

DIIS REPORT

NATO's ROLLE I FREMTIDEN OG DE AFLEDTE KONSEKVENSER FOR DANSK FORSVAR- OG SIKKERHEDSPOLITIK

Malthe Mulvad

DIIS REPORT 2006:1

*Prisopgave udskrevet af
Dansk Institut for Internationale Studier
og Forsvarsministeriet
1. november 2005*

© Copenhagen 2005
Danish Institute for International Studies, DIIS
Strandgade 56, DK -1401 Copenhagen, Denmark
Ph: +45 32 69 87 87
Fax: +45 32 69 87 00
E-mail: diis@diis.dk
Web: www.diis.dk

Cover Design: Carsten Schiøler
Layout: Allan Lind Jørgensen
Printed in Denmark by Vesterkopi AS
ISBN: 87-7605-136-6
Price: DKK 50.00 (VAT included)
DIIS publications can be downloaded
free of charge from www.diis.dk
Hardcopies can be ordered at www.diis.dk

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

Rapporten er baseret på stud.scient.pol. (Københavns Universitet) Malthe Mulvads vinderbidrag til DIIS' og Forsvarsministeriets prisopgave om NATO's fremtid, som blev udskrevet i 2005. Malthe Mulvad kan kontaktes direkte på telefon 28 92 53 91 eller e-mail: malthe@mulvad.dk.

Indholdsfortegnelse

Forkortelser, begreber og missioner	4
Resumé/Abstract	5
Sammenfatning/Executive Summary	6
Indledning	7
Fremgangsmåde	8
Stater og internationale organisationer	8
Består NATO på grund af irrelevans?	9
NATO's fremtid	11
NATO efter den kolde krig	11
NATO som legitimator	12
Delkonklusion: NATO's fortsatte relevans	13
Amerikansk og europæisk interesse i NATO	13
Europæisk interesse i NATO: globale koalitioner	14
<i>Alternativer?</i>	14
<i>Forholdet mellem EU og NATO</i>	15
USA's interesser i NATO: globale ambitioner	16
<i>"Renationalisering" af europæisk forsvars- og sikkerhedspolitik</i>	17
<i>Institutionel tilstedeværelse i Europa</i>	19
<i>Dyr unilateralisme</i>	19
<i>Alternativer?</i>	20
<i>Multipolaritet og multilateralitet</i>	20
NATO - status og opgaver	21
NATO's ikke-militære dagsform – koordinering, standarder og systemeksport	22
Fremtidige internationale missioner – NATO's militære instrumenter og legitimitet	23
Delkonklusion: NATO som politisk og militær organisation	25
Afledte konsekvenser for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik	27
Målsætninger i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik	27
Kapaciteter	28
NATO som forum for politisk dialog	31
Forholdet mellem kapaciteter og politisk vilje	32
Konklusion: NATO som brobygger	35
Litteratur	37
DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier	40

Forkortelser, begreber og missioner

ARTEMIS – EU's militære operation i Den Demokratiske Republik Congo i 2003.

ALTHEA – EU's militære mission i Bosnien-Herzegovina, der overtog fra SFOR i 2004.

AU – African Union (Den Afrikanske Union).

Berlin Plus – Arrangementer endeligt besluttet i 2003 der angiver retningslinier for EU's brug af NATO's kommando- og styrkestruktur.

CONCORDIA – EU's militære mission i Makedonien i 2003.

ESDP – European Security and Defence Policy (Europæisk Sikkerheds- og Forsvarspolitik).

EU – Den Europæiske Union.

IFOR – Implementation Force (NATO's implementeringsmission i Bosnien-Herzegovina deployeret 1995-1996).

ISAF – International Security Assistance Force (International styrke skabt 2001 til at skabe sikkerhed i Afghanistan. Under NATO-kommando fra 2003).

KFOR – Kosovo Force (NATO's mission i Kosovo, deployeret 1999).

NATO – North Atlantic Treaty Organization (Den Nordatlantiske Traktatorganisation).

NGO – Non-Governmental Organization.

NRF – NATO Response Force.

Operation Allied Force – NATO's 78-dages kampagne mod Serbien i 1999.

Operation Iraqi Freedom – Amerikanskledet koalition mod Irak i 2003.

OSCE – Organization for Security and Cooperation in Europe (Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa).

PCC – Prague Capabilities Commitment (målsætninger om krav og koordinering i forbindelse med NATO-landenes materielanskaffelser. Besluttet 2002).

SFOR – Stabilization Force (NATO's mission i Bosnien-Herzegovina der overtog fra IFOR. Deployeret 1996-2004).

UNGA – United Nations General Assembly (FN's Generalforsamling).

Resumé

Der argumenteres for, at NATO vil bestå på grund af medlemsstaternes interesse i organisationen, men formen bliver en anden og mere politisk end hidtil. Vigtige elementer for NATO's fremtidsperspektiver ligger delvis i konkrete tiltag, men det er de afledte effekter af disse tiltag, nemlig funktionen som forum for transatlantisk sikkerhedspolitisk dialog og legitimitetsskabelse i forbindelse med internationale operationer, der for alvor giver alliancen fremtidsperspektiver. I Danmark har NATO i kraft af dette mulighed for at bygge bro mellem aktivisme og multilateralisme – de to konkurrerende tilgange til forsvars- og sikkerhedspolitik. Dermed kan den indenrigspolitiske konsensus styrkes, og der kan skabes overensstemmelse mellem strukturen og brugen af de danske væbnede styrker. Den nuværende situation, hvor der hersker stor politisk enighed om midlerne og de overordnede målsætninger for forsvars- og sikkerhedspolitikken, men et relativt smalt flertal for den konkrete brug af danske styrker, begrænser den interne og eksterne legitimitet af Danmarks internationale indsats.

Abstract

It will be argued that NATO will continue to exist due to the interest of the member states, but the form will be different and more political than previously. Substantial changes in the organization are important, but the effects derived from this process, specifically as a forum for transatlantic dialogue and in legitimizing international operations, will give the alliance perspectives for the future. In the case of Denmark, this enables activism and multilateralism, the two competing conceptions of defence and security policy, to be bridged. In this way, domestic consensus can be strengthened and agreement between the structure and use of Danish armed forces can be formed. The current situation with wide political acceptance of the means and general goals of the defence and security policy, alongside with a relatively narrow majority behind the use of Danish forces, limits the domestic and external legitimacy of Denmark's international missions.

