	December 2001	63%	24%
Irakkrigen	Marts-april 2003	35-46%	42-56% (4 målinger)
Stabiliseringsoperation i Irak	Oktober 2003	77%	21%
Forlængelse af Irak operationen	April 2006	41%	30%
Helmand-operationen i Afghanistan	August 2006	45%	40%
Afghanistan-missionen	Oktober 2006	53%	33%
Afghanistan efter tab på 5 soldater i februar-marts 2008	April 2008	48-56%	29-45% (3 målinger)
Afghanistan-missionen	Februar 2009	48%	41%

Tabel 2. Folkelig opbakning til dansk deltagelse i konkrete militære operationer siden 1990. Målingerne er foretaget af professionelle analyseinstitutter med repræsentative stikprøver på 500-1343 personer.<sup>17</sup>

(14) Se Peter Viggo Jakobsen, 'Har Danmark et body bag syndrom?', *Militært Tidsskrift*, 133/1 (2004), ss. 94-114.

(15) Martin Kaae, 'Støtte til soldater i Afghanistan', *TV 2/NYHEDERNE* (30. juni 2006).

(16) Ritzau, 'Afghanistan-mission har fortsat støtte', i *www.berlingske.dk*, (31. oktober 2006).

(17) Tabel 2 og 3 bygger på Lene Frøslev, 'GALLUP: Afghanistan-opbakning trods døde soldater', *Berlingske Tidende* (16. april 2008); Jakobsen, 'Har Danmark et body bag syndrom?'; Kristian Klar-skov, 'Flere bakker op om Afghanistan-krigen', *Jyllands-Posten* (15. april 2008); Kaae, 'Støtte til soldater i Afghanistan'; PMOL, 'Irak-styrke bakkes op af 41 pct.', *TV 2/NYHEDERNE* (7. maj 2006); Ritzau, 'Afghanistan-mission har fortsat støtte'; *TV 2 NYHEDERNE*, 'Flertal for at blive i Afghanistan', (3. april 2008); Ritzau, 'Danskere tror ikke på Afghanistan-krig', *www.jp.dk* (16. februar 2009).

Det bemærkelsesværdige ved tabel 3 er, at flere end 70 % i perioden 1994-2004 konstant har erklæret sig enige i, at deltagelse i internationale operationer styrker Danmarks sikkerhed. Dette lighedstegn mellem internationale indsatser og national sikkerhed bliver almindeligvis anset for vanskeligt at etablere, og det er en vigtig del af forklaringen på, at de internationale operationer har fået en så dominerende rolle i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Siden 2004 er andelen af befolkningen, som erklærer sig enig heri faldet, og den er i dag på det laveste niveau siden 1994. Det giver en klar indikation af, at den folkelige opbakning er vigende, og at der er behov for en større indsats fra politikerne og forsvarlets ledelse for at fastholde den. Heroverfor kan man indvende, at der ikke er grund til panik, da opbakningen stadig er på over 60 %, men det er værd at holde sig for øje, at formuleringen af spørgsmålene i 2005 og 2008 sandsynligvis bidrager til en højere opbakning, end der reelt er tale om. Det vil være tilfældet, hvis respondenterne ikke får mulighed for at erklære sig uenig/helt uenig i de tre spørgsmål, og det fremgår ikke af undersøgelserne, om det er tilfældet. Det er endnu mere problematisk, at spørgsmålet om Danmark skal være med til at håndhæve sikkerhed, tryghed og demokrati, er så positivt ladet, at det er svært at erklære sig uenig i. En Gallup-måling fra juli 2007 giver sandsynligvis et mere realistisk billede af opbakningen. Her var det kun 57 %, der støttede, at Danmark fremover sender tropper til brændpunkter rundt omkring i verden. 27 % var imod.<sup>18</sup> Det er betragteligt mindre end de 70 %, som sagde ja til det mest sammenlignelige spørgsmål i 2008-målingen.

---

(18) TNS Gallup 'Danskerne om den danske mission i Irak (juni-juli 2007)', *Ugens Gallup* 22 (2007), s. 7.

Spørgsmål	Støtter De dansk militær deltagelse i FN-aktioner på Balkan?		Støtter De dansk militær deltagelse i FN-aktioner udenfor Europa?		Bidrager dansk deltagelse i FN-aktioner til at sikre freden for Danmark og i Europa på længere sigt?	
	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej
April 1994	69,5%	30,5%	55,1%	44,9%	72,3%	27,8%
Oktober 1996	74,8%	25,3%	52,5%	47,4%	76,7%	23,2%
Oktober 1998	85,7%	14,3%	61,2%	38,9%	82,8%	17,2%
Oktober 2000	85,1%	14,8%	59,4%	40,6%	79,5%	20,5%
Oktober 2002	82,2%	7,8%	73,6%	26,4%	81,4%	18,6%
Spørgsmål	Ikke stillet				DKs militære deltagelse i freds-bevarende operationer er på længere sigt med til at sikre freden for Danmark og Europa?	
Maj-juni 20041					80,5%	19,5%
Spørgsmål	DK bør være blandt dem, der er med til at håndhæve sikkerhed, tryghed og demokrati – også med militære midler		Det er i DK's interesse at være med i internationale militære operationer i udlandet		DKs militære deltagelse i verdens brændpunkter er på længere sigt med til at sikre freden i DK og Europa	
Svar	Enig	Helt enig	Enig	Helt enig	Enig	Helt enig
Nov-dec 20052	49%	25%	41%	30%	47%	21%
Januar 20083	46%	28%	40%	30%	40%	24%

Tabel 3. Folkelig opbakning til dansk deltagelse i internationale operationer. Målingerne 1994-2002 er foretaget af Danmarks Statistik med repræsentative stikprøver på 939-1472 personer.<sup>19</sup>

## Styrkebidrag og udgifter

Det antal soldater, som Danmark i gennemsnit bidrager med om året til internationale operationer, er mere end fordoblet siden afslutningen på den kolde krig. Det er steget fra koldkrigsgennemsnittet på 831 til et gennemsnit på 2,129 i perioden mellem 1990 og 2002.<sup>20</sup> Eftersom danske hærsoldater i reglen er udsendt i 6 måneder ad gangen, har Danmark altså årligt i gennemsnit haft mere end 1.000 soldater ude i international tjeneste siden murens fald. Den foreløbige rekord blev sat i august 1999, hvor indsættelsen af den danske Kosovo-bataljon

(19) Forsvarskommandoen, *Forsvarets kommunikation med omgivelserne* (København: Advice Analyse og Strategi 2004), s. 18.

