

4 · Trusselsbegreb og trusselvurderinger

Begrebet trussel

Som det fremgår af ovenstående tolkning af kommissoriet, bliver begrebet trussel centralt for denne udredning. Ifølge Nudansk Ordbog kan der skelnes mellem to betydninger af ordet trussel: „1. en advarsel om at man vil skade el. straffe nogen hvis de ikke retter sig efter ens ønske el. ordre... 2. noget som udgør en fare for nogen el. noget“. Der skelnes altså mellem betydningen af en trussel som en kommunikativ handling og betydningen af trussel som en fare. Denne fare kommunikeres ikke nødvendigvis i form af en direkte advarsel fra den ene aktør til den anden. Det er trussel i betydningen fare, der er omdrejningspunktet for udredningen. En almindelig anvendt måde at operationalisere trusselsbegrebet på i sikkerhedspolitiske analyser er at opdele det i modstanderens kapabiliteter, modstanderens intentioner og egen sårbarhed. Disse tre begreber udgør samtids- eller nutidsdimensionen af truslen, men er ikke lig med hele truslen, idet denne også rummer en fremtidsdimension i form af forudsigelse eller sandsynlighed for at faren kommer til udfoldelse.

Vi bruger altså trusselsbegrebet til at beskrive en mulig fremtidig udvikling, noget der kan ske, og som ikke bør/må ske, noget der er uacceptabelt i særlig høj grad ud over den daglige politiks problemer af forskellig art. Det er væsentligt at bemærke, at der med trussel menes både noget samtidigt og fremtidigt; selvom truslen udpeges på grundlag af samtidige indikatorer (anledninger til frygten), er selve udsagnet baseret på en forudsigelse. Implicit vil der oftest være tale om en dobbelt forudsigelse, for man udnævner sjældent trusler uden også at fremsætte et forslag til imødegåelse af disse. Dette rummer løftet om en alternativ fremtid, som kan opnås ved at forhindre truslen i at blive realiseret.¹ Desuden har trusselsbegrebet visse egenskaber, der følger af differentieringen fra de beslægtede begreber, som man kunne have brugt i samme situation. En trussel er noget specielt, der påkalder en reaktion af særlig karakter. Trussel adskiller sig på denne måde fra nabobegreber som problemer og udfordringer. Mange potentielt negative udviklinger kan blive benævnt udfordringer eller problemer, hvori ligger, at de kan håndteres inden for det normale politiske system, hvorimod trusler kræver særlige forholdsregler – de er potentielt dramatiske, definitive og bør gives prioritet.

Vi har her to centrale elementer i trusselsbegrebet: 1. en trussel er en *sandsynlighed* for, at noget negativt kan ske, og 2. det at benævne noget som en trussel er *et træk på den politiske arena*, der kan bruges til at bestemme eller

¹ David Baldwin, „Thinking about Threats“, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. xv, 1971.

berettigede et modtræk i form af f.eks. politiske initiativer eller forsvarsforanstaltninger. Det første element har den betydning, at den objektive eller faktiske trussel under den kolde krig forstået som en kvantificerbar risikovurdering ikke lader sig konstruere. Det skyldes, at en sådan objektiv trussel i princippet kun kan måles ved at „gennemspille“ historien et statistisk signifikant antal gange. Derpå kunne man tælle, hvor mange gange det gik galt, og hvor mange gange det gik godt, samt hvad der førte til de forskellige udfald. Da historien kun har et gennemløb, lader dette sig ikke gennemføre. Det andet element ved trusselsbegrebet, er, at det at kalde noget en trussel i sig selv er en politisk handling. Det betyder, at historiske trusselsopfattelser ikke kan vurderes uden indsigt i den kontekst, de indgik i. At benævne noget som en trussel er nemlig med til at bestemme, hvorvidt og hvordan en bestemt udvikling skal imødegås, hvilket i sidste instans er med til at bestemme udfaldet af det historiske forløb. Eksempelvis kan mistanken om et forestående angreb føre til en række modforholdsregler i den stat, der føler sig truet, hvilket kan betyde, at angrebet ikke bliver til noget alligevel. Hvis der ikke tages højde for denne interaktion mellem trusselsopfattelser og den måde, historien udspilles på, kan den nævnte mistanke om et forestående angreb således ufortjent blive beskrevet som overdrevet eller alarmistisk.²

Begrebet „den objektive trussel“ er i sin natur ubestemmelig. Det er en abstrakt, fortidig størrelse, man kun kan søge at tilnærme sig. I en vis grad må man acceptere at den kun er en regulerende idé, ikke et tal eller datasamling. Til denne „objektive trussel“ = Den (ukendte) faktiske, statistiske sandsynlighed følger sig to yderligere trusselsbegreber i denne udredning:

2. *Den opfattede trussel* = Den daværende opfattede og i et vist omfang politisk definerede trussel.
3. *Udredningens rekonstruktion af truslen i henhold til en klart specificeret metode.*

Den opfattede trussel forstår man bedst ved at fokusere på de mekanismer og processer, der skaber trusselsopfattelser – perceptionsmæssigt og politisk.³ Man kan ikke forstå disse som afspejlinger af en „objektiv trussel“. Der er tale om en politisk kommunikation, der som nævnt interagerer med den historiske udvikling. Dette forhindrer ikke, at den opfattede trussel – med klarhed omkring, hvilken status denne har og ikke har – kan holdes imod udrednin-

² Ken Booth, „New challenges and old mind-sets: ten rules for empirical realists“ i Carl Jacobson (ed.), *The Uncertain Course: New weapons, strategies, and mind-sets*, 1987, s. 39-66; C.F. Doran, K. Q. Hill & K. Mladenka, „Threat, status disequilibrium and national power“, *British Journal of International Studies*, Vol. 5 (1), 1979.

³ Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, 1976; Nikolaj Petersen, „Trusselsopfattelser og sikkerhedsbegreber i international politik“ i Nikolaj Petersen & Karin Lindgren (eds.): *Trussel eller tillid? Nordiske omverdensbilleder under forandring*, Stockholm, 1990; Dieter Senghaas, „Towards an analysis of threat policy in international relations“, *German Political Studies*, 1, 1974.

gens vurdering af truslen. Ikke den „objektive trussel“, for den lader sig ikke bestemme, den er en bagvedliggende idé, men udredningens vurdering af truslen. Denne vurdering er ikke et mål for, hvad den faktiske statistiske sandsynlighed for f.eks. et angreb på Danmark var, for den lader sig af ovenstående metodiske grunde ikke genskabe. I stedet kan udredningen på grundlag af det faktiske historiske forløb som er vores eneste „datasæt“ forsøge at rekonstruere den datidige trussel ved hjælp af en række analytiske skel og opstilling af en række hypotetiske situationer. Denne vurdering kan meningsfyldt sammenholdes med „den opfattede trussel“ for at se overensstemmelser og modsætninger. Der er stadig ikke tale om, at udredningen kan finde frem til den „objektive trussel“, for den menneskelige historie er i sin natur for åben, kompleks og kaotisk til at faktiske sandsynligheder lader sig rekonstruere ud fra objektive mål.

Under behørig hensyntagen til ovenstående betragtninger om trusselsbegrebet, herunder først og fremmest det utopiske i at nå frem til „den objektive trussel“, vil vi i denne udredning udelukkende behandle de to sidstnævnte trusselsvurderinger. Dvs. 1) forsøge at beskrive truslen mod Danmark under den kolde krig ud fra et nutidigt perspektiv – med de muligheder og begrænsninger, som gør sig gældende i dag – og, 2) sammenholde denne med de datidige, dvs. de historiske aktørers, trusselsopfattelser/vurderinger, samt 3) søge at beskrive og forklare eventuelle divergenser mellem disse to størrelser. I det følgende opstilles de analytiske redskaber til at løse denne opgave.

Truslens dimensioner⁴

Man kan dårligt tale om trusler uden at overveje, hvad der specifikt er truet, hvilket kan variere stærkt. En større klarhed over den type trussel, kommissoriet beskæftiger sig med, kan opnås ved at differentiere trusselsbegrebet. Det kan gøres ved at stille følgende spørgsmål:

1) *Hvad er truslens objekt („mål“): Nationalstaten eller en anden aktørkategori?* Der findes et væld af mål for trusler. F.eks. et eller flere individer, jordens samlede befolkning eller mere u håndgribelige værdier som „den frie verdenshandel“. Målet for den trussel, kommissoriet ønsker undersøgt, er den danske stat, om end truslen mod det øvrige Norden og Vesteuropa ønskes inddraget ved kortlægningen af denne trussel.

2) *Hvorfra kommer truslen: udefra eller indefra?* Hvis der er tale om en stat, kan truslen både komme udefra og indefra. Den trussel, der ønskes vurderet, er først og fremmest den *ydre trussel* mod Danmark. Udredningen vil derfor kun

⁴ Det følgende afsnit er i høj grad inspireret af Petersen „Trusselsopfattelser og sikkerhedsbegreber i international politik“ i Petersen & Lindgren (eds.), *Trussel eller tillid?*.

redegøre for de indre trusler i form af eventuelle spionage- og femtekolonneaktiviteter, som kunne blive en trussel i kraft af denne ydre trussel.

3) *Hvad er truslens subjekt („kilde“): En aktør eller en struktur?* En trussel kan stamme fra en bestemt aktør, f.eks. en stat eller gruppe af stater eller en international terrororganisation. En trussel kan også tilskrives strukturelle faktorer som f.eks. våbenkapløbs indbyggede, selvforstærkende dynamik og det internationale systems mangel på en stærk overordnet magt til at bilægge stridigheder. Kommissoriet ønsker en vurdering af truslen fra en bestemt aktør eller gruppe af aktører: Sovjetunionen og dens allierede i Warszawapagten. Dette udelukker imidlertid ikke, at disse aktører er en trussel netop i kraft af strukturelle faktorer som f.eks. sikkerhedsdilemmaet og modsatrettede ideologiers forstærkelse af et sådant dilemma. Udredningen vil derfor et vist omfang inddrage sådanne forklaringsfaktorer.