Sammenfatning

- Der findes på nuværende tidspunkt ikke alternativer, der kan gøre NATO overflødig, og organisationen vil bestå på grund af medlemsstaternes interesser.
- NATO vil i fremtiden blive en mere politisk organisation, og dennes rolle som legitimitetsskaber og forum for transatlantisk dialog bliver afgørende.
- På baggrund af disse argumenter kan et øget fokus på NATO forene kapaciteter og politisk vilje i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik.

Executive Summary

- Currently no alternatives exist that will make NATO superfluous, and the organisation will continue to exist because of the interests of the member states.
- NATO will become a more political organisation and its role in creating legitimacy and as a forum for transatlantic dialogue will become crucial.
- Based on these arguments, an increased emphasis on NATO can reconcile capacities and political will in Danish defence and security policy.

Indledning

Denne opgave vil undersøge *NATO's rolle i fremtiden og de afledte konsekvenser for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik*. Det overordnede argument er, at NATO fortsat vil bestå, da organisationen stadig er i medlemsstaternes interesse, men overlevelsen er ikke en selvfølge og kræver en indsats fra såvel staterne som organisationen selv. I hvilken form og med hvilke opgaver er derimod et mere åbent spørgsmål, der i høj grad afhænger af den politiske vilje hos staterne. Der eksisterer i den nærmeste fremtid ikke noget reelt alternativ til NATO, og organisationen har potentiale til at blive en vigtig aktør. Bibeholdelsen og udviklingen af det transatlantiske forhold, og dermed af verdens stærkeste militære og politiske alliance, står centralt for NATO, og interesser på begge sider af Atlanten gør, at organisationen har mulighed for at være en legitimerende kraft i internationale operationer – enten med eller uden mandat fra FN's sikkerhedsråd. Der vil blive argumenteret for, at de afledte konsekvenser for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik er, at organisationen vil kunne spille en central rolle som bindeled mellem inden- og udenrigspolitik. Ved at satse på NATO bliver det muligt at forlige de to indenrigspolitiske bærende og konkurrerende tilgange til brugen af militær magt, den aktivistiske og den multilaterale, og på denne måde sikre en sammenhæng mellem landets militære kapaciteter og den politiske vilje til at bruge disse. En politisk vilje til et styrket NATO vil styrke den indenrigspolitiske konsensus omkring brugen af militær magt og gøre Danmark bedre i stand til at spille en rolle internationalt.

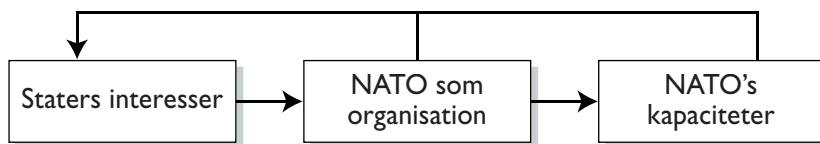
Fremgangsmåde

Opgaven vil først belyse, hvorfor og i hvilken form NATO vil overleve. Argumentet er, at USA og de europæiske stater fortsat har en interesse i at bibeholde alliancen, da der ikke findes bedre alternativer for nogen af parterne. Efterfølgende ses på de afledte konsekvenser for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, og her vurderes det, at netop fordi alliancen har mulighed for at forene Europa og USA, vil et styrket NATO være positivt for danske udenrigspolitiske interesser. Indenrigspolitisk kan organisationen NATO dermed være det element, der giver den fornødne legitimitet til internationale militære operationer og derved gør det muligt for Danmark at opretholde en aktivistisk udenrigspolitik.

Stater og internationale organisationer

Opgaven koncentrerer sig om, hvad NATO kan på baggrund af medlemsstaternes interesse i at opretholde organisationen. Analysemæssigt gives forrang til staternes interesser i organisationen, da kapaciteterne (især inden for forsvars- og sikkerhedspolitisk koordinering) er direkte afhængige af staterne. Internationale organisationer ses som betydningsfulde, men kan ikke forstås uden at se på de stater, der indgår i samarbejdet. NATO's transformation er vigtig i forståelsen af, hvordan organisationen forsøger at tilpasse sig til nye missionstyper, men dette forstås ikke uden en forudgående analyse af de interesser, som medlemsstaterne har i organisationen. Det er medlemsstaterne, der leverer den fornødne politiske vilje og de kapaciteter, der skal til, for at organisationen kan fungere, men organisationen kan på baggrund af dette skabe mere værdi for staterne, end de ville have kunnet gøre alene. I modsætning til f.eks. EU-samarbejdet omhandler NATO kun et begrænset politikfelt (forsvar og sikkerhed), og staterne har kun i meget begrænset omfang overgivet suveræniteten til organisationen. Derfor behandles NATO ikke som et "dybere" identitetsfællesskab, men som en organisation der kan løse kollektive handlingsproblemer og give staterne nogle fordele, som ikke kunne være skabt uden samarbejde. Organisationen lever dog på medlemmernes nåde og eksisterer kun så længe, fordelene ved at indgå i samarbejde overstiger omkostningerne (Keohane 1982). Kausalitetsmæssigt er det staters politik, der skaber mulighed for organisationer og giver disse kapaciteter – ikke omvendt. Som denne opgave vil vise, er det feedback, der finder sted fra organisationen til staterne, i Danmarks tilfælde afgørende for den rolle, som NATO kan have i et lands forsvars- og sikkerhedspolitik.