Forsvarskommandoen, *Forsvarskommandoen Omdømme, forsvarsvilje og kommunikation* (København: Epinion A/S 2006).

Forsvarskommandoen, *Kommunikations- og omdømmemåling 2007/2008* (København: Capacent Epinion, 2008).

(20) Forsvarskommandoen, *Dansk deltagelse i internationale operationer 1948-2002* (Vedbæk: Forsvarskommandoens Presse- og Informationsafdeling 2003).

bragte antallet af danske soldater i udlandet op på 2.323.<sup>21</sup> Ambitionen i forsvarsaftalen 2005-2009 er, at Danmark fra 2009 skal kunne holde 2.000 personer ude. Det har hidtil vist sig at være urealistisk, da tallene for 2005-2007 ligger på cirka 1.200 soldater og forventes at komme til at ligge på samme niveau i 2008.<sup>22</sup>

Ændringerne i styrkebidragenes indhold er ligeså dramatiske som ændringerne i deres størrelse. Søværnet og flyvevåbnet, som ikke tog del i internationale operationer under den kolde krig, deltager nu rutinemæssigt, og danske styrkebidrag er ikke længere begrænset til fredsbevarende operationer, der kun tillader brug af våbenmagt i selvforsvar. Danmark blev i 1993 den første stat til at indsætte kampvogne i en FN operation, og de kom i direkte kamp med de bosniske serbere ved en række lejligheder. En af dem, Operation Bøllebank, gav genlyd i verdenspressen, fordi kampvognene ved den lejlighed affyrede 72 granater mod angribende serbiske enheder og sprængte et stort ammunitionsdepot i luften.<sup>23</sup> Den danske hær har siden da deltaget i fredsskabende operationer i Bosnien, Kosovo, Afghanistan og Irak.

Med bidragene til NATO's luftangreb på Serbien i 1999, Irakkrigen i 2003 og Operation Enduring Freedom og ISAF, begge i Afghanistan, er forsvaret begyndt at deltage i egentlige krigsoperationer. Danske F-16 fly har udført bombemissioner i Kosovo og Afghanistan, Søværnet bidrog med en korvet og en ubåd til Irakkrigen, og kampoperationer blev en del af hverdagen for danske hærenheder i Irak og Afghanistan. Hæroperationen i Bashra-området kom til at koste otte soldater livet, mens 22 havde mistet livet i Afghanistan medio marts 2009. Operationen i Helmand-provinsen i det sydlige Afghanistan har udviklet sig til at være den vanskeligste og farligste danske soldater hidtil har deltaget i. Lige fra starten har de danske enheder været i kamp med Taleban. De hidtil værste kampe involverede den opklaringseskadron, der var indsat ved Musa Qala i Helmand-provinsen i juli-august 2006. Den var således i mere eller mindre konstant kamp med Taleban-enheder i fem uger, indtil den blev afløst af en engelsk enhed. Disse kampe er senere blevet betegnet som de hårdeste, danske enheder har været ude i siden 1864.<sup>24</sup> Enheden undgik på mirakuløs vis tab ved den lejlighed.

---

(21) FOV Nyhedsbrev, '2.323 danske soldater i fredsstøttende indsats', 13/26 (12. August 1999), s. 1; Forsvarskommandoen, *Virksomhedsregnskab 2001* (Vedbæk: Forsvarskommandoen 2002), s. 34.

(22) Forsvarskommandoens årsrapporter 2005-2007.

(23) Rod Nordland, 'The Mouse Ate the Cat', *Newsweek* 123/20 (16. maj 1994), s. 18; John Pomfret, 'In Bosnia. U.N. Troops Finally Go to War', *The Washington Post* (5. maj 1994). Sidenhen er træningen ofte blevet fremhævet som et skoleeksempel på, hvordan magt skal anvendes i operationer, der kun nyder begrænset samtykke fra konfliktens parter. Se f.eks. Edward N. Luttwak, 'Give War a Chance', *Foreign Affairs*, 78/4 (juli/august 1999), s. 40.

(24) Christian Brøndum, 'Danskernes længste kamp', *Berlingske Tidende* (15. oktober 2006).

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>2</sup>	2004 <sup>2</sup>
FN, OSCE + NATO operationer <sup>1</sup>	700,5	622,2	594,3	979,8	1134,7	912,5	1037,4	1187,0	702,5
EU og OSCE-observatører	13,9	15,8	15,1	18,3	11,2	6,7	7,8	5,7	5,7
Samlede udgifter	714,4	638	609,4	998,1	1145,9	919,2	1045,2	1192,7	708,2
Budgetter <sup>3</sup>	581	545	557	572	586	600	616	631	643

Tabel 4. Forsvarsministeriets budgetter og udgifter til internationale operationer i mio. kr. 1996-2004 (årets priser). Tabellens note 1) Bruttoudgifter inkl. lagertræk, 2) Budgettal og 3) Nettoudgifter, hvilket betyder, at tallene ikke er direkte sammenlignelige med de budgetterede. Alligevel er forskellene så store, at de reelle udgifter klart overstiger de budgetterede.<sup>25</sup>

Forsvarsministeriets udgifter til de internationale operationer er steget eksplosivt siden 1988, hvor de beløb sig til 91 mio. kr. Som det fremgår af tabel 4 og 5, har de faktiske udgifter bortset fra 2005 oversteget de budgetterede hvert eneste år siden 1996, hvor en særlig konto for internationale operationer blev oprettet på forsvarsbudgettet. Fra 2005 er udgifterne blevet opgjort på en ny måde, så tallene ikke er direkte sammenlignelige med de tidligere år. Tendensen er dog fortsat den samme, idet de faktiske udgifter i både 2006 og 2007 oversteg de 900 mio. kr., der i forsvarsaftalen for 2005-2009 var afsat pr. år til dækning af merudgifter ved internationale operationer (se tabel 5).

	2005	2006	2007	2008 <sup>1</sup>
Budget for merudgifter	900	914,4	936,3	961,6
Faktiske merudgifter	837	925	952	764
Totaludgifter	1.212,5	1.664,2	1.791,7	1.006,0

Tabel 5: Forsvarsministeriets budgetter og udgifter til internationale operationer 2005-2008 (mio. kr.)

Tabellens note 1) Budgettal fra Finanslov fra 2008.<sup>26</sup>

Den politiske vilje til konstant at overskride budgetterne og afsætte en stadig større del af det samlede forsvarsbudget til internationale operationer er endnu et vidnesbyrd om den store betydning, som de tillægges af et bredt flertal i Folketinget.