4) *Hvad er truslens karakter: Hvilke midler trues der med?* Der findes mange typer af trusler. En militær trussel i form af et væbnet angreb, en økologisk trussel i form af drivhuseffekten, en økonomisk i form af valutaspekulation osv. Kommissoriet beder om en redegørelse for både truslen om direkte militære angreb på Danmark og truslen om påvirkning af dansk politik fra Sovjetunionen og Warszawapagtens side gennem deres politiske aktiviteter.

Statens komponenter

Da objektet for den trussel, der ønskes vurderet, er den danske stat, vil det nedenfor blive uddybet, hvad der i udredningen forstås ved dette begreb. Hvis Danmark betragtes som en enhed, der består af en række komponenter, kan man blandt disse fremhæve en materiel base, dvs. landets territorium, dets ressourcer, befolkning, bygninger, infrastruktur osv.⁵ Dernæst er Danmark som stat bygget op omkring en række politiske institutioner, dvs. hele statsapparatet herunder Folketinget, regeringen, ministerierne, domstolene og lovgivningen. Endelig består Danmark af en række statsbærende idéer. En af disse idéer er, at Danmark er en suveræn stat, der giver regeringen som den øverste myndighed ret til at udøve magt over territoriet og befolkningen. Statssuveræniteten skal nyde bred anerkendelse både nationalt og internationalt, før staten har en reel eksistens. „Ideen om staten“ beror desuden på befolkningens loyalitet, der for det første er bygget op omkring en national identitet. Den danske stat opfattes som intimt forbundet med den danske nation og beskyttelsen af denne. Loyaliteten over for den danske stat skyldes for det andet befolkningens støtte til statens ideologiske grundlag, der siden demokratiets indførelse er kommet til at referere til en række individuelle borgerlige og politiske rettigheder.

⁵ Nedenstående analytiske opdeling af en stat i tre komponenter er blevet introduceret af Barry Buzan, *People, States, & Fear*, 1991, s. 57ff.

En stat som defineret ovenfor kan trues på en lang række måder.⁶ Der findes f.eks. økologiske, samfundsmæssige og økonomiske trusler. Sådanne trusler kan skelnes fra hinanden alt efter de midler, de bygger på. Dvs. økonomiske trusler beror på midler som f.eks. valutaspekulation, samfundsmæssige på f.eks. enorme flygtningestrømme, politiske trusler på f.eks. ideologisk propaganda, militære trusler på f.eks. angreb med en panserdivision. Den type trusler kommissoriet ønsker en undersøgelse af falder i hovedsagen indenfor de typer trusler, der kan betegnes som hhv. politiske og militære. Disse uddybes nedenfor.

Militære trusler

Militære trusler beror på et reelt militært styrkeopbud. De midler der truer, er f.eks. en invasion, udløsning af en terrorbombe, sabotage, tæppebombninger eller angreb med missiler med atomare sprænghoveder. Militære trusler kan være rettet mod alle komponenter af staten. De kan med andre ord true med destruktion af statens økosystem, store dele af befolkningens overlevelse, dens territoriale integritet, dens styreform og politiske autonomi samt ideologiske og/eller nationale forankring. Militære trusler er dog ikke nødvendigvis rettet mod alle komponenter af staten samtidig.

Politiske trusler

Politiske trusler adskiller sig fra militære trusler ved ikke direkte at bero på militære midler. Eksempler på ikke-militære midler, som kan benyttes i politiske trusler, er manglende anerkendelse og andre diplomatiske repressalier, økonomiske sanktioner samt politisk propaganda og støtte til oppositionsgrupper af f.eks. nationalistisk eller ideologisk karakter.⁷ Eksistensen af en modsatrettet ideologi forstærker ofte den politiske trussel. En part kan således frygte, at modparten får større held med sine tiltag, hvis denne formår at tiltrække mange tilhængere og/eller opnår gode resultater med sin økonomiske politik. Politiske trusler er primært rettet mod statens bærende ideer og dens politiske institutioner, men ikke direkte mod statens materielle grundlag.

⁶ Barry Buzan, Ole Wæver & Jaap de Wilde, *Security: A New Framework For Analysis*, 1998; Keith Krause og Michael C. Williams „Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods,” *Mershon International Studies Review*, Vol. 40, (2), 1996.

⁷ Kenneth Boulding, „Toward a theory of peace“ i Roger Fisher (ed.): *International Conflict and Behavioural Science*, 1964; Buzan, m. fl., *Security*, s.118.