Fig. 1. Forholdet mellem medlemsstater og NATO



NATO kan give medlemsstaterne fordele i form af konkrete initiativer, der er bedre end hvad, der ellers kunne være tilvejebragt. Eksempler på dette er interoperabilitet mellem landenes militære enheder, koordinering af materielanskaffelser, fælles kommando- og styrkestruktur mv. Ydermere kan NATO give staterne nogle fordele, der er en konsekvens af samarbejdet, men ikke direkte hviler på et enkelt initiativ. Her vil der blive argumenteret for, at NATO's rolle som legitimitetsskaber er central – denne legitimitet kommer fra samarbejdet som helhed: De lande der deltager, den måde de gør det på, de erfaringer de har, samt de værdier og målsætninger som konkrete initiativer baserer sig på. Dette er som ovennævnt den feedback, der foregår fra organisationen tilbage til staterne.

Jeg vil efterfølgende vurdere, hvilke konsekvenser NATO har for Danmark og hvilke fordele, medlemskabet giver. Hovedargumentet er, at organisationens konkrete initiativer er væsentlige for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, og at de afledte legitimitetsmæssige faktorer er afgørende for, at den danske regering er i stand til at føre en sammenhængende langsigtet aktivistisk politik, som der er ønske om politisk. Således er omkostningerne lave og fordelene store ved et aktivt engagement i NATO.

Består NATO på grund af irrelevans?

NATO er et produkt af den kolde krigs bipolare verden, og efter en realistisk logik burde organisationen i lighed med Warszawa-pagten ophøre med at eksistere som en forsvarsalliance centreret omkring systemets ene pol: "... the political unity of the past forty years will give way to differences of interests and strategies as each of the great powers of Europe and America searches for its own security" (Harries 1993). Dette ville ifølge denne argumentation ske, da medlemsstaterne ikke ville have en interesse i at deltage i en forsvarsalliance mod en ikke-eksisterende fjende, og da USA ikke ville have behov for at lade andre lande "free-ride" på landets sikkerhed, som europæerne gjorde det under den kolde krig (Cornish 2004:70).

I et teoretisk perspektiv, der ser institutioner inden for sikkerhedspolitik som primært instrumentelle for stater, ville det være nærliggende at behandle NATO's fortsatte eksistens som en direkte funktion af dennes tiltagende irrelevans: Når omkostningerne ved at opretholde organisationen falder (f.eks. ved at staterne ikke behøver den kollektive sikkerhed og benytter sig af andre organisationer eller sikkerhedspolitiske konstellationer), falder det niveau af fordele, der er nødvendig for at opretholde organisationen. Nedlæggelse af sikkerhedspolitiske organisationer, der sker uden direkte militære nederlag, hører til sjældenhederne inden for international politik – Warszawa-pagtens nedlæggelse er naturligvis en undtagelse, men de ydre omstændigheder var i dette tilfælde af en karakter, der mere minder om et reelt nederlag end en irrelevans. Bureaukratiske logikker gør under normale omstændigheder, at organisationer forsøger at opretholde sig selv på trods af gradvis ydre marginalisering (se f.eks. March & Olsen 1989). Så længe organisationernes eksistens ikke står i vejen for staterne, er der intet i vejen for, at de kan opretholdes som mere eller mindre tomme skaller eller "zombieinstitutioner".

Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE) kan ses som en sådan organisation. I de første år efter den kolde krigs afslutning blev denne organisation af mange set som en seriøs aktør på den europæiske sikkerhedspolitiske scene (se f.eks. Wæver 1994, for et argument for OSCE's relevans som forum for præventivt diplomati uden for Kontinentaleuropa), men efterhånden eksisterer organisationen mere af navn end gavn inden for sikkerhedspolitik. Noget lignende kunne være blevet NATO's skæbne.

Denne opgaves udgangspunkt er dog, at NATO er mere end blot en tom skal, der opretholdes på grund af sin ufarlighed. NATO's fremtid skal vurderes under den vinkel, at organisationen pålægger medlemsstaterne omkostninger, men samtidig giver fordele som overstiger disse.

NATO's fremtid

NATO er altså ikke en selvfølgelighed efter afslutningen på den kolde krig, men har stadig en berettigelse som en meningsfuld sikkerhedspolitisk organisation, da både Europa og USA har interesser i at bibeholde alliancen. Følgende afsnit vil dog først analysere, hvordan NATO selv forvalter sine kapabiliteter og målsætninger efter den kolde krig, og efter terrorangrebene 11. september 2001.

NATO efter den kolde krig

Det første skridt, der forlængede levetiden på alliancen, var processen hen mod NATO's østudvidelse, herunder den forudgående introduktion af Partnerskab for Fred-ordningen (PFP), der udviklede sig til en selvstændig institution. En række lande i Central- og Østeuropa så stadig et medlemskab af NATO som en sikkerhedsgaranti i forhold til Rusland. Alliancens irrelevans blev hermed omgået ved fortsat at kunne levere organisationens kernekompetence: Kollektiv sikkerhed i forhold til definerede ydre statslige fjender, som det kommer til udtryk i Den Nordatlantiske Traktat – NATO's grundlæggelsestraktat:

Deltagerne er enige om, at et væbnet angreb mod en eller flere af dem i Europa eller Nordamerika skal betragtes som et angreb mod dem alle; og de er følgelig enige om, at hvis et sådant angreb finder sted, skal hver af dem under udøvelse af retten til individuelt eller kollektivt selvforsvar, som er anerkendt ved artikel 51 i De Forenede Nationers pagt, bistå den eller de således angrebne deltagerlande ved straks, hver for sig og i forståelse med de øvrige deltagerlande, at tage sådanne skridt, derunder anvendelse af væbnet magt, som hver af dem anser som nødvendige for at genoprette og opretholde det nordatlantiske områdes sikkerhed.
(NATO 1949:Artikel 5)

NATO's rolle som sikkerhedsfællesskab er stadig relevant for de central- og østeuropæiske lande og synes også tiltrækkende for lande som Georgien og Ukraine, men i løbet af det seneste årti er det i tiltagende grad blevet tydeligt, at de største sikkerhedstrusler mod "de gamle" alliancelandene ikke kommer fra fast definerede ydre statslige fjender, og at gensidige militære sikkerhedsgarantier ikke er måden at imødegå fremtidige trusler på.