## Styrkestruktur

De internationale operationers betydning for omstruktureringen af det danske forsvar har været enorm. Omstillingen fra territorial- til ekspeditionsforsvar kan siges at starte med beslutningen om at oprette DIB'en i november 1992.

(25) Tabel kopieret fra Jakobsen, *Nordic Approaches to Peace Operations*, s. 91.

(26) Forsvarskommandoens Årsrapporter 2005-2007.

Bestræbelsen på at øge forsvarets internationale kapacitet har været en del af alle forsvarsaftaler siden da, og den seneste aftale for perioden 2005-2009 fortsatte denne udvikling. Resterne af mobiliseringsforsvaret fra den kolde krig blev afskaffet, værnepligten blev reduceret til fire måneder, en ny professionel brigade beregnet til indsættelse i krigsoperationer med kort varsel så dagens lys, og ambitionen i aftalen er, at Forsvaret i 2009 skal have en kapacitet til konstant at have 2.000 soldater ude i international tjeneste.<sup>27</sup>

I modsætning til situationen i blandt andet Norge og Sverige har det danske officerskorps ikke modsat sig denne internationaliseringsproces. Beslutningen om at gøre international tjeneste obligatorisk ved lov i 1994 fik generelt en positiv modtagelse. Kun fem % af officererne benyttede sig af muligheden til at sige nej til international tjeneste, inden loven trådte i kraft,<sup>28</sup> og international tjeneste bliver i dag anset som en naturlig og prestigefyldt aktivitet. International erfaring er blevet en forudsætning for at kunne gøre karriere i forsvaret.

## Materielanskaffelser

De internationale operationer har udviklet sig til at blive en stadig mere central determinant bag Forsvarets materielanskaffelser siden 1992, hvor forsvarets engagement på Balkan tog sin begyndelse. I slutningen af 1993 havde de danske kontingenter i Kroatien og Bosnien fået nyt udstyr for den nette sum af en milliard kr.<sup>29</sup> Siden da har soldaterne i hæren fået nyt personligt udstyr, kampvognene er blevet moderniserede, nye pansrede køretøjer er indkøbt, et felthospital er blevet anskaffet, et nyt system til at evakuere såret personel er blevet udviklet og en helt ny logistikorganisation er blevet etableret for at kunne støtte enhederne i udlandet. Søværnet har fået nye patruljeskibe og fleksible støtteskibe, som sætter det bedre i stand til at løse internationale opgaver, og leasing af transportskibe har forøget den strategiske transportkapacitet. Flyvevåbnet har fået flere transportfly, og Danmark deltager i et NATO-samarbejde med det formål at etablere kollektive lufttankningskapaciteter.

International relevans er kort sagt blevet det afgørende kriterium for beslutninger om at bevare eksisterende og anskaffe nye våbensystemer.<sup>30</sup> Det var derfor næppe tilfældigt, at Danmark besluttede at bidrage med en ubåd til Irakkrigen i 2003 på et tidspunkt, hvor der var en lobbykampagne i gang for at skaffe opbak-

---

(27) Forsvarsministeriet, *Aftale om forsvarets ordning 2005-2009*.

(28) Jakobsen, *Nordic Approaches to Peace Operations*, s. 86.

(29) Forsvarsministeren, *Årlig Redegørelse 1993* (København: Forsvarsministeriet 1994), s. 44.

(30) For analyser af materielområdet se Bjørn Ingemann Bisserup, 'New asymmetric and unpredictable threats', *NATO's Nations and Partners for Peace 49/4* (2004), s. 97; H.H. Ekmann, 'The Danish Army Materiel Command', *NATO's Sixteen Nations, Special Issue 42/4* (1997), ss. 65-69; Lt-Gen Ove Høegh-Guldberg Hoff, 'Lessons Learned from the IFOR Deployment. Danish Engagement in the Former Yugoslavia', *NATO's Sixteen Nations, Special Issue 42/4* (1997), s. 84; V.D. Nielsen, 'The Danish Air Materiel Command', *NATO's Sixteen Nations, Special Issue 42/4* (1997), ss. 72-75.

ning til udviklingen af en ny generation af ubåde til Søværnet – en kampagne der mislykkedes med afskaffelsen af det danske ubådsvåben i det seneste forsvarsforlig. Et ønske om at bevare de danske kampvogne spillede ligeledes en rolle i det pres, som Hærens Operative Kommando udøvede over en længere periode for at få indsat kampvogne i Helmand-provinsen.<sup>31</sup> Denne indsats bar frugt i efteråret 2007, hvor fire kampvogne blev sendt til Afghanistan. Om det så er nok til at redde kampvognene, må tiden vise. Personligt har jeg min tvivl, da den marginale nytte af kampvogne vil falde, når det nye infanterikampkøretøj CV-90 er indfaset.

## **Hvorfor fik de internationale operationer en så dominerende rolle?**

Det store dyr i åbenbaringen er selvfølgelig afslutningen på den kolde krig, som fjernede den militære trussel fra Sovjetunionen mod dansk territorium. Det var den ændring, der gjorde det muligt for Danmark at ændre sin forsvars- og sikkerhedspolitik. Afslutningen på den kolde krig rykkede frontlinien mod øst og gav Danmark en mere sikker position. Truslen fra øst blev officielt begravet i 1992, og det banede vejen for oprettelsen af DIB'en i november samme år.<sup>32</sup>

At afslutningen på den kolde krig gav Danmark mulighed for at føre en aktivistisk udenrigs- og sikkerhedspolitik, kan imidlertid ikke forklare, hvorfor danske beslutningstagere valgte at gøre det. Aktivisme og deltagelse i internationale operationer, der anvendte magt udover selvforsvar, var på ingen måde et 'naturligt' valg. Den nye aktivisme var uventet, den blev tolket som et klart brud med tidligere dansk politik og mange tvivlede på, at ændringen var langtidsholdbar.<sup>33</sup> En kombination af internationale og nationale faktorer kan forklare, hvorfor deres skepsis blev gjort til skamme.

(31) Kampvognene var genstand for en ophedet debat, da Forsvarskommandoen i første omgang afviste en anmodning fra Hærens Operative Kommando om kampvogne, og fordi der var stærkt delte meninger om det fornuftige i at sende kampvogne af sted. Se Richard Engelholm, 'Det er ikke realistisk med Leopardere i Helmand', *Danske Officerer*, nr. 5 (juni 2007), ss. 8-10; Bjarne Hundevad og Nicolas Skovmand, 'Kampvogne skal nok bevise deres værd', *Danske Officerer*, nr. 6 (august 2007), s. 8; Peter Viggo Jakobsen, 'Kronik: Slaget om kampvognene', *Jyllandsposten* (11. juni 2007); Lars R. Møller, 'Erfaringer med kampvogne', *Danske Officerer*, nr. 6 (august 2007), ss. 8-9; Henrik Sommer, 'En kommentar fra Hærens Operative Kommando', *Danske Officerer*, nr. 5 (juni 2007), s. 10.

