



DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER
STRANDGADE 56 • 1401 København K
32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk

DIIS Brief

US Quadrennial Defense Review 2006 - Konsekvenser for dansk internationalt engagement?

Michael Jedig Jensen
November 2006

Quadrennial Defense Review (QDR) udstikker retningen for de amerikanske væbnede styrker på baggrund af de trusler USA står overfor. Denne udvikling er interessant for et land som Danmark, der med en aktivistisk udenrigs- og sikkerhedspolitik hvilende op ad USA, skal tage væsentlige beslutninger, når det gælder den bedst mulige udnyttelse og udvikling af danske militære kapaciteter. I særdeleshed når der er tale om afgørende og samtidig ressourcekrævende militære indsatser som stabiliserings- og genopbygningsoperationer.

QDR 2006 peger på en ændring i amerikansk alliance- og partnerskabspolitik, der ganske vist støtter tanken om opbygning af stabiliserings- og genopbygningskapacitet, men helst ser det ske i regi af NATO og EU. Dermed ses byrderne i fremtiden for dansk Forsvar ikke at blive mindre, og det bliver derfor mere end tidligere relevant at finde dansk spidskompetence, og herfra udvikle de rigtige kapaciteter indenfor såvel materiel- som personaleområdet.

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

**Michael Jedig Jensen er major og ansat ved
Dansk Institut for Internationale Studier, DIIS**

I februar 2006 udsendte det amerikanske forsvarsministerium det længe ventede Quadrennial Defense Review 2006 (QDR). En rapport, der har været længe ventet, fordi den ikke blot giver et overordnet billede af, hvordan Pentagon rent sikkerhedspolitisk opfatter verden netop nu, men samtidig også viser hvordan det amerikanske militær på et meget praktisk niveau har tænkt sig at håndtere de udfordringer, som det overordnede billede udmønter sig i.

Den amerikanske QDR hænger nøje sammen med den nationale sikkerhedsstrategi (NSS), udgivet af præsidenten, og bærer naturligt præg af at være udarbejdet i tæt samarbejde mellem det Hvide Hus og Pentagon. Sammenhængen mellem de to dokumenter er tydelig i den overordnede strategi, og derfor er det særligt overraskende, hvordan der alligevel er divergens i opfattelsen af et centralt område i begge dokumenter; krigen mod terror. Denne divergens ses i prioriteringen mellem kæmpende enheder og enheder med stabiliserings- og genopbygnings-kapabiliteter, hvor QDR 2006 ikke følger op på strategien, men overlader det stabiliserende og genopbyggende arbejde til myndigheder og samarbejdspartnere uden for departementet. Dette kan få indflydelse på den måde vi anskuer dansk internationalt engagement i fremtiden og ikke mindst den fremtidige samarbejdsstrategi. Dette brief vil først ridse de store linier op i QDR 2006, dernæst behandle sammenstødet mellem QDR og NSS, for endelig at se på konsekvenserne heraf i dansk sammenhæng.

QDR 2006 hovedindhold og ændringer siden 2001

"Manifestly, this document is not a new beginning". Sådan beskrives QDR 2006 i forordet, og dermed er rammerne sat for et dokument, der i manges øjne ikke byder på de helt store ændringer, mens der mellem linierne alligevel kan anes en drejning i amerikansk forsvarsstrategi. QDR 2006 er bygget ovenpå fire fokusområder, der er en konkretiseret version af den tidligere QDR fra 2001.

- Bekæmpelse af terroristnetværk er som det første en betydelig del af den lange krig også kaldet "den globale krig mod terror".

- Forsvar af USA i dybden¹ et selvstændigt fokusområde, hvilket primært omhandler forsvar mod terroristangreb med eksempelvis masseødelæggelsesvåben på amerikansk jord.
- Påvirkning eller det at forme beslutninger taget i de stater, der står ved en såkaldt strategisk korsvej.
- Endelig at forhindre fjendtlige stater og ikke-statslige aktører i at anskaffe eller bruge masseødelæggelsesvåben.