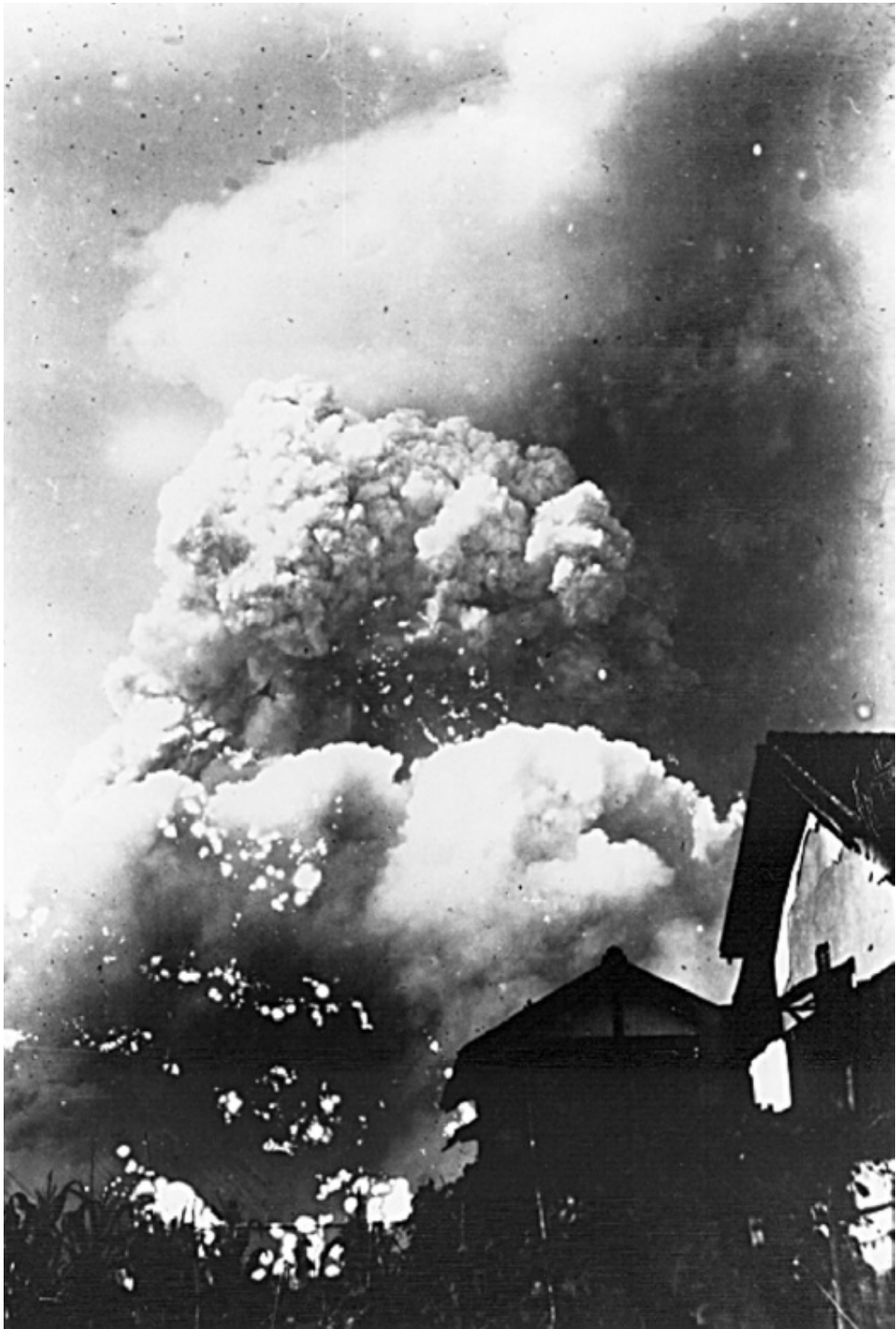
Oversigt over indholdet af hhv. politiske og militære trusler

Trusselstype	Truslens mål	Truslens midler
Militær trussel	Statsbærende ideer, styreform, suverænitet, territorial integritet, befolkningens overlevelse, infrastruktur og økologi. Militære trusler er dog ikke nødvendigvis rettet mod alle komponenter på en gang.	F.eks. militære magtdemonstrationer, angreb med militære enheder, militær invasion, militær besættelse etc.
Politisk trussel	Primært institutioner (f.eks. styreform) og statsbærende ideer (f.eks. ideologier, nationalfølelse, patriotisme etc.). Denne type trusler er ikke direkte rettet mod statens fysiske base (herunder territorium).	Politisk propaganda og støtte til oppositionsgrupper af f.eks. nationalistisk eller ideologisk karakter, anerkendelsespolitik og andre diplomatiske midler, økonomiske sanktioner.

Forholdet mellem trussel og sårbarhed

Eventuel fremsættelse eller fravær af politiske og militære trusler afhænger i høj grad af den truede parts egen styrke. Trussel og sårbarhed er således nært forbundne begreber. For at A kan vurderes som truet af B, kræver det uanset B's intentioner, at A har visse sårbare punkter, som B kan udnytte. Trussel og sårbarhed er således to sider af samme sag. Intet er en trussel, uden at nogle værdier er sårbare.⁸ Der kan siges at eksistere et symbiotisk forhold mellem trusler og sårbarhed. Hvis en stat evner at formindske egen sårbarhed, formindskes truslen samtidig.

⁸ Lawrence Freedman, *US intelligence and the Soviet Strategic Threat*, 1986, s. 4.



Nye våben, nye trusler. Atombomben over Hiroshima, Japan, 6. august 1945. Billedet er taget kl. 8.17, 2 minutter efter sprængningen. (FN).