(32) Udvalg vedrørende forsvarrets udvikling mv., *Rapport om Forsvarets fremtidige struktur og størrelse* (København: Forsvarsministeriet 1992); Forsvarsministerens Rådgivnings- og Analysegruppe, *Mulighederne for at opstille en dansk hærenhed af brigade størrelse til indsættelse i internationale operationer* (København: Forsvarsministeriet 1992).

(33) Michael H. Clemmesen, 'Efterkoldskrigstidens danske forsvarspolitik', i Nikolaj Petersen og Christian Thune (red.) *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1992* (København: Jurist- og Økonomforbundet 1993), ss. 41-55; Uffe Ellemann-Jensen, 'Et historisk gennembrud i dansk udenrigspolitik', i Nikolaj Petersen og Christian Thune (red.) *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1990* (København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1990), s. 185; Jacob Schönstadt (pseudonym for Ib Faurby) 'Verdenshavet og Frederiksholms Kanal', *Udenrigs* 46/2 (1991), ss. 12-13.

## Internationale faktorer

Fire internationale faktorer bestemte form og indhold af aktivismen og det voksende militære engagement. Den første var krigene på Balkan, som gav Danmark en sikkerhedsinteresse i at forhindre konflikten i at sprede sig og bremse strømmen af flygtninge. Faktor nummer to var Balkan-operationernes karakter, som tvang de danske beslutningstagere til at acceptere større risici og mere magtanvendelse. Den tredje var medlemskaberne af EU og NATO, der på samme tid skabte et eksternt pres og et internt ønske i Danmark om at øge de militære bidrag. Den danske udenrigspolitiske elite anså større bidrag som nødvendige for at styrke den danske indflydelse i de to organisationer og som en moralsk forpligtelse, som et ansvarligt medlemsland skulle opfylde.

Den danske omstillingsproces blev påvirket direkte af ændringer i NATO's styrkestruktur. Det var beslutningen om at oprette hurtige reaktionsstyrker i NATO, som førte til oprettelsen af DIB'en, og oprettelsen af en ny reaktionsbrigade gearret til krigsoperationer og bemannet med professionelle i forsvarsaftalen for 2005-2009 blev udløst af oprettelsen af NATO Response Force.

Den fjerde og sidste faktor, som ligger bag det voksende militære engagement, er den brug af demokrati og menneskerettigheder til at legitimere brug af militær magt, der har vundet indpas siden murens fald. Det gjorde det nemt at sælge militærets voksende rolle som en 'naturlig' fortsættelse af den støtten til FN's fredsbevarende operationer, der havde været en af de fire 'hjørnesten' i den danske udenrigspolitik under den kolde krig.<sup>34</sup>

Mens disse faktorer kan forklare, hvorfor Danmark og de fleste andre europæiske lande blev stadig mere engageret i fredsoperationer på Balkan, kan de ikke forklare forskellene på Danmark og de øvrige nordiske lande. Danmark var hurtigere til at bidrage med soldater til fredsskabende operationer, der indebar magtanvendelse udover selvforsvar, Danmark var hurtigere til at give internationale operationer større prioritet end territorialforsvaret, og det er det eneste af de nordiske lande, der har givet det militære instrument hovedrollen i sin udenrigspolitik. For at forstå disse forskelle er vi nødt til at bevæge os fra det internationale til det nationale niveau.

## Danmarks dynamiske duo

De nødvendige betingelser for den militære aktivisme på det nationale niveau – den politiske konsensus og den store folkelige opbakning – eksisterede ikke, da korvetten Olfert Fisher blev sendt til den Persiske Golf i 1990 for at deltage i FN-blokaden mod Irak. De var heller ikke til stede i 1992, da Danmark sendte trop-

---

(34) For en mere udførlig analyse af disse faktorer se kapitel tre i Jakobsen, *Nordic Approaches to Peace Operations*.

per og kampvogne til Bosnien for at deltage i en operation, der indebar en reel risiko for kamp. Disse betingelser kom gradvist på plads på grund af en energisk indsats, der blev ledet af udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen og siden forsvarsminister Hans Hækkerup, som løb videre med stafetten, da regeringsmagten skiftede hænder i 1993. Ellemann-Jensen og Hækkerup skammede sig begge over Danmarks rolle som 'fodnoteland' i NATO, og de var drevet af en stærk tro på, at Danmark skulle spille en mere aktiv rolle i sikkerhedspolitikken.<sup>35</sup>

Det er populært inden for international politik disciplinen at afvise, at individer spiller nogen selvstændig rolle i udenrigspolitikken, men uden udenrigsminister Elleman-Jensen og Hækkerup, som på dette tidspunkt var forsvarspolitisk ordfører, var Olfert Fischer efter alt at dømme ikke blevet sendt til den Persiske Golf. Sammen spillede de en afgørende rolle med hensyn til at overbevise skeptikerne i den socialdemokratiske folketingsgruppe til at acceptere udsendelse af et krigsskib i stedet for at begrænse det danske bidrag til humanitær støtte og lægehjælp.

På samme måde er det svært at forestille sig, at Danmark ville have sendt kampvogne til Bosnien i 1993, hvis Hækkerup ikke havde været forsvarsminister. Forslaget om at sende kampvogne, som kom fra forsvarschef General Jørgen Lyng, blev mødt med skepsis i udenrigsministeriet og stærk modstand fra FN-sekretariatet i New York, FN's militære chef i Bosnien og Thorvald Stoltenberg, der på det tidspunkt var FN's mægler i Jugoslavien. Stillet overfor et sådant pres ville en svagere og mindre selvsikker minister end Hækkerup sandsynligvis have givet efter. Men i modsætning til sin hollandske kollega, som gav efter for pres fra FN og undlod at udruste den hollandske styrke i Srebrenica med tunge våben (en beslutning der banede vejen for massakren i 1995), så nægtede Hækkerup at give efter. Han allierede sig i stedet med sin svenske kollega Anders Björck og gjorde det klart for FN, at Danmark og Sverige ikke ville sende soldater til Tuzla uden kampvognene.<sup>36</sup>

(35) I 1980'erne førte uenighed om NATO's atompolitik til et sammenbrud af den traditionelle konsensus om forsvars- og sikkerhedspolitikken i Folketinget. Et 'alternativt' flertal tvang i perioden 1983-1986 den borgerlige mindretalsregering til at indsætte fodnoter i 22 NATO-kommunikere, hvor Danmark tog afstand fra alliansens atompolitik. Se Erik Beukel, 'DIIS's udredning om den kolde krig og den efterfølgende mediedebat', *Politologiske Skrifter*, nr. 14 (2005), s. 10. For både Ellemann-Jensen and Hækkerup blev det et mål i sig at gøre op med Danmarks image som fodnoteland og øge den danske indflydelse i NATO og i særdeleshed i Washington. Se Hans Hækkerup, *På skansen* (København: Lindhardt & Ringhof 2002), ss. 9-10, 30, 40, 97-98, 167; Thomas Larsen, *Erobreren* (København: Børsen 1997), ss. 230-235.