Disse fire fokusområder bunder alle i en eller anden grad i ”den lange krig”, der ligeledes har størstedelen af fokus i NSS.

Kort har den overordnede udvikling fra QDR 2001 til 2006 ændret sig på tre områder.

- Temaet er ændret fra i QDR 2001 at være en gennemgående transformation af de væbnede styrker til i QDR 2006 at være ”den lange krig”.
- Fokus i styrkeopstillingen er ændret fra teknologi som universalløsning til øget specialstyrke kapacitet og andre kapaciteter, der giver adgang til ”denied areas”, dvs. områder, hvor der af geografiske eller politiske grunde ikke umiddelbart kan interveneres.
- Endelig er bibeholdelse af en global permanent militær tilstedeværelse ændret til en fleksibel tilstedeværelse afhængig og afbalanceret i forhold til den aktuelle situation.

Der er altså ganske vist tale om mindre ændringer, om end det interessante er udmøntningen af drejningen og sammenhængen med NSS, der trods alt angiver den overordnede sikkerhedsstrategi. Ses der for eksempel isoleret på de strukturelle ændringer i det amerikanske forsvar, er det bemærkelsesværdigt at konstatere, hvordan der, trods en midlertidig bevilling på 30.000 ekstra soldater frem til 2009², reduceres i US marine Corps fra i dag at have 185.000 aktive soldater til i 2011 kun at have 175.000 (2005-tal)³. For hæren gælder det samme billede med en reduktion fra 490.000 (2005-tal, der topper i 2009 med 512.400 med den fuldt implementerede

¹ Terminologien ”i dybden” omfatter forsvar mod terrorangreb, indsættelse i forbindelse med naturkatastrofer, o.lign.

² National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2005 (US Congressional Budget Office).

³ Quadrennial Defense Review Report (February 2006): p. 43.

midlertidige bevilling) til 482.400 aktive i 2011⁴. I målene for styrkestrukturen er der i stedet lagt vægt på afbalancering, den fortsatte transformation af enheder fra QDR 2001 og modularitet i styrkeopbygningen, og dermed ikke lagt op til at løse det stadigt stigende behov for flere soldater på jorden, der netop nu strækker den amerikanske styrkestruktur til det yderste. Samtidig er der blandt de større igangværende materielprojekter ikke taget nogen skridt til prioritering, og projekterne videreføres stort set uændrede trods kritik af netop dette forhold. Det er blevet påpeget fra flere sider, at nogle af disse investeringer er forældede, om end ikke i deres teknologi så i deres tankegang, og dermed bør stoppes til fordel for eksempelvis opnormering af styrkestrukturen.

Endelig er der med QDR 2006 sket en drejning mod et større fokus på Stillehavsområdet. Drejningen er et resultat af Kinas vækst, ikke blot økonomisk men ligeledes på det militære område. QDR 2006 beskriver direkte den amerikanske bekymring for den kinesiske udvikling, der uden tvivl betragtes at stå ved en strategisk korsvej. Dette udtryk for bekymring ses dog snarere som et politisk signal, end et forhold der får egentlig betydning for styrkestrukturen, til trods for at de kapabiliteter der anvendes i bekæmpelsen af terrornetværk, vil være de samme anvendt i forbindelse med militært pres i relation til en uheldig regional udvikling i eksempelvis dele af Kina. Den strukturelle prioritering i QDR 2006 er bare ikke eksplicit målrettet mod Kina.

QDR og NSS - Strategisk sammenhæng?

Grundlæggende for QDR 2006 og NSS 2006 er "den lange krig" mod terror. NSS slår fast, at en sejr i kampen mod terror kræver at kampene i Afghanistan og Irak vindes. Vejen til denne sejr sker i to trin. Først den indledende militære kampagne, der bekæmper den militære modstand og terroristnetværk, og således forhindrer terroristerne adgang til masseødelæggelsesvåben samt stopper støtten til dem. I det lange løb skal "the battle of ideas", eller den ideologiske kamp, vindes, hvilket der er enighed om mellem NSS og QDR⁵. Denne kamp skiller dog de to dokumenter, hvor NSS taler om demokrati som løsningen, mens QDR taler om strategisk

⁴ Ibid: p. 43.