Til gengæld har alliancen vist sig som en effektiv medspiller på en række andre

områder. I forbindelse med konflikterne på Balkan i sidste halvdel af 1990'erne, hvor FN havde meget begrænset succes, lykkedes det NATO at vise sig som et effektivt og legitimt redskab til at skabe og bevare fred på baggrund af resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd. I-, S- og KFOR-missionerne viste, hvordan NATO kunne fungere som effektivt militært planlægnings-, koordinerings- og implementeringsinstrument på baggrund af multilaterale politiske aftaler inden for alliancens territoriale operationsområde i samarbejde med ikke-NATO-lande som f.eks. Rusland. På trods af, at NATO's indledende operation i Kosovo (Operation Allied Force – 78 dages NATO-kampagne mod Serbien) ikke havde et mandat fra FN's Sikkerhedsråd og oplevede nogen grad af modstand blandt visse af NATO's medlemsstater, opnåede den efterfølgende stabiliseringsmission KFOR såvel et FN-mandat som bred tilslutning og legitimitet.

Indbinding og samarbejde med Rusland har været en vigtig brik i NATO's strategi. Både i forbindelse med udvidelsen af organisationen ind i Ruslands traditionelle indflydelsesområde og i forbindelse med NATO's missioner på Balkan, har det været væsentligt at forsikre Rusland om, at organisationen stræbte efter fred og sikkerhed i Europa. NATO's og Ruslands interesser skulle desuden ikke ses som et nulsumsspil, men til alles gavn, og et samarbejde mellem NATO og Rusland er påkrævet for at opnå dette. Dette er ikke altid gået lige godt, og konservative kræfter i Rusland ser fortsat NATO som en trussel mod landet (se De Haas 2004). Senest efter oprettelsen af NATO-Rusland-rådet i 2002 er forholdet mellem de to parter dog i kraftig bedring.

NATO som legitimator

NATO kom styrket ud af 1990'erne, og alliancen overlevede på trods af, at rollen som sikkerhedsfællesskab gradvist mistede vægt. Den overordnede strategiske debat om alliancens fremtid, som egentlig burde have været rejst efter afslutningen på den kolde krig blev således udskudt (Rühle 2003:90), men er i dag blevet mere aktuel end nogen sinde. Det skyldes, at det sikkerhedspolitiske landskab igen ændrede karakter efter terrorangrebene mod USA den 11. september 2001. Her blev sammenkædningen mellem borgerkrige, *failed states*, mangel på demokratisering, spredning af masseødelæggelsesvåben og international terrorisme tydelig, og dette ses nu som de største udfordringer mod fred og stabilitet i verden (se f.eks. såvel USA's (White House 2002) som EU's (EU 2003) sikkerhedsstrategier). I dette verdensbillede, hvor truslerne er globale og ikke nødvendigvis statslige, har NATO haft svært ved at finde sit fodfæste, men to begivenheder har dog bragt NATO ind i spillet igen: Den første bar-

riere mod alliancens muligheder for at handle i denne nye verdensorden blev i praksis ophævet med påberåbelsen af artikel 5-forpligtigelserne i forbindelse med Afghanistan.

Formelt skete dette med Prag-topmødet i 2002, hvor NATO udvidede sine operationsmuligheder til også at gælde "out-of-area"-operationer, dvs. operationer uden for NATO's traditionelle interessesfære (det nordatlantiske område).

NATO's rolle i Afghanistan, påberåbelsen af artikel 5 og ledelsen af ISAF-missionen fra 2003 havde i høj grad karakter af at være legitimerende for en multilateral indsats mod terrorisme – hvilket kan vise sig at blive en helt central brik i NATO's *raison d'être* fremover. Den legitimitet, som NATO kan skabe gennem multilateralitet, behandles mere uddybende senere.

Delkonklusion: NATO's fortsatte relevans

NATO's relevans i verden i dag er således hverken en selvfølge eller en nødvendighed. Den såkaldte transformationsproces og indførelsen af NATO Reponse Force (NRF) til højintensive *out-of-area*-operationer, kan ses som et forsøg fra organisationens side på at tilkæmpe sig en ny rolle på den internationale sikkerhedspolitiske scene. Dette ændrede fokus for organisationen er kommet i stand ved to centrale topmøder (Prag 2002 og Bruxelles 2005), som også har vist medlemsstaternes vilje til at give NATO en politisk og militær rolle i det fremtidige sikkerhedspolitiske landskab. Spørgsmålet er, hvilken betydning denne ændring får i praksis, og om dette er nok til at forklare NATO's fortsatte relevans i en unipolær verden, hvor USA i mindre grad har brug for faste internationale organisatoriske rammer for militære operationer, og hvor EU er ved at opbygge en selvstændig udenrigs- og forsvarspolitisk dimension. Hvordan kan NATO finde sin rolle i en verdensorden, med "... the US increasingly reliant on military effective but politically weak coalitions of the willing and the Europeans on a European army that will enjoy high levels of political support precisely because it will be unemployable in all but the softest of crises" (Herd 2004:6)? Jeg vil i det følgende behandle medlemsstaternes interesse i at bibeholde et stærkt NATO og argumentere for, at netop denne organisation kan forhindre dette scenarium.

Amerikansk og europæisk interesse i NATO

Det er naturligvis afgørende, hvordan NATO forvalter sine kapaciteter og målsætninger, men staternes interesser ses (jf. figur 1) som udslagsgivende for organisationens eksistens og kapaciteter.

Interesserne i NATO's fortsatte eksistens og relevans kan findes på begge sider af Atlanten. I det følgende vil disse interesser blive behandlet, da netop det transatlantiske link ses som afgørende for NATO's fremtid.

Europæisk interesse i NATO: globale koalitioner

Som tidligere nævnt, vil NATO stadig være attraktiv som sikkerhedsalliance for eksisterende og kommende medlemmer i Central- og Østeuropa. Dette er dog ikke det stærkeste argument for de europæiske NATO-medlemmer generelt. Det er derimod det faktum, at NATO er det eneste institutionaliserede sikkerhedspolitiske forum med deltagelse fra både Europa og USA. Dette gør, at NATO i sig selv er værd at bevare for europæerne, da de herigennem kan forsøge at få indflydelse på amerikansk sikkerhedspolitik og har mulighed for at koordinere militært og operere ud fra de samme standarder som verdens eneste tilbageværende supermagt. På denne måde kan Europa stadig få fordel af USA's store militære kapacitet gennem samarbejde i specifikke missioner, hvor USA typisk vil afholde en stor del af udgifterne. Denne europæiske modvilje mod at betale for egen sikkerhed nævnes ofte i forbindelse med den kolde krig, og gør sig således stadig gældende. USA er dog i højere grad begyndt at sætte spørgsmålstegn ved europæernes seriøsitet end det var tilfældet under den kolde krig. Dette vil jeg komme ind på senere.