(36) Simon Andersen og Jesper Larsen, 'Høj cigarføring', *Jyllands-Posten* (2. marts 1997); Hækkerup, *På skansen*, ss. 58 og 112; Jørgen Lyng (ed.) *Ved forenede kræfter: forswarets øverste militære ledelse: forsvarschefsemet og forswarets udvikling 1950-2000* (Vedbæk: Forsvarskommandoen 2000), s. 213. Stoltenberg, som Hækkerup i sin bog betegner som sin mentor (s. 147), beskrev sin modstand mod kampvognene og indrømmede, at han havde taget fejl i sin tale ved et seminar afholdt den 20. oktober 1998 af FN's Informationskontor for de nordiske lande i København for at fejre FN-operationernes 50-års fødselsdag.

Udsendelsen af Olfert Fischer satte snebolden i gang, og de (i et dansk perspektiv) succesfulde indsatser i Kroatien og Bosnien startede en lavine, som ændrede danskernes opfattelse af sig selv og deres rolle i verden. Resultatet var den konsensus og den store folkelige opbakning, der har båret den aktivistiske udenrigspolitik og store militære engagement siden da. I slutningen af 1990'erne var det militære engagement ikke længere genstand for debat; det blev taget for givet og anset for en naturlig del af dansk sikkerhedspolitik. Det var ikke længere et spørgsmål, om Danmark skulle yde store militære bidrag til internationale operationer. Spørgsmålene var i stedet, hvor de skulle hen, og hvordan man kunne finde soldater nok til at fastholde Danmarks høje internationale profil.

Det ville være en overdrivelse at påstå, at Ellemann-Jensen og Hækkerup ændrede sikkerhedspolitikken på egen hånd. De fik hjælp af andre politikere, embedsmænd i udenrigs- og forsvarsministerierne og opinionsledere, som også var af den opfattelse, at Danmark skulle føre en aktivistisk politik,<sup>37</sup> og de var tilsmilet af heldet. Hvis de første indsættelser i Golfen og på Balkan havde resulteret i betydelige tab – og det var tæt på nogle gange – før den ny konsensus om sikkerhedspolitikken og den stærke folkelige opbakning havde slået rod, var den militære satsning på de internationale operationer sandsynligvis blevet droppet til fordel for den blødere traditionelle tilgang med hovedvægt på traditionel fredsbevarelse, civil krisestyring, mægling og humanitær assistance. Det var de områder, som de andre nordiske lande valgte at satse mest på.

Når Ellemann-Jensens og Hækkerups indsats alligevel skal fremhæves, er det, fordi de pressede på for at gøre de internationale operationer til flagskibet i den nye aktivistiske udenrigs- og sikkerhedspolitik på et meget tidligt tidspunkt, hvor det blev anset for kontroversielt, og hvor andre instrumenter forekom mere 'naturlige'. Uden deres indsats ville de internationale operationer sandsynligvis ikke have fået en så dominerende rolle.

## Konklusion

De internationale operationer har været den vigtigste drivkraft i den omstillingsproces, som det danske forsvar har været igennem siden murens fald. De blev flagskibet i Danmarks nye aktivistiske udenrigspolitik; de indtager hæderspladsen i officielle dokumenter og udtalelser om dansk forsvars- og sikkerhedspolitik; styrkebidragenes størrelse og de økonomiske udgifter er vokset eksplosivt og

---

(37) Embedsmænd i Udenrigsministeriet begyndte hurtigt at argumentere for, at Danmark skulle føre en aktivistisk politik. Se f.eks. Ulrik Federspiel, 'Den internationale situation og Danmarks udenrigspolitik', i Nikolaj Petersen and Christian Thune (red.) *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1991* (København: Jurist- og Økonomforbundet 1991), ss. 12-26; og Christian Hoppe, 'Danmarks østpolitik', i Nikolaj Petersen and Christian Thune (red.) *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1993* (København: Jurist- og Økonomforbundet 1994), ss. 67-97.

styrkestruktur og materielanskaffelser bestemmes nu af behovet for at øge forsvarets internationale kapacitet.

Udviklingen ligner den som finder sted i de fleste europæiske lande, men Danmark er speciel på en række områder. Omstillingen fra territorial- til ekspeditivt forsvar begyndte allerede i 1992, processen er blevet båret af en usædvanlig stor politisk og folkelig opbakning, det danske officerskorps modsatte sig stort set ikke forandringerne og international erfaring er nu en forudsætning for unge officerer, som vil til tops i forsvaret.<sup>38</sup> Disse forskelle må først og fremmest forklares med, at danske beslutningstagere allerede begravede truslen fra Øst i 1992, at Ellemann-Jensen og Hækkerup besluttede at satse på det militære instrument i deres bestræbelser på at give Danmark en højere international profil, og at denne satsning bar frugt. Den har ikke bare øget Danmarks internationale prestige. Den har også overbevist den danske udenrigspolitiske elite og den brede befolkning om, at Danmark kan og skal gøre en forskel på den internationale scene.

Hvis vi til slut kaster et blik på fremtiden, har uenigheden om engagementet i Irak fået flere til at stille spørgsmålstejn ved, om satsningen på de internationale operationer vil fortsætte. Det forekommer mest sandsynligt, da der indtil nu ikke for alvor er blevet sat spørgsmålstejn ved det militære engagement. Det er kritikken af Irak-engagementet og uroen omkring indsættelsen i Helmand-provinsen i Afghanistan i august 2006, en illustration af. Kritikerne fra Enhedslisten, Det Radikale Venstre, Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti slog således ikke til lyd for, at det internationale engagement skulle opgives. De argumenterede i stedet for, at de danske soldater skulle trækkes hjem, fordi de kunne gøre mere gavn i Darfur og andre steder på det afrikanske kontinent.<sup>39</sup> Det viser, at der fortsat er stor opbakning til satsningen på de internationale operationer på Christiansborg, og så længe det er tilfældet, vil den folkelige opbakning også forblive intakt.