⁵ The National Security Strategy of the United States of America (March 2006): p. 9 og Quadrennial Defense Review Report (February 2006): p. 22.

kommunikation, der involverer en skønsom blanding af psykologiske operationer, informationsoperationer og propaganda. QDR 2006 slår fast, at selv om Pentagon støtter den ideologiske kamp, ligger ekspertisen på de rent militære operationer. Dermed overlader Pentagon den langsigtede del af indsatsen til samarbejdspartnere og andre statslige myndigheder. Helt konkret er der tale om en divergens i opfattelsen af hvordan der skal prioriteres, for at vinde "den lange krig". Pentagon prioriterer ikke "the battle of ideas" i QDR til trods for, at dette er hjørnестenen til succes jævnfør NSS. Dermed sker der en skævvridning i forholdet mellem den politisk stillede opgave, løsningsmodellen og de opstillede kapaciteter, der efterfølgende udmønter sig i den amerikanske alliance- og partnerskabspolitik som kompensation for den manglende prioritering.

Som noget af det sidste i QDR 2006 beskrives allianceforhold og partnerskaber. Heri nævnes tre centrale elementer, der er med til at tegne amerikansk alliance- og partnerskabstækning. De tre centrale elementer bygges på den præmis, at USA helst ser et engagement udført i samarbejde indenfor en alliance- eller partnerskabsramme, men samtidig gøres det klart, at USA ligeledes og i lige så høj grad er klar til enegang om nødvendigt. Først og fremmest slås det fast, at de vigende forsvarsbudgetter samt den aldrende befolkning og det faldende befolkningstal i Europa udmønter sig i en manglende evne til at kæmpe side om side med amerikanske soldater. Dernæst støttes opbygningen af en stabiliserings- og genopbygningskapacitet i NATO samt en europæisk politistyrke, og endelig støttes allierede eller andre samarbejdspartnere, der indgår i militært samarbejde med amerikanske styrker. Sidstnævnte er eksempelvis set med det polske engagement i Irak, hvor Polens bidrag og støtte affødte et 3.8 mia. (USD) lån ydet af USA til bl.a. indkøb af 48 F-16 kampfly hos Lockheed-Martin⁶, der samtidig forpligtigede sig til at investere over 6 mia. USD i Polen over de næste 10 år i Offset-forpligtigelse⁷. Med sådanne økonomiske incitamenter vil det ikke være overraskende, hvis endog meget kontroversielle partnerskaber i krigen mod terror bliver etableret. I QDR 2006 skrives det direkte, at "the United States must also work with new international

⁶ Zaborowski/Longhurst (2003), International Affairs vol. 79, no.5: p. 1011.

⁷ Offsets in Defense Trade Tenth study (December 2005): p. 15.

partners in less familiar areas of the world”. Hermed åbnes døren for nye partnerskaber, der ikke var troet mulige blot få år tilbage.

Sættes denne nye alliance og partnerskabstankegang i en militær sammenhæng, ved vi, at stabilisering og genopbygning er afgørende for den samlede succes. Skal krigen i Afghanistan og Irak derfor vindes som NSS 2006 beskriver det⁸, betyder det en overvejende tyngde på stabiliserings- og genopbygningsoperationer, operationstyper USA helst ser løst i NATO-regi. Det kendetegnende ved disse operationstyper er, at de er ressourcekrævende i form af mange soldater på jorden, har en lang tidshorisont og kræver en anden mentalitet end ”den af en kriger”. Dansk Forsvar opererer i denne sammenhæng med kompetencerne diplomat og kriger, hvor disse typer af operationer i særdeleshed kalder på diplomaten. To forudsætninger for at kunne udøve diplomatisk tilgang til problemløsninger er sprog og kulturforståelse. Begge nævnes kort i QDR, men i den praktiske udmøntning fremhæves kun de sproglige kundskaber, mens kulturel forståelse forbigås. Ses disse to som facilitatorer, har sproglige kundskaber en umiddelbar virkning og generel anvendelse, mens kulturel forståelse giver sig udslag på længere sigt. Den samtidige reducere i styrketal frem til 2011 og det svindende fokus på stabiliserings- og genopbygningskapacitet, kunne pege i retning af, at Pentagon sigter mod indsatser med kortere tidshorisont, og dermed nedtoner dette behov. At styrkestrukturen ikke tilpasses, at vægten er på den militære operation frem for stabilisering, den beskrevne alliancepolitik og det manglende fokus på grundlæggende kundskaber peger på et bestemt tanke-sæt i fremtidige interventioner, nemlig ”first in, first out”.