Kilder til militær sårbarhed

Relativt små kapabiliteter vil ofte være en kilde til sårbarhed, idet en potentiel fjendtligsindet stat med flere militære og/eller økonomiske ressourcer vil have let spil og dermed udgøre en trussel. Her ligger relevansen i strategiske overvejelser, der spørger til, hvor mange divisioner fjenden har, hvilke våbentyper der er andre overlegne, og hvilke anvendelsesmuligheder forskellige former for våben har, deres offensive eller defensive evner, osv. Allianceforhold kan også reducere eller øge en stats sårbarhed. En stat med stærke og troværdige allierede vil således ofte være væsentlig mindre sårbar over for fjendtlige angreb end en alliancefri stat. Samtidig kan alliancetilhørsforhold være en kilde til sårbarhed, hvis de tvinger stater ind i krige, de ellers ikke ville blive berørt af.⁹ Desuden har afstanden til en potentiel aggressor indflydelse på en stats sårbarhed. En stat, der ligger tæt på en potentiel aggressor, er mere sårbar end en fjerntliggende, medmindre den pågældende potentielle aggressor er i stand til at projicere magt ligeligt til alle egne af kloden.

Slutteligt påvirker en stats geografiske beskaffenhed dens sårbarhed. Stater, der udgør et isoleret ørige eller er omkranset af ufremkommelige bjerge, er mindre sårbare over for konventionelle angreb end stater, der primært består af fladt terræn uden større fysiske forhindringer og evt. grænser umiddelbart op til en række andre stater.¹⁰

Kilder til politisk sårbarhed

En kilde til politisk sårbarhed er ideologiske konfrontationslinjer mellem regering og befolkning eller mellem forskellige grupper i befolkningen, der kan udnyttes af andre stater med henblik på at hverve tilhængere til eget ideologisk system. Denne sårbarhed kan rammes med forskellige propagandatiltag, bl.a. pressehetz, organisering af massebevægelser, der er stærkt kritiske over for regeringens politik samt støtte til politiske partier med gennemgribende samfundsomvæltning på programmet. En anden type sårbarhed er uoverensstemmelse mellem stat og nation. Det kan være tilfældet, hvis staten består af flere nationale, religiøse eller kulturelle grupper, der står i modsætning til hinanden i en sådan grad, at en gruppe ønsker at løsrive sig for at blive en selvstændig stat eller tilslutte sig et moderland. I givet fald vil en fjendtlig stat kunne svække den pågældende stats politiske sammenhængskraft ved at fremme sådanne uoverensstemmelser.¹¹

⁹ Hans Mouritzen, *Theory and Reality of International Politics*, 1998; Stephen Walt: *The Origins of Alliances*, 1987. Se også kapitel 3.

¹⁰ Buzan, *People, States, & Fear*; Buzan, m.fl., *Security*, s. 57-61.

¹¹ Sst., s. 150-154.

Forholdet mellem kapabilitet og intention

I en konkret situation, hvor en række udenrigspolitiske beslutningstagere eller en ekstern iagttager skal vurdere, hvorvidt en stat udgør en trussel af militær eller politisk art, kan der med fordel skelnes mellem yderligere to elementer i sådanne trusselsvurderinger. I studier af trusler og trusselsopfattelser skelnes traditionelt mellem kapabilitet og intention. Stater, der er overlegne demografisk, økonomisk og militært har mulighed for at intimidere, angribe og således ændre på magtforholdene mellem stater. Men relativt større kapabiliteter er ikke en trussel uden en vilje til at revidere disse magtforhold. Når en konkret trussel skal vurderes, skal intentioner og kapabiliteter derfor afvejes i en sandsynlighedsanalyse, hvor givne politiske, økonomiske og diplomatiske konstellationer afgør, om der kan slutes fra et militært styrkeopbud til en aggressiv intention.

Argumenter for at medtage intentionskomponenten i en trusselsvurdering kan illustreres ved et par historiske eksempler: I 30'erne fejllæste stormagterne Hitlers intentioner, fordi de fokuserede på Tysklands relativt lave styrkeopbud og sluttede fra relativt færre ressourcer til manglende angrebsvilje. En lignende fejlslutning fandt sted i Storbritannien i starten af 1980'erne i forbindelse med Argentina og Falklandsøerne. Omvendt sluttede de japanske ledere i årene op til Pearl Harbor, at en konflikt med en så magtfuld Stillehavsstat som USA uanset daværende amerikanske intentioner var uundgåelig, hvorfor Japan ligeså godt kunne forberede sig på en sådan konflikt.¹²

Betydningen af det numeriske styrkeopbud afgøres med andre ord i lyset af staters intentioner og andre staters tolkning af disse intentioner. Et enkelt missil, der står placeret i en antageligt fjendtligt indstillet stat kan forekomme langt mere truende end hundredvis af missiler placeret i stater, der antages for neutrale eller venligt stemte. I en forstand kan der argumenteres for, at intentioner er den vigtigste del af en trussel, idet selv en massiv ødelæggelseskapacitet hos en venligsinde stat ikke udgør en trussel, mens stater eller grupper med relativt få kapabiliteter i kraft af deres intentioner om at gøre skade uanset omkostningerne – jf. angrebet på USA 11. september 2001 – kan udgøre en langt større trussel.

For de politiske trusler er kapabilitet og intention ligeledes to væsentlige bestanddele ved en trusselsvurdering. Hvor alvorlige trusler om f.eks. økonomiske og diplomatiske sanktioner er, afhænger både af beslutsomheden hos de truende stater og de ressourcer, de har til at gennemføre sanktionerne. Truslens alvor vil tillige afhænge af såvel graden af ideologisk fjendtlighed mellem parterne (intention) som den politiske prestige og succes (kapabilitet), modparten i en ideologisk konflikt nyder.