De voksende tab er selvfølgelig en ubekendt, der kan vælte denne forudsigtelse. Den igangværende operation i Helmand har delt befolkningen i to. Nogle meningsmålinger har vist et lille flertal for at fortsætte operationen, mens andre har vist et lille flertal for en tilbagetrækning. Situationen er imidlertid labil, og nye og

(38) Udvalget vdr. Forsvarets udvikling modsatte sig i sin rapport i 1992 oprettelsen af den internationale brigade (se note 32), og den blev kritiseret af J.K.B. Pedersen ('Det nationale forsvars stilling', *Militært Tidsskrift* 124,/1 (1995), ss. 57-63), men ellers er omstillingen stort set accepteret. Denne accept står i skarp kontrast til den store modstand, som omstillingen er blevet mødt med i vores nordiske nabolande. Denne modstand gennemgås mere udførligt i Jakobsen, *Nordic Approaches to Peace Operations*.

(39) Jeppe Kofod, Per Kaalund og Mogens Lykketoft, 'Opinion: Den Danske Bataljon skal hjem fra Irak 1. juli', *Berlingske Tidende* (27. april 2006); Morten Helveg Petersen, 'Darfur: Fire bud på en Afrika-indsats', *Politiken* (1. maj 2006), 2. sektion, s. 5; P.N., 'Ø vil have tropper til Darfur', *Arbejderen*, (4. maj 2006), [http://arbejderen.dk/index.aspx?F\\_ID=33514&TS\\_ID=1&S\\_ID=3&C\\_ID=97](http://arbejderen.dk/index.aspx?F_ID=33514&TS_ID=1&S_ID=3&C_ID=97) (20 oktober 2006).

større tab kan ændre billedet. Det er svært at sige, hvor smertegrænsen går, da Danmark til dato heldigvis har været forskånet for større tab på sine internationale operationer. Hvordan reaktionen vil være på Christiansborg og i befolkningen, hvis vi pludselig mister 20 soldater på én gang er svært at forudsige. Politikerne har allerede rystet på hånden flere gange i løbet af operationen. Flere partier gik på det nærmeste i panik, da danske soldater kom i hård kamp med Taleban for første gang i august 2006 ved Musa Qala,<sup>40</sup> Det Radikale Venstre foreslog en tilbagetrækning i 2012 i april 2008,<sup>41</sup> den følgende måned krævede Dansk Folkeparti en tilbagetrækning, hvis regeringen i Kabul henrettede en journalist for blasfemi,<sup>42</sup> og bombningen af den danske ambassade i Pakistan i juni 2008 fik Det Radikale Venstre til at spørge, om det ikke var på tide at satse mere på dialog og konfliktløsning end militærmagt i udenrigspolitikken.<sup>43</sup>

Usikkerheden omkring Afghanistan-engagementet ændrer dog ikke ved, at den aktivistiske udenrigs- og sikkerhedspolitik ligger fast, og at internationaliseringen af forsvaret vil fortsætte. Tempoet er det dog svært at spå om. Det store spørgsmålstegn er, om forsvaret vil være i stand til at nå målet om permanent at kunne holde 2.000 soldater ude i internationale operationer, en målsætning som regeringen har fastholdt i sit kommissorium til Forsvarskommissionen af 2008.<sup>44</sup> Forsvaret har store problemer med at rekruttere og fastholde professionelle soldater, og hæren er som følge heraf blevet presset alt for hårdt.<sup>45</sup> Målet om at holde 1.800 soldater udsendt i 2008 blev derfor reduceret med 500 for at give hæren en pause.<sup>46</sup> I foråret 2008 erkendte både forsvarschefen og forsvarsministeren endelig langt om længe, at målet på de 2.000 soldater ikke kan nås i 2009.<sup>47</sup> Men i lyset af, at Danmark i de seneste år kun har holdt 1.200 personel ude, er det svært at se, hvornår målsætningen med de 2.000 vil kunne nås. Selvom tidligere forsvarschef general Jesper Helsø har ret i,<sup>48</sup> at det er for tidligt at vurdere effekten af de tiltag, som forsvarets ledelse har iværksat for at forbedre rekrutteringen og fastholdelsen af det faste personel, så har jeg ikke mødt

---

(40) Christian Brøndum, 'Politikere vaklede da kuglerne fløj', *Berlingske Tidende* (31. august 2006).

(41) Mikael Børsting, 'Radikale vil have soldater hjem i 2012', *Politiken* (5. april 2008).

(42) Ritzau, 'Per Stig afviser dansk tilbagetrækning fra Afghanistan', *Berlingske Tidende* (20. maj 2008).

(43) Anne Mette Svane, Kristian Klarskov, Pernille Ammitzbøll og Kristoffer Pinholt, 'Er vi selv ude om det?', *Jyllands-Posten* (4. juni 2008).

(44) *Kommissorium for Forsvarskommissionen af 2008* (København: Forsvarsministeriet 2008).

(45) *DR Nyheder online*, 'Danske soldater vil ikke til udlandet' (13. februar 2006); *DR Nyheder online* (2006) 'Soldater sendes for hurtigt til Irak igen' (2. maj 2006); Marlene Lyhne Sørensen, 'Soldater flygter fra forsvaret', *Fyens Stiftstidende* (9. juli 2006); Charlotte Aagaard, 'Forsvaret mangler mandskab', *Information* (1. september 2006).

(46) *Forsvarskommandoens Årsrapport 2007* (København: Forsvarskommandoen 2008).

(47) Charlotte Aagaard, 'Masseflugten fra forsvaret fortsætter', *Information* (13. maj 2008).

(48) Jesper Helsø, 'Vi deler frustrationerne over forsvarets fremtid', *Berlingske Tidende* (22. maj 2008).

ret mange i forsvaret, som tror på, at de er vidtgående nok,<sup>49</sup> og de seneste tal peger i den gale retning. Forsvaret måtte således vinke farvel til 1.492 medarbejdere i 2008.<sup>50</sup> Det vil efter alt at dømme kræve en gennemgribende omlægning af det militære uddannelsessystem at gøre en militær karriere så attraktiv, at man kan rekruttere og fastholde det nødvendige antal professionelle soldater. Da forsvaret ikke vil kunne tilbyde livstidsstillinger til alle men være tvunget til at lade de fleste gå, når de er midt i 30'erne, skal forsvaret kunne tilbyde et uddannelsesforløb, som gør disse personer attraktive for det civile arbejdsmarked. Det er en stor opgave, som det vil tage tid at løse.