Alternativer?

Alternativet til NATO vil for de fleste europæiske stater ses som mindre attraktivt end en fremtid uden alliancen. Der eksisterer aktuelt ikke noget direkte alternativ i form af et konkurrerende sikkerhedsfællesskab, og selv om der gjorde, er det tvivlsomt, om det kunne erstatte NATO.

Samarbejdet inden for rammerne af Den Europæiske Sikkerheds- og Forsvarspolitik, ESDP, synes umiddelbart at udgøre et langsigtet alternativ til NATO: Dette samarbejde baserer sig på det allerede eksisterende dybe samarbejde inden for EU, og det har på relativt kort tid formået at vokse fra målsætninger fra Helsingfors- og Nice-topmøderne i 1999 og 2000¹ til konkret at have gennemførte og igangværende militær- og politimissioner.

¹ "As regards military capabilities, the EU has set itself the goal of being able to deploy by 2003 a force of up to 60,000 personnel within 60 days, and to sustain it on the ground for at least one year, for the purposes of humanitarian and rescue tasks, peacekeeping, and crisis management – including peace-making." (EU-Kommissionen 2002)

ESDP består desuden af lande, hvis sikkerhedspolitiske orientering, på baggrund af den aktuelle såkaldt transatlantiske krise, virker mere på linie, end det er tilfældet inden for NATO.

Der er dog også såvel kapacitetsmæssige som politiske årsager til, at ESDP ikke kommer til at erstatte NATO, men i højere grad bør ses som et supplement: Kapacitetsmæssigt har ESDP ingen egen kommandostruktur og er derfor afhængig af andres i forbindelse med internationale missioner. Kun NATO, Storbritannien og Frankrig besidder sådanne kapaciteter i Europa, og med undtagelse af ARTEMIS-operationen i Den Demokratiske Republik Congo bruges NATO's kommando- og kontrolstruktur i ESDP-missioner. Disse missioner har været af begrænset omfang, og de er enten blevet overdraget fra NATO (Bosnien (ALTHEA) og Makedonien (CONCORDIA)) eller er foregået i Afrika.

De politiske årsager til at en parallelstruktur er usandsynlig er, at et fælles europæisk forsvar med de store lande som drivkræfter uden alternative sikkerhedspolitiske fællesskaber ikke er ønskeligt for mange EU-lande. De mindre EU-lande (herunder Danmark, men også mange af de nye central- og østeuropæiske stater), ville føle sig domineret af de større lande. Heller ikke for Storbritannien ville en sådan situation være attraktiv, da deres sikkerhedspolitiske orientering er langt mere atlantisk end de andre større europæiske magters. En fælles forsvars- og sikkerhedspolitik drevet af "motoren" inden for EU-samarbejdet – Tyskland og Frankrig – uden et parallelt NATO ville forrykke den strategiske balance i Europa og er derfor grundlæggende ikke ønskelig for flertallet af EU-lande. Der eksisterer heller ikke noget alternativt forum for det transatlantiske samarbejde, og NATO er den eneste permanente organisation, hvor dette link kan opretholdes.

Ad hoc-koalitioner, som set i Operation Iraqi Freedom, giver ikke de europæiske stater samme fordele som et institutionaliseret samarbejde, da disse koalitioner er direkte missionsorienterede og derfor ikke giver samme grad af kontinuitet og politisk dialog som under NATO.

Forholdet mellem EU og NATO

EU og NATO skal altså ses som komplementære. Dette er også formelt stadfæstet gennem Berlin Plus-arrangementerne fra 2003, der sætter rammerne for brug af NATO's kommandostruktur under ESDP. Ud over dette er der både en funktionel og sandsynligvis også en geografisk arbejdsdeling. Geografisk er det

ikke utænkeligt, at EU også i fremtiden vil koncentrere sig om Europa og Afrika, mens NATO vil fokusere globalt. Foretages de hårde operationer i NATO-regi og de blødere inden for ESDP, skabes en ligevægt og ligeværdighed, hvor det ikke handler om at hhv. "holde festen" og "tage opvasken", som forholdet i internationale operationer mellem USA og andre lande og organisationer er blevet beskrevet som. De lande, der er medlemmer begge organisationer (hvilket de fleste ESDP-lande er), vil kunne bidrage til begge aspekter af operationerne, og der vil kunne sikres kontinuitet og sammenhæng i alle konfliktfaser. Et udvidet EU-NATO-samarbejde er vejen frem, hvis Europa skal have en seriøs militær kapabilitet samtidig med, at det transatlantiske link opretholdes:

Just as Atlanticists must accept that the 'Berlin Plus', if implemented intelligently and flexibly, offers the only means to secure NATO's future at the heart of the US-European security debate, so Europeanists and integrationists must accept that the vision of a strategic-level European security and defence policy and capability can begin to acquire substance only through the NATO-EU arrangement. (Cornish 2004:74)

Den sikkerhedspolitiske indbinding af Rusland er også en central NATO-opgave, der fungerer komplementært med EU's Ruslandspolitik. Desuden fungerer NATO som det eneste internationale forum for *combined joint* (multinationalt værnsfælles)-træning, hvilket ikke bare er en fordel internt for den fælles europæiske forsvarsdimension men også giver mulighed for koordinering og læring sammen med verdens mest avancerede militærmagt. Det kan afsluttende konkluderes, at de europæiske medlemsstater af NATO hverken har militære eller politiske alternativer på det sikkerhedspolitiske område, der i den nærmeste fremtid kan give staterne større fordele end et engagement i NATO.