Hvor stiller det USA?

At amerikansk indsats ikke er afhængig af hverken opbakningen hjemme, i FN eller blandt internationale samarbejdspartnere er historisk bevist, og som tidligere nævnt slås det endog fast i QDR 2006, at USA om nødvendigt vil engagere sig alene. USA har dog brug for alliancer og samarbejdspartnere, der udover at kunne legitimere en militær indsats, også kan støtte op om genopbygnings- og stabiliseringsfasen, oftest med kapaciteter og ekspertise USA ikke selv er i besiddelse af eller ikke behersker i

⁸ ”The battle of ideas” kan sidestilles med det ofte anvendte udtryk ”winning hearts and minds”.

tilstrækkelig grad. Derfor giver det mening, at QDR 2006 åbner mulighed for at opbygge nye partnerskaber hvor nødvendigt, eventuelt støttet materielt og økonomisk. Endelig skal den moralske støtte det er, at andre lande involverer sig trods udsigt til større tab, ikke undervurderes, og slet ikke den effekt det har i den amerikanske befolkning.

Det billede QDR 2006 tegner i brede linier, synes derfor at vise et USA der går i front og udfører den indledende militære kampagne, som både NSS og QDR foreskriver. Denne kampagne følges op af en demokratiseringsproces, hvor Pentagon i den optimale situation ser NATO overtage det stabiliserende og genopbyggende arbejde støttet af EU. Denne arbejdsdeling kunne, for så vidt angår ekspertiseområder, lyde fornuftig, men ressourcemæssigt betragtet er den problematisk. Indsatsen i Afghanistan og Irak presser allerede de involverede lande, og da indsatsen her må forventes bibeholdt i lang tid fremover, vil det råderum og den fleksibilitet der kræves ikke være til stede til at følge op på nye amerikanske indsatser. Set ud fra en ressourcemæssig betragtning vil derfor selv trofaste samarbejdspartnere risikere at være nødsaget til at afstå fra at yde styrkebidrag grundet igangværende, ressourcetrækkende engagementer. Dette gør tankegangen problematisk på lang sigt og peger derfor på, at USA til trods for deres oprindelige enegang på mange områder alligevel formentlig vil gøre en større indsats for at skabe international konsensus, og dermed udvise tilbageholdenhed overfor amerikansk enegang i fremtidige konflikter.

Konsekvenser i et dansk perspektiv

Danmark har valgt en aktivistisk udenrigs- og sikkerhedspolitik⁹. Samtidig læner vi os mod USA som strategisk partner, hvor Danmark for tiden har en enestående position i forhold til Danmarks størrelse. Et sådan samarbejde er naturligt så længe mål og interesser er sammenfaldende, hvilket er ensbetydende med, at Danmark løbende må overveje sin internationale rolle og sine samarbejdspartnere.

⁹ Dansk holdning til udenrigs- og sikkerhedspolitik er eksempelvis givet til kende af statsministeren i et interview til ugebrevet Mandag Morgen (11. september 2006)

Danmark har samtidig militært valgt en kapacitetstankegang, der på fornuftig vis arbejder ud fra grundprincippet "use it or loose it". Såvel personel som materiel skal anvendes og målrettes mod internationale operationer, og gerne som "first in" kapacitet. Ønsket er at kunne gøre sig gældende ved hurtig indsættelse i forreste række. Denne "first in" kapacitet søges så vidt muligt efterfulgt af et ønske om en "first out" strategi, for at kunne minimere bindinger i indsatsområder, og dermed kunne profilere sig andre steder. Samtidig er den kortsigtede og aktive indsættelse ressourcemæssigt at foretrække frem for genopbygnings- og stabiliseringsopgaver, der kan trække ud i årevis. Balkan er her et glimrende eksempel.