---

(49) Christian Brøndum, 'Flugt fra forsvaret fortsætter', *Berlingske Tidende* (18. maj 2008). Se også Christian Brøndum, 'Officerer advarer om sammenbrud', *Berlingske Tidende* (18. maj 2008); Rasmus Munch, 'Regeringen og forsvarets ledelse har svigtet Danmark', *Berlingske Tidende* (18. maj 2008); Klaus Kroll, 'For lidt for sent', *Berlingske Tidende* (23. maj 2008).

(50) Sanne Maja Funch og Louise Helstrup Guldager, 'Fra ærens mark til Herrens mark', *Information* (13. februar 2009).

## Litteratur og kilder

- Andersen, Simon og Jesper Larsen (1997) 'Høj cigarføring', *Jyllands-Posten*, (2. marts).
- Beukel, Erik (2005) 'DIIS's udredning om den kolde krig og den efterfølgende mediedebat', *Politologiske Skrifter*, No. 14.
- Børsting, Mikael (2008) 'Radikale vil have soldater hjem i 2012', *Politiken*, (5. april).
- Brøndum, Christian (2006) 'Politikere vaklede da kuglerne fløj', *Berlingske Tidende*, (31. august).
- Brøndum, Christian (2006) 'Danskernes længste kamp', *Berlingske Tidende*, (15. oktober).
- Brøndum, Christian (2008) 'Flugt fra forsvaret fortsætter', *Berlingske Tidende*, (18. maj).
- Brøndum, Christian (2008) 'Officerer advarer om sammenbrud', *Berlingske Tidende*, (18. maj).
- Clemmesen, Michael H. (1993) 'Efterkoldskrigstidens danske forsvarspolitik', i Nikolaj Petersen og Christian Thune (red.) *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1992* (København: Jurist- og Økonomforbundet), pp. 41-55.
- Bisserup, Bjørn Ingemann (2004) 'New asymmetric and unpredictable threats', *NATO's Nations and Partners for Peace*, 49:4.
- DR Nyheder online (2006) 'Danske soldater vil ikke til udlandet', (13. februar), <http://www.dr.dk/Nyheder/Indland/2006/02/13/094100.htm> (20. oktober 2006).
- DR Nyheder online (2006) 'Soldater sendes for hurtigt til Irak igen', (2. maj), <http://www.dr.dk/Nyheder/Indland/2006/05/02/065448.htm> (20. oktober 2006).
- Ekman, H. H. (1997) 'The Danish Army Materiel Command', *NATO's Sixteen Nations, Special Issue*, 42/4, pp. 65-69.
- Ellemann-Jensen, Uffe (1990) 'Et historisk gennembrud i dansk udenrigspolitik', i Nikolaj Petersen og Christian Thune (red.) *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1990* (København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag), pp. 185-191.
- Engelholm, Richard (2007) 'Det er ikke realistisk med Leopard i Helmand', *Danske Officerer*, nr. 5 (juni), pp. 8-10.
- Federspiel, Ulrik (1991) 'Den internationale situation og Danmarks udenrigspolitik', i Nikolaj Petersen og Christian Thune (eds.) *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1991* (København: Jurist- og Økonomforbundet), pp. 12-26.
- Folketinget (2003) *2002-03 - B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak*.
- Folketinget (2006) *2005-06 - B 139: Forslag til folketingsbeslutning om en videreførelse af et dansk bidrag til den multinationale sikringsstyrke m.v. i Irak og om, at danske militære styrker stilles til rådighed for FN's bistandsmission*.
- Forsvarskommandoen (2002) *Virksomhedsregnskab 2001* (Vedbæk: Forsvarskommandoen).
- Forsvarskommandoen (2003) *Dansk deltagelse i internationale operationer 1948-2002* (Vedbæk: Forsvarskommandoen's Presse- og Informationsafdeling).
- Forsvarskommandoen (2004) *Forsvarets kommunikation med omgivelserne* (København: Advice Analyse og Strategi).
- Forsvarskommandoen (2006) *Forsvarskommandoen Omdømme, forsvarsvilje og kommunikation* (København: Epinion A/S).
- Forsvarskommandoen (2006) *Forsvarskommandoen's årsrapport 2005* (København: Forsvarskommandoen).
- Forsvarskommandoen (2007) *Forsvarskommandoen's Årsrapport 2006* (København: Forsvarskommandoen).

- Forsvarskommandoen (2008) *Forsvarskommandoens Årsrapport 2007* (København: Forsvarskommandoen).
- Forsvarskommandoen (2008) *Kommunikations- og omdømmemåling 2007/2008* (København: Capacent Epinion).
- Forsvarsministeren (1994) *Årlig Redegørelse 1993* (København: Forsvarsministeriet).
- Forsvarsministerens Rådgivnings- og Analysegruppe (1992) *Mulighederne for at opstille en dansk hærenhed af brigade størrelse til indsættelse i internationale operationer* (København: Forsvarsministeriet).
- Forsvarsministeriet (2004) 'Dansk forsvar som sikkerhedspolitisk instrument', Forsvarsminister Søren Gades tale ved Udenrigspolitik Selskab i Kunstindustrimuseets festsal, 4. oktober 2004 (København: Forsvarsministeriet).
- Forsvarsministeriet (2004) *Aftale om forsvarets ordning 2005-2009* (København: Forsvarsministeriet).
- Forsvarsministeriet (2008) *Kommissorium for Forsvarskommissionen af 2008* (Forsvarsministeriet).
- FOV Nyhedsbrev (1999) '2,323 danske soldater i fredsstøttende indsats', 13:26 (12 August), s. 1.
- Försvarsberedningen (2004) *Försvar för en ny tid* (Stockholm: Försvarsdepartementet, Ds 2004:30).
- Funch, Sanne Maja og Louise Helstrup Guldager (2009) 'Fra ærens mark til Herrens mark', *Information* (13. februar).
- Gade, Søren (2006) 'EU i felten uden os', *Jyllands-Posten* (3. januar).
- Gustafsson, Poul E. (1988) *Afrika-missionen. FN-soldater i stammekrig* (København: Forlaget Europa).
- Helsø, Jesper (2008) 'Vi deler frustrationerne over forsvarets fremtid', *Berlingske Tidende*, (22. maj).
- Hoff, Ove Høegh-Guldberg (1997) 'Lessons Learned from the IFOR Deployment. Danish Engagement in the Former Yugoslavia', *NATO's Sixteen Nations, Special Issue*, 42/4.
- Hoppe, Christian (1994) 'Danmarks østpolitik', i Nikolaj Petersen and Christian Thune (eds.) *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1993* (København: Jurist- og Økonomforbundet), pp. 67-97.
- Hundevad, Bjarne og Nicolas Skovmand (2007) 'Kampvogne skal nok bevise deres værd', *Danske Officerer*, nr. 6, (august), p. 8
- Hækkerup, Hans (2002) *På skansen* (København: Lindhardt & Ringhof 2002).
- IISS, The International Institute for Strategic Studies (2008) *The Military Balance* (London: Routledge).
- Jakobsen, Peter Viggo (2004) 'Har Danmark et body bag syndrom?', *Militært Tidsskrift*, 133/1 (april), pp. 94-114.
- Jakobsen, Peter Viggo (2005) 'Stealing the Show: Peace Operations and Danish Defence Transformation After the Cold War', i Timothy Edmunds og Marjan Maleši (red.) *Defence Transformation in Europe: Evolving Military Roles* (Amsterdam: IOS Press), pp. 35-45.
- Jakobsen, Peter Viggo (2006) *Nordic Approaches to Peace Operations: A New Model in the Making?* (London og New York: Routledge).
- Jakobsen, Peter Viggo (2007) 'Kronik: Slaget om kampvognene', *Jyllandsposten* (11. juni).
- Klarskov, Kristian og Jens Holsøe (2000) 'Dansk forsvarsprofil udhules', *Politiken* (12. december), p. 1.