USA's interesser i NATO: globale ambitioner

Alt tyder på, at USA stadig har vitale interesser i et aktivt NATO – på trods af landets overlegenhed, politisk såvel som teknisk/militært. I det følgende argumenteres for, at NATO fortsat vil være vigtigt for USA. På trods af en svækkelse af forholdet til organisationen på visse punkter vil NATO stadig stå som den vigtigste forsvars- og sikkerhedspolitiske alliance for USA.

Teknisk set har USA militære alternativer til NATO – landet besidder selv en kapacitet, der overstiger resten af NATO's medlemsstaters tilsammen og har ydermere en tro alliancepartner i Storbritannien, der har det største forsvars-

budget blandt de øvrige NATO-medlemmer.² Politisk er landets erfaringer med NATO-operationer heller ikke nødvendigvis af en karakter, der ligefrem skulle opmuntre til at vælge NATO i den politiske koordinering af materiel eller operationer. På materielsiden hersker der en stigende utilfredshed med de europæiske allieredes manglende modernisering og forholdsvis lave forsvarsbudgetter. Niveauforskellen i de to parter materiel har medført, at USA må operere med to standarder på mange områder: En standard for de amerikanske militære enheder og et *legacy*-niveau, der muliggør interoperabilitet og kommunikation med partnere. I forbindelse med den politiske koordinering af internationale operationer var der i forbindelse med NATO-operationen Allied Force mod Serbien i 1999 udbredt utilfredshed blandt amerikanerne over den efter deres mening besværlige, uflexible og bureaukratiske beslutningsproces i forbindelse med den praktiske koordinering mellem medlemslandene (det der lettere hånligt blev kaldt *war by committee*). På denne baggrund virker det umiddelbart ikke som om, at NATO er en organisation med mange muligheder for at spille en rolle for amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Ligeledes svækkes centrale europæiske argumenter for NATO's fortsatte relevans, såfremt organisationen ikke formår at have en betydning for USA og dermed for at være et vigtigt element i det transatlantiske forhold.

Den overordnede grund til at en orientering mod NATO vil være i USA's langsigtede strategiske interesse er, at en tilstedeværelse i og indflydelse på europæisk sikkerhedspolitik er forudsætningen for landets globale ambitioner. Fred, sikkerhed og stabile allierede i Europa giver USA et handlerum internationalt. USA har med andre ord strategisk interesse i Europa og europæisk stabilitet (Rühle 2003:92). Alternativerne til transatlantisk samarbejde er ikke kun værre på grund af direkte øgede omkostning ved at skulle gøre ting selv eller i skiftende koalitioner – de reaktioner hos alliancepartnere, som en fravælgelse af NATO kunne tænkes at medføre, vil også stille USA svagere.

“Renationalisering” af europæisk forsvars- og sikkerhedspolitik

Såfremt USA vender NATO ryggen (formelt eller de facto) – og derved drager det som umiddelbart synes at være den logiske konsekvens af militær overlegenhed og mangel på fælles fodslag blandt de allierede – skabes et sikkerhedspolitisk vakuum, hvor de europæiske partnere vil være tvunget til at finde på andre forsvars- og sikkerhedspolitiske orienteringer. De to mest nærliggende

² USA's forsvarsbudget lå i 2003 på 382,6 mia. USD og Storbritanniens på 41,3 mia. USD

retninger ville enten være en europæisk “renationalisering” af forsvars- og sikkerhedspolitikken eller et fælles europæisk samarbejde. Dette er løsninger der, som diskuteret ovenfor, ikke er optimale for europæerne, men som også ville være meget utiltrækkende for USA.

Mangel på amerikansk interesse i NATO ville tvinge de europæiske stater til at føre en mere selvstændig forsvars- og sikkerhedspolitik. På det politiske niveau ville internationale operationer udelukkende foregå på ad hoc-koalitionsniveau, og fælles koordination i eksempelvis materielanskaffelser og interoperabilitet ville bortfalde eller reduceres. Der er ingen udsigt til, at de europæiske magter pludselig skulle foretage et radikalt skift fra USA’s allierede til fjender, og heller ikke at landene skulle begynde at bekriige hinanden som i verdenskrigenes multipolære struktur.³ Mange europæiske stater ville sandsynligvis stadig støtte USA og indgå i koalitioner i diverse missioner, men manglende koordination og skiftende alliancer ud fra mere kortsigtede interesser ville sandsynligvis være konsekvensen. En af USA’s største anker ved de europæiske allierede er de europæiske staters relativt lave forsvarsbudgetter i forhold til USA. Der ironiske ved dette er, at disse sandsynligvis ville stige i tilfælde af NATO’s bortfald, men dette ville ske uden den fælles koordinering og amerikanske indflydelse, som finder sted i NATO i dag. Selvom USA sandsynligvis ville have en kortsigtet fordel i at kunne vælge friere mellem alliancepartnere, betyder dette samtidigt, at de europæiske staters sikkerhedspolitik ville blive langt mere uberegnelig. Ansatser til dette blev set senest i forbindelse med Operation Iraqi Freedom, hvor Tyskland og Frankrig (og i mindre omfang også Belgien) modsatte sig USA’s planer og forsøgte at opbygge en alternativ koalition. Ligeledes trak bl.a. Japan, Polen og Spanien deres styrker tilbage på grund af indenrigspolitisk pres.

Ved ikke at benytte sig af NATO kommer USA altså reelt til at afskrive sig muligheden for at have indflydelse på europæisk sikkerhedspolitik og indirekte opfordre de europæiske stater til at føre selvstændig politik. På baggrund af et svækket transatlantisk forhold kan der ligeledes skabes et styrket europæisk forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde. På trods af de ovennævnte vanskeligheder i ESDP’en kunne manglende institutionel indbinding af USA i NATO give den europæiske forsvars- og sikkerhedspolitiske koordinering et skub fremad. Dette ville tvinge EU til at overtage NATO’s kommandostruktur eller opbygge en egen. Fra et amerikansk synspunkt er et Europa, der koordinerer og

³ Som forudset af bl.a. John Mearsheimer efter den kolde krigs ophør – se Mearsheimer 1990.

benytter sig af NATO's kommandostruktur, derfor langt mere attraktivt end en selvstændig europæisk alliance.