¹² K. Knorr, „Threat perception“, *Historical Dimensions of National Security Problems*, 1976, s. 93.

Afskrækkelse

En væsentlig faktor i vurderingen af truslen under den kolde krig er betydningen af atomvåben. Hvilken betydning havde disse våbens enorme ødelæggelsespotentialer for den kolde krig? En række teoretikere går ligefrem så langt, at de påstår at udviklingen af atomvåben sikrede, at den kolde krig ikke blev varm. Det faktum, at truslen var total og altomfattende, betød altså at den reelt set var lav. Til støtte for dette standpunkt kan man pege på de særlige og delvis ritualiserede former for trusler i en situation med gensidig atomar afskrækkelse, hvor kommunikationen mellem parterne til en vis grad består af en form for trusselsdiplomati med benyttelse af et veludviklet trusselsregister, som der kan skrues op og ned for. Udviklingen af stadig flere og mere destruktive våbensystemer er fra denne synsvinkel ikke signal om en stigende risiko for et angreb mod modparten, men led i en diplomatisk og politisk positionering. Andre vil hævde, at den nukleare selvafskrækkelse i den kolde krigs senere faser var blevet så stor, at konventionelle styrker stod for en væsentlig del af afskrækkelsen.¹³

Som udgangspunkt vil udredningens analyse af intentioner og kapabiliteter tage hensyn til den kvalitative ændring af det internationale system, som atomvåbnene forårsagede. Men samtidig tages det ikke for givet, at samtlige involverede aktører på alle tidspunkter tog afskrækkelseslogikken så meget til sig, at der ikke var en risiko for, at den blev forsøgt omgået. Det må, i det omfang det anvendte materiale tillader det, være genstand for en nærmere undersøgelse.

Faktorer med indflydelse på de historiske trusselsopfattelser

En række faktorer har indflydelse på trusselsvurderingerne og kan bidrage til en forklaring på de forskelle, der måtte være mellem datidige og nutidige vurderinger af truslen.¹⁴

Ideologiers indflydelse på trusselsopfattelsen

Ideologisk overbevisning har en betydning for den måde, trusler opfattes på. Hvis en part forholder sig til modparten gennem en ideologisk fjendtlighedsverdianskuelse, kan denne part være tilbøjelig til at udlede en fjendtlig intention af modpartens militære styrker. Modparten vil kunne opfattes som en aktør med et revisionistisk udenrigspolitisk projekt i kraft af den politiske filosofi og det menneskesyn, som modparten ses igennem. Afkodningen af

¹³ Anders Boserup, „NATO og kernevåben“ i M.H. Clemmesen (red), *Danmark og NATOs Strategi*, Det Krigsvidenskabelige Selskab, 1985, s. 38-42.

¹⁴ Raymond L. Garthoff, „On Estimating and Imputing Intentions“, *International Security*, vol. 2 (3), 1978.

modpartens intentioner gennem et ideologisk filter kan således give anledning til alarmistiske trusselopfattelser hos de stater, der føler sig truede. Det rent politisk-ideologiske projekt kan i den truede stats øjne ikke adskilles fra et rent magtpolitisk projekt, og af modpartens kapabiliteter udledes hegemoniske intentioner. Når sådanne mekanismer er på spil, vil enhver handling fra modpartens side – uanset intentionen fra denne parts side – blive udlagt som en aggressiv og fjendtlig handling.

Ideologier indvirker imidlertid ikke konstant på trusselopfattelsen. En opfattelse af modparten som en dødelig trussel kan i perioder vige til fordel for en opfattelse af modparten som en form for interessepartner, med hvem man kan forhandle sig frem til våben- og fredsftaler.

Taktisk brug af trusselvurderinger

Herudover er det nødvendigt at være opmærksom på de taktiske spil, trusselvurderinger kan indgå i. Aktører, der er centralt placerede for vurdering af truslen, kan have en interesse i *bevidst* at tegne et bestemt billede af truslens størrelse og karakter. Det kan ske som led i en indenrigspolitisk eller international sammenhæng.

Bureaukratiske aktører kan indbyrdes føre kampe om, hvorledes truslen bør fremstilles. Motiverne bag disse kampe kan ligge i fordelingen af ressourcer mellem forskellige grene af statsadministrationen, ligesom de forskellige militære værn kan se en fordel i at dreje trusselvurderingerne i en bestemt retning. F.eks. kan flåden have et incitament til at beskrive den militære trussel på en måde, så et troværdigt forsvar kræver ressourcer tilført flåden.¹⁵ Repræsentanter for eller med tilknytning til våbenindustrien, for så vidt disse har indflydelse på eller er inddraget i udarbejdelsen af trusselvurderinger, kan selvsagt også tænkes at have interesse i at påvirke trusselvurderingerne.