Tankegangen har umiddelbart to afledte konsekvenser. Fastholdes et strategisk samarbejde ukritisk, kan det betyde et farvel til det ideologiske grundlag, der hidtil har karakteriseret dansk udenrigspolitisk indsats. Kapacitets- og "first in, first out"-tankegangen, om end økonomisk og fornuftig i et stabilt miljø, binder Danmark til en række roller efter dansk ønske, som ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med vores samarbejdspartneres ønsker.

Ser vi derfor ovenstående i lyset af vores amerikanske samarbejdspartners to vigtigste strategiske dokumenter, synes en rolle som Danmarks ikke at pege mod "first in, first out", men snarere "second in, last out". Behovet fra amerikansk side er ikke støtte til den egentlige militære kampagne, hvor samarbejde med andre nationer, der er lysår bagud i den teknologiske udvikling, vanskeliggør den militære koordination og indsættelse. USA har som verdens eneste supermagt brug for at kunne manifestere sig og have frihed til at intervenere globalt, hvilket ikke er muligt, hvis størstedelen af de amerikanske styrker er bundet i stabiliserings- og genopbygningsopgaver i Irak og Afghanistan. Der er ingen tvivl om, at USA, som tidligere nævnt, stadig har brug for sine alliancer og samarbejdspartnere, men måske ikke i den rolle vi ønsker.

Om man ser den amerikanske tilgang som en et udtryk for specialisering eller blot en ide om at NATO, EU og andre skal fungere som afryddere for den globale politibetjent, er egentlig ligegyldig. Det man i stedet bør forholde sig til, er om amerikansk strategi bryder med dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Med et

ressourceknapt Forsvar vil et permanent engagement i stabiliserings- og genopbygningsindsatser, af det omfang vi ser i Irak og Afghanistan, hurtigt dræne og tære på både personel og materiel i et omfang vi ikke tidligere har været vant til. Det samme gør sig gældende for de øvrige involverede nationer, og det bliver derfor mere og mere relevant at drage sine egne nationale grænser for hvor, hvordan, i hvad og med hvem vi vil indsættes. Samtidig bør det på et militærfagligt plan i endnu højere grad klarlægges, hvilke områder der skal prioriteres som dansk spidskompetence i fremtiden, og især hvilke kapaciteter der skal dyrkes og i den forbindelse tilsikre en udvikling af uddannelsesområdet i takt med denne opdyrkning. En sådan fremgangsmåde vil kunne omsætte de politiske og militære hurra-ord til konkret handling, der udretter noget i internationalt regi.

Det skal være usagt her, om vejen til sejr i "the battle of ideas" går gennem demokrati, strategisk kommunikation, fattigdomsbekæmpelse eller alle tre for den sags skyld, men fælles for de tre står et tydeligt samspil mellem militær sikkerhed, civil genopbygning og økonomisk vækst. Dermed bringes området omkring Civil Military Cooperation (CIMIC) og Concerted Planning and Action (CPA)/samtænkning i fokus, både som spidskompetence og som strategi til at afgrænse varigheden af internationale operationer. En videreudvikling af dansk viden og erfaring indenfor områderne i samspil med en politisk prioritering af indsatsen, kan med den politiske indflydelse Danmark er i besiddelse af nu, give dansk indsættelse en rolle, der ikke er afhængig af drejningen i amerikansk strategi og politik, men som bibeholder sin relevans og i særdeleshed i et eventuelt fremtidigt EU-perspektiv. Militært set skaber dette ikke problemer. Det vil dog indebære en fortsat kritisk tilgang til vurderingen af danske kapaciteter, der vil skulle udvikles ud fra en utraditionel militær tankegang i lyset af det brede samarbejdsfelt.