Institutionel tilstedeværelse i Europa

I forlængelse af dette er det også af stor betydning, at NATO er den eneste amerikanske institutionelle tilstedeværelse i Europa. Dette giver ikke kun formel indflydelse, men giver også USA og Europa et forum for debat og forhandling på baggrund af næsten 50 års erfaring med forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde. NATO repræsenterer stadig en stor sikkerhedspolitisk sejr for USA. Gennem NATO kan USA være dagsordenssættende for såvel mål, men især for midler, i forsvars- og sikkerhedspolitikken – ved at være den stærkeste og mest moderne militære magt sætter landet standarderne for såvel sikkerhedssektorreformer (især i Central- og Østeuropa), som for transformationsprocessen i samtlige NATO-lande. NATO's interne kohærens har vist sig at være meget stærk. Det er trods alt kun Frankrig, der har meldt sig ud af den fælles kommandostruktur, men landet har alligevel opretholdt sit medlemskab af organisationen (udmeldelsen skete i 1966 og havde derfor intet med afslutningen af den kolde krig at gøre).

Dyr unilateralisme

Et yderligere argument for en begrænsning i unilateralismen er, at det simpelthen er for dyrt for USA at skulle gøre alting selv. Som USA's tidligere NATO-ambassadør Robert E. Hunter argumenterer: "If the United States looked more to the preferences of the alliance as a whole, rather than simply its own wishes, [...] it would incur fewer casualties, spend less money, and gain more domestic political support" (Hunter 2004). I tråd med dette argument kunne man hævde, at USA's unilaterale strategi er blevet indhentet af virkeligheden på baggrund af erfaringerne i Irak. Efter denne mission, og ikke mindst de seneste års tilbagevækning af flere koalitions partnere, er det blevet klart, at deling af risici og ansvar er af stor værdi.

Afslutningen på den kolde krig og transformationen af NATO har ydermere gjort, at engagementet i organisationen fra amerikansk side er mindre omkostningsfyldt. Artikel 5 eksisterer stadig, og sikkerhedsgarantien var og er ikke helt uvæsentlig for medlemmer og ansøgere i det russiske nærrområde. Alliancen har potentiale til at spille en rolle globalt, men på mange måder er den mindre "alvorlig" end tidligere på grund af den manglende ydre trussel i klassisk forstand. Påberåbelsen af artikel 5-forpligtelserne efter terrorangrebene mod USA i 2001 havde ikke samme konsekvenser, som et angreb på et NATO-land kunne

forventes at have haft under den kolde krig. Det faktum, at organisationen har bevæget sig fra en forsvarsalliance til en bredere sikkerhedspolitisk alliance, gør, at omkostningerne ved fortsat engagement fra USA's side alt andet lige må være mindre end dengang, hvor landet fungerede som garant i sidste instans for Europas sikkerhed.

Alternativer?

Der kan således argumenteres for, at USA har brug for det transatlantiske forhold. Lidt provokerende kunne man dog spørge, om det er nogen selvfølge, at det netop er NATO, der kommer til at udfylde denne rolle i fremtiden. Der er altså:

... a very good chance that NATO can evolve once again and remain the institution of choice in transatlantic relations. If not, the United States will undoubtedly want to maintain a European security role but will have to consider supplementary or alternative approaches and mechanisms for accomplishing this objective. (Weinrod 2003:14)

Det er således ingen selvfølge, at NATO kan opfylde de sikkerhedspolitiske behov, og det er derfor op til medlemslandene at investere politisk og kapacitetsmæssigt i organisationen, såfremt de måtte ønske at dette transatlantiske forum forbliver det vigtigste. Alternativerne er som nævnt ovenfor ikke særligt attraktive: Ad hoc-koalitioner giver ikke den samme legitimitet, koordinering og kontinuitet som en permanent organisatorisk indbinding. Politisk bliver det naturligvis sværere at opnå konsensus om en militær operation igennem NATO end alene eller i en ad hoc-koalition, men som udgangspunkt er det forsøget værd.

Multipolaritet og multilateralitet

Multilateralisme er som princip ikke inkompatibelt med USA's strategiske interesser – det er multipolaritet derimod (Heisbourg 2004:124). Multipolaritet er ikke nært forestående, men er bestemt noget, som amerikanske beslutningstagere vil gå langt for at forhindre i opløbet. Rusland og Frankrig har ved lejligheder luftet multipolaritet som ønskværdigt – ikke mindst i lyset af USA's tiltagende unilateralisme. Multilateralisme sætter også grænser for USA's muligheder for at projicere magt, da en større kreds af stater og organisationer inddrages i en beslutnings- og implementeringsproces, men kan på længere sigt vise sig at have ressourcemæssige og politiske fordele også for USA.

Multipolaritet vil grundlæggende udfordre USA's muligheder for at handle globalt. Multipolaritet kan dog blive konsekvensen af amerikansk enegang, da lande, der føler, at USA udviser en magtarrogance, vil forsøge at balancere landet. De europæiske staters vilje til dette kan begrænses betydeligt ved at satse på multilaterale koalitioner. "The United States must wield its superior strength in concert with others to ensure that it forestalls rather than invites balancing behaviour." (Ikenberry & Kupchan 2004) På denne måde kan multilateralismen på længere sigt være det, der muliggør at USA opretholder sin globale position, fordi:

The end of "the American era" will not come for lack of military power, which is unlikely to be surpassed any time soon, or for a lack of will, which remains unwavering, but for lack of international legitimacy out of which there might ultimately emerge a shortage of national power and will. (Serfaty 2005:VI)

Uden- og indenrigspolitisk er multilateralismen altså en fordel for USA, hvilket begrænser risikoen for multipolaritet.