- Krasnik, Martin (2000) 'Magelig magt', *Weekendavisen* (22. December), p. 6.
- Kaae, Martin (2006) 'Støtte til soldater i Afghanistan', *TV 2/NYHEDERNE*, (30. juni), <http://nyhederne.tv2.dk/politik/article.php/id-4770045.html> (17. oktober 2006).
- Kofod, Jeppe, Per Kaalund og Mogens Lykketoft (2006) 'Opinion: Den Danske Bataljon skal hjem fra Irak 1. juli', *Berlingske Tidende* (27. april).
- Kroll, Klaus (2008) 'For lidt for sent', *Berlingske Tidende* (23. maj 2008).
- Larsen, Thomas (1997) *Erobreren* (København: Børsen).
- Lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v., Lov nr. 909 af 8. december 1993.
- Lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v., Lov nr. 122 af 27. februar 2001.
- Luttwak, Edward N. (1999) 'Give War a Chance', *Foreign Affairs*, 78:4 (juli/august), ss. 36-44.
- Lyng, Jørgen (2000) (ed.) *Ved forenede kræfter: forsvarets øverste militære ledelse: forsvarschefsejbedet og forsvarets udvikling 1950-2000* (Vedbæk: Forsvarskommandoen).
- Munch, Rasmus (2008) 'Regeringen og forsvarets ledelse har svigtet Danmark', *Berlingske Tidende* (18. maj).
- Møller, Lars R. (2007) 'Erfaringer med kampvogne', *Danske Officerer*, nr. 6, (august 2007), pp. 8-9
- Nielsen, V. D. (1997) 'The Danish Air Materiel Command', *NATO's Sixteen Nations, Special Issue*, 42/4.
- Nordland, Rod (1994) 'The Mouse Ate the Cat', *Newsweek*, 123/20 (16 May), s. 18;
- Pedersen, J.K.B. (1995) 'Det nationale forsvars stilling', *Militært Tidsskrift*, 124/1 (marts), pp. 57-63.
- Petersen, Morten Helveg (2006) 'Darfur: Fire bud på en Afrika-indsats', *Politiken* (1. maj).
- Petersen, Niels Helveg (2000) 'Fredsbevaring anno 2003', *Jyllands-Posten* (8. oktober).
- PMOL (2006) 'Irak-styrke bakked op af 41 pct.', *TV 2/NYHEDERNE* (7. maj), <http://nyhederne.tv2.dk/article.php?id=4091800> (17. oktober 2006).
- P.N. (2006) 'Ø vil have tropper til Darfur', *Arbejderen*, (4. maj), [http://arbejderen.dk/index.aspx?F\\_ID=33514&TS\\_ID=1&S\\_ID=3&C\\_ID=97](http://arbejderen.dk/index.aspx?F_ID=33514&TS_ID=1&S_ID=3&C_ID=97) (20. oktober 2006).
- Pomfret, John (1994) 'In Bosnia. U.N. Troops Finally Go to War', *The Washington Post*, (5. maj).
- Ritzau (2005) 'Afghanistan-mission har fortsat støtte', [www.berlingske.dk](http://www.berlingske.dk) (31. oktober).
- Ritzau (2009) 'Danskere tror ikke på Afghanistan-krig', [www.jp.dk](http://www.jp.dk) (16. februar).
- Schönstadt, Jacob (pseudonym of Ib Faurby) (1991) 'Verdenshavet og Frederiksholms Kanal', *Udenrigs*, 46/2, pp. 12-13.
- Skov-Christensen, Per (1992) 'Tager Europa fredsbevarende operationer alvorligt', *Militært Tidsskrift*, 121/6, pp. 175-184.
- Sommer, Henrik (2007) 'En kommentar fra Hærens Operative Kommando', *Danske Officerer*, nr. 5, (juni), p. 10.
- Svane, Anne Mette, Kristian Klarskov, Pernille Ammitzbøll og Kristoffer Pinholt (2008) 'Er vi selv ude om det?', *Jyllands-Posten* (4. juni).
- Sørensen, Marlene Lyhne (2006) 'Soldater flygter fra forsvaret', *Fyens Stiftstidende* (9. juli).
- TNS Gallup (2007) 'Danskerne om den danske mission i Irak (juni-juli 2007)', *Ugens Gallup*, (nr. 22).
- Udenrigskommissionen (1990) *Udenrigstjenesten mod år 2000. Bd. I, Betænkning 1209* (København: Udenrigsministeriet).

Udenrigsministeriet (2004) *Udenrigsminister Per Stig Møllers tale ved DIIS-seminar i Eigtveds Pakhus, torsdag den 16. september*, <http://www.diis.dk/sw4851.asp> (14 oktober 2006).

Udvalg vedr. Forsvarets udvikling mv. (1992) *Rapport om Forsvarets fremtidige struktur og størrelse* (København: Forsvarsministeriet).

Aagaard, Charlotte (2006) *'Forsvaret mangler mandskab'*, *Information* (1. september).

Aagaard, Charlotte (2008) *'Masseflugten fra forsvaret fortsætter'*, *Information* (13. maj).