Det største dilemma i dette spil er det faktum, at den indledende militære indsats baner vejen for den efterfølgende stabiliserende og genopbyggende indsats, hvilken gør den til forudsætningskabende for den langvarige løsning. Derfor er det sundt fornuft at være med i alle faser af et engagement, men samtidig utrolig ressourcekrævende. Vægtningen af denne indsats bliver derfor afgørende i det samlede billede.

Sammenfatning

Samlet set er det ”nye” amerikanske militær ikke så nyt endda. Til gengæld giver koblingen mellem det politiske og militære lag i et strategisk lys grund til eftertænkning. Fra et synspunkt som samarbejdspartner er skismaet mellem Pentagons snævre fokus på militær overlegenhed i den indledende militære indsats i modsætning til det Hvide Hus’ fokus på det demokratiske og langsigtede element det, der bør vække størst bekymring. Selv den amerikanske strategi for bekæmpelse af terrorisme¹⁰ giver et klart billede af at FN, G8, alliancer og partnere forventes at træde til, når det kommer til den langsigtede indsats, hvilket bør give stof til eftertanke for så vidt angår selektiv alliancedannelse og intervention udenom FN eller anden bred international sanktionering, da den efterfølgende regning kan blive højere end indledningsvis beregnet.

Tages rygter om et kommende amerikansk fokus på militær tilbagetrækning fra Irak og Afghanistan for gode varer, vil det på lang sigt kunne skabe et sikkerhedsvakuum, hvis amerikansk enegang fortsættes med engagementer andre steder. I særdeleshed hvis disse sker under forventning om opfølgende indsættelse af styrker fra partnernationaliteter eller NATO. Der er ingen grund til at tro, at vore forpligtigelser i Irak og Afghanistan vil være forsvundet inden for en kort årrække, og det vil derfor ikke i samme grad være muligt at støtte lignende engagementer andre steder, om end vi gerne ville. Derfor bliver det interessant at se, hvordan amerikansk udenrigs- og sikkerhedspolitik udvikler sig i den nærmeste fremtid, og om der kommer mere amerikansk fokus på FN-baserede indsatser, hvilket er i dansk interesse, for små koalitioner er ressourcekrævende, og rollen som oprydder efter en amerikansk indsats er ikke ønskværdig for Danmark.

¹⁰ “National Strategy for Combating terrorism” (September 2006)

DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier

Denne publikation indgår i de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier. Projektet, der er finansieret af Forsvarsministeriet, blev påbegyndt i 2000 og løber frem til 2009.

Forskning og formidling indenfor De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier er inddelt i seks hovedområder: Globale sikkerhedsforhold og FN, Det transatlantiske forhold og NATO, Europæiske sikkerhedsforhold og EU, Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, Militær magt, krisestyring og operationer, og endelig Nye trusler, terror og spredning af masseødelæggelsesvåben.

Forskningsopgaver formuleres i samarbejde med Forsvars- og Udenrigsministeriet. Forskningen og konklusionerne af denne er uafhængige, og afspejler hverken de involverede ministeriers synspunkter eller en officiel DIIS-holdning til det givne spørgsmål.

Resultaterne af de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier tager mange former – fra 'research briefs' til artikler i internationale videnskabelige tidsskrifter – for at leve op til vores mål om at foretage forskning af høj kvalitet og formidle denne til offentligheden.

Fagligt panel

Christopher Coker, Professor of International Relations, London School of Economics and Political Science

Heather Grabbe, Advisor to the EU Commissioner for Enlargement

Lene Hansen, lektor, Københavns Universitet

Sten Rynning, lektor, Syddansk Universitet

Knud Erik Jørgensen, Jean Monnet Professor, Aarhus Universitet

Ole Kværnø, Chef, Institut for Strategi, Forsvarsakademiet

Theo Farrell, Reader in War in the Modern World, Department of War Studies at King's College London

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

Mehdi Mozaffari, professor, Aarhus Universitet

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

Mikkel Vedby Rasmussen, lektor, Københavns Universitet

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

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

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