Dernæst kan partieliter, ministre osv. tænkes at bruge trusselvurderinger instrumentelt for at styrke eller opnå en magtposition. For det første kan en elite have en umiddelbar interesse i at fremmane et billede af stor ydre fare for på den måde at sikre sig loyalitet mod staten og egen position, idet befolkningen ofte vil vende sig til deres ledere for at opnå beskyttelse i en sådan situation.¹⁶ For det andet kan eliter bruge trusselvurderinger i kampen om at opnå befolkningens gunst, idet der kan være stemmer eller opbakning at hente ved på baggrund af en offentlig eller lækket trusselvurdering at betegne modstanderne som enten „høge“ eller „duer“. Hvorvidt det er fordelagtigt at fremstille modstanderne som høge eller duer, afhænger af den politiske stemning i befolkningen.

Ud over et hensyn til egen position kan ledende politikere være motiveret

¹⁵ Freedman, *US intelligence and the Soviet Strategic Threat*, s. 183ff.

¹⁶ Se f.eks. Mouritzen, *Theory and Reality of International Relations*.

til at skabe en bestemt trusselsopfattelse i befolkningen for at beskytte staten. Eksempler herpå kan være at fremstille en overhængende fare i et forsøg på at sikre sig en isolationistisk orienteret befolknings støtte til kampen mod en truende fjende. I andre sammenhænge kan politikere anse det for hensigtsmæssigt at beskrive truslen som lille, hvis de f.eks. ønsker at få befolkningen til at støtte en mere neutralistisk kurs.

I en alliancepolitisk sammenhæng kan der også være motiver til bevidst at manipulere trusselsvurderinger i en bestemt retning. Et oplagt motiv til at fremsætte alarmerende trusselsvurderinger er at få alliancepartnere til at yde mere og derigennem muligvis lette eget bidrag til alliancen. Dette kan imidlertid hurtigt give bagslag i form af de allieredes krav til øget egen indsats. Motivet til sådanne vurderinger kan dog også være et ønske om at forbedre alliancens samlede styrke, f.eks. ved at betone den umiddelbare trussel med henblik på at øge de øvrige allieredes bidrag til, hvad der anses for at ville blive en langstrakt styrkeprøve.¹⁷ Et motiv til at fremstille en trussel som mindre alvorlig kan også ligge i, at en partner vil undgå at skræmme en alliancepartner over i fjendens lejr eller i retning af neutralisme. Herudover kan en alliances samlede vurdering af fjendens kapabiliteter tænkes at være højere end trusselsvurderinger udarbejdet af et enkelt alliancemedlem. Det skyldes, at hvert alliancemedlem i den endelige kompromisbaserede trusselsvurdering ofte vil bidrage med og forsvare en bevidst højt sat vurdering af det antal styrker, der specifikt bliver anset som en trussel mod deres egen stat på grund af frygten for ikke at være tilstrækkelig forsvaret i en krisesituation. Dermed kan resultatet tendere mod en sammenlægning af en række høje trusselsvurderinger.

Metoder til trusselsbedømmelse og analyse af trusselsopfattelser

Metoder til bedømmelse af den militære trussel

Som nævnt ovenfor forstås en militær trussel som risikoen for en krænkelse af danske institutioner, statsbærende ideer og Danmarks fysiske base med militære midler. Udredningens vurdering af en sådan trussel vil tage udgangspunkt i en overordnet vurdering af Sovjetunionens kapabiliteter og intentioner i den periode, der analyseres. Studiet af kapabiliteter er en registrering af en stats materielle, politiske, organisatoriske og mentale ressourcer til at føre krig. Udover at optælle selve våbenbeholdningen går man ved en analyse af kapabiliteter ind og vurderer de militære implikationer af en stats øvrige ressourcer. De militære midlers effektivitet skal desuden vurderes i forhold til den militærteknologiske udvikling. Endelig skal de materielle kapabiliteter

¹⁷ Matthew A. Evangelista, „Commentary: The „Soviet Threat“: Intentions, Capabilities, and Context“, *Diplomatic History*, Vol. 22 (3), 1998, s. 442.

ses i forhold til statens samlede handleevne, dvs. hærens organisering, styrker-nes kampmoral og disciplin samt befolkningens støtte i en eventuel krigssituation. Intentioner må forsøges udledt enten af modpartens subjektive signaler (taler, dokumenter, ideologi, propaganda) eller af modpartens reelle udenrigspolitiske adfærd i tidens løb. Intentioner kan også til tider udledes af opbygningen af særlige kapabiliteter, selv om disse kan være tvetydige. En indikator er f.eks. valg af en offensiv udrustning (mange panserdivisioner udrustet med nyeste kampvogne, mange landgangsfartøjer etc.). Intentioner vil endvidere blive forsøgt udledt af deployeringsmønstre, valg af doktriner og planer, øvelsesadfærd og dokumentariske vidnesbyrd i form af krigsplaner eller lignende.

En militær trussel ikke er en entydig størrelse, men varierer alt efter, hvilken situation man som analytiker forholder sig til. Udredningen vil derfor vurdere den militære trussel mod Danmark i en række specifikke situationer/kontekster. Der kan således for hver periode laves en vurdering af risikoen for a) et isoleret angreb på Danmark, b) en velforberedt verdenskrig igangsat af Sovjetunionen, c) en udløsning af en storkrig som en følge af en krise eller fejlkalkulering, samt en beskrivelse af, hvordan Danmark eventuelt ville blive berørt af en storkrig/verdenskrig. En vurdering af Danmarks strategiske betydning og dansk sårbarhed vil blive inddraget i sådanne vurderinger i muligt omfang.

Kildegrundlaget for denne vurdering af den militære trussel vil være den sekundære litteratur om Danmark under den kolde krig samt om den kolde krig generelt, f.eks. nyere værker om sovjetisk udenrigspolitik baseret på nyt kildegrundlag, erindringer skrevet af sovjetiske og øvrige østlige politikere, embedsmænd, militærpersoner m.v. Primærkilder vil ligeledes indgå i udredningens vurdering af truslen mod Danmark. Brugen af østligt kildemateriale vil være begrænset af den i nogle tilfælde restriktive adgang til den tidligere østbloks arkivmateriale.

Eftersom de største hemmeligheder stadig er utilgængelige for forskningsverdenen, må en vurdering af såvel intentioner som kapabiliteter i Øst til en vis grad basere sig på vestligt kildemateriale (særligt trusselsvurderinger) og den nævnte sekundære litteratur. Når en egentlig trusselsbedømmelse foretages på grundlag af disse vestlige trusselsopfattelser, vil der blive anvendt almindelige kildekritiske principper, blandt andet ud fra en opmærksomhed på muligheden for indflydelse på fremstillingen af truslen fra de ovennævnte ubevidste og bevidste faktorer.

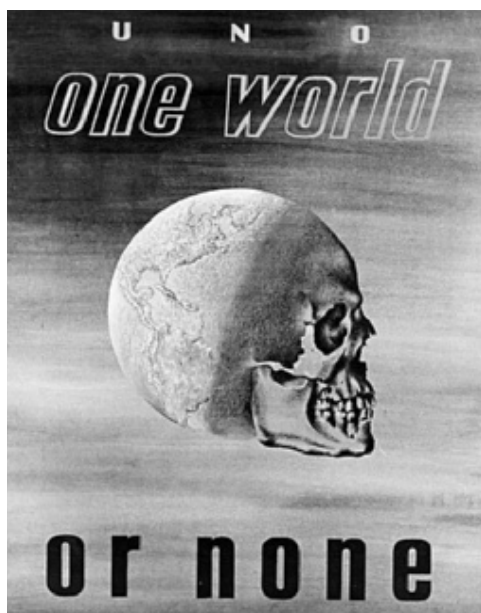
Herudover var særligt efterretningerne fra den tidlige kolde krig forbundet med stor usikkerhed, da de for størstedelens vedkommende var baseret på aviser, opsnappede rygter, indberetninger fra ambassader, informationsudveksling med andre staters regeringer, spioner osv. Disse efterretninger kunne ikke som i senere perioder suppleres med fotos taget fra satellitter og spionfly samt information fra anden avanceret overvågningsteknologi.

Allerede fra slutningen af 1940'erne foregik der dog luftrekognoscering over Sovjetunionen og Østeuropa.

Der vil tillige i forbindelse med anvendelse af datidige trusselsvurderinger blive taget højde for, at efterretningsarbejde ofte er foregået under tidspres og, trods teknologiske landvindinger, med begrænset information til rådighed. Dette medvirker til, at trusselsvurderinger sigter på at reducere tvetydigheder og derfor i højere grad end andre analyseopgaver med bedre informationsmuligheder er udformet efter diverse tommelfingerregler som f.eks. historiske analogier eller forenkende læresætninger som „*intentioner kan skifte fra den ene dag den til anden, og fuld vished om deres karakter kan aldrig opnås, og derfor bør indsatsen koncentreres om kapabiliteter*“. Sådanne faktorer kan medvirke til, at den information, efterretningsstjenester modtager, bruges til at bekræfte forudindtagede holdninger snarere end til at reflektere eventuelle forandringer i trusselsbilledet.

Metode til bedømmelse af den politiske trussel

Ved politisk trussel forstås som nævnt risikoen for krænkelse af den pågældende stats institutioner, styreform og statsbærende ideer med politiske midler. Udredningens vurdering af denne trussel vil i henhold hertil være baseret på en række episoder, hvor Sovjet har søgt indflydelse på ovennævnte dele af den danske stat med politiske midler. I forbindelse med hver af disse episoder fokuseres på A) østblokkens politiske kapabilitet i perioden (dvs. økonomisk



Fra en plakatkonkurrence om den nye atomtrussel, afholdt af FN i 1947. (FN).

succes og ideologisk prestige) og østlige politiske intentioner i den konkrete sag – det østlige udspil gennemgås og vurderes med hensyn til præferencer, strategier og mål. B) Danske officielle og uofficielle reaktioner på udfordringen – de danske reaktioner og det politiske spil beskrives og vurderes. Der fokuseres på danske sårbarheder og på, hvorvidt modparten med udbytte kunne spille på disse. C) Det undersøges, om østblokken havde held med at få indflydelse på dansk politik og opinion, og om danske statsbærende ideer og institutioner var truede. Kildegrundlaget vil igen være både sekundærlitteratur om perioden og kildemateriale fra vestlige (særligt danske) og østlige arkiver.