NATO er nødvendig for USA trods militær overlegenhed og mulighed for at gøre tingene selv. Det er en forudsætning for at opretholde hegemoni, at USA har allierede, der deler landets interesser. USA skal forstå sig selv som en *benign hegemon*, og dette "gode hegemoni" opretholdes kun, hvis landets venner ikke fremmedgøres, men medinddrages i institutioner og processer: "Re-establishing America's bona fides as a benign hegemon necessitates resuscitating the alliances, institutions and consultations that have eroded under Bush's watch." (Ikenberry & Kupchan 2004)

USA vil med andre ord kunne sikre sine egne målsætninger mere effektivt ved at indgå forpligtende i NATO-samarbejdet. Ved at opretholde et fodspor i Europa kan landet forvente større legitimitet og færre omkostninger i sin politik gennem opbakning af en større permanent kreds af stater. Legitimitet er derved afgørende for USA – på trods af militær overlegenhed – og denne legitimitet kan NATO bidrage med.

NATO - status og opgaver

På baggrund af ovenstående diskussion af medlemsstaternes interesser i NATO, følger en kort status for organisationens opgaver med fokus på de områder, hvor det forventes, at fremtidige behov og muligheder vil opstå. Det konkretiseres

hermed, hvilke fordele NATO kan give medlemsstaterne, og ud fra dette vurderes, hvor organisationen i fremtiden kan spille en rolle. Som gennemgangen af medlemsstaternes interesser har illustreret, kræver det langsigtet politisk investering at tilføre organisationen ressourcer:

NATO's transformation agenda alone will not be sufficient to ensure the alliance's survival as the West's main political-military security organization. As well as the commendable 'bottom-up' practical reorganization of the alliance, a 'top-down' reinvigoration of US-European security and defence relations by governments is also required. (Cornish 2004:73)

Afgørende for NATO's fremtid er altså, hvordan det transatlantiske forhold udvikler sig. Hvis der på baggrund af et forventet fortsat transatlantisk samarbejde skal skabes enighed om NATO's relevans, bliver det afgørende at se på, hvad organisationen kan tilbyde. Igen er de afledte legitimerende konsekvenser af organisationens form, kapaciteter og tiltag afgørende for dennes fremtid.

NATO's ikke-militære dagsform – koordinering, standarder og systemeksport

NATO er, på trods af amerikansk militær overlegenhed, stadig leveringsdygtig i interoperabilitet og fælles standarder. Dette muliggør ikke kun koordinering mellem nogle af verdens stærkeste militære magter, men strækker sig ud over NATO's grænser. NATO's standarder og procedurer efterleves i såvel PfP-landene som delvis i ikke-NATO-lande, der samarbejder med NATO, f.eks. Sverige og Australien. NATO er også det eneste internationale forum for *combined joint*-træning og -uddannelse. Dette har ikke kun en effekt inden for NATO-landene, men de erfaringer, som medlemsstaterne har oparbejdet ved næsten 50 års samarbejde og udvikling af fælles procedurer og doktriner, kan direkte og indirekte benyttes til systemeksport.

NATO har mulighed for at komme til at spille en stor rolle i forbindelse med træningsmissioner, hvor krigs- og kriseramte stater får (gen)opbygget deres militære styrke- og kommandostruktur i varierende grad efter NATO's retningslinier. Dette ses i NATO Training Mission i Irak, hvor NATO formår at sætte et vedvarende fingeraftryk på den irakiske sikkerhedssektor på trods af, at selve den militære operation mod Irak foregik uden NATO's medvirken. Et yderligere eksempel på NATO's potentiale i disse typer af opgaver er træningsprogrammer på NATO School i Oberammergau, der inddrager såvel civile personer og organisationer som deltagere fra ikke-NATO-lande:

[T]he role of the School was fundamentally altered to include courses, training and seminars in support of NATO's current and developing strategy and policies, including cooperation and dialogue with military and civilian personnel from non-NATO countries. [...] Non-military participation in courses has increased significantly during recent years, as have the School's contacts with international organisations such as the International Committee for the Red Cross (ICRC), the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), and the World Bank as well as international journalists and news agencies. (NATO 2001:kapitel 14)

Ligeledes kan NATO's Middelhavsdialog, åbnet i 1994 og udvidet med Istanbul-topmødet i 2004, ses som et forsøg på at give NATO en rolle i løsningen af nye sikkerhedsspørgsmål. Multilaterale træningsmissioner og politisk assistance til sikkerhedssektorreformer gennem NATO er således ikke kun effektive på grund af medlemslandenes erfaringer, men besidder også en høj grad af legitimitet.

Fremtidige internationale missioner – NATO's militære instrument og legitimitet

Fremtidige internationale operationer må forventes at kræve en større grad af hård militær magt og være genstand for større politisk splittelse, da forebyggende angreb og humanitære interventioner udfordrer den gængse forståelse af folkeretten, hvor stateres suverænitet er det højeste princip, der skal værnes om.

Den hårde militære magt besidder NATO allerede i dag på et niveau, der overstiger andre internationale organisationer. Naturligvis kræves medlemsstaternes bidrag, og der har også været debat om landenes villighed og kapacitet til at yde de nødvendige bidrag. Såfremt NATO Response Force (NRF) bliver fuldt operativ som forventet i 2006, vil NATO permanent have et beredskab til hurtig deployering globalt, og hvis staterne opfylder de krav til materielanskaffelser, der er udlagt i Prague Capabilities Commitment, vil organisationen i fremtiden stå som verdens stærkeste permanente sikkerhedspolitiske organisation med en stående udrykningsstyrke.

Terrorbekæmpelse, forhindring af spredning af masseødelæggelsesvåben og regimeskift vil i de fleste tilfælde medføre suverænitetskrænkelser og politisk splittelse. Det kan derfor forventes, at sådanne operationer kan få svært ved at opnå en

folkeretlig legitimitet gennem et mandat fra FN's sikkerhedsråd. Samtidigt med, at der på flere områder og blandt mange lande ses en normændring mod større accept af et brud på staters suverænitet (Wind 2004), hæger visse lande meget om suverænitetsprincippet. Sikkerhedsrådsmedlemmerne Kina og Rusland er, delvis som følge af egne interne suverænitetsrelaterede problemer⁴ og delvis som modstand mod amerikansk dominans, store modstandere af, at der intervereres i et suverænt land, med mindre dette er på baggrund af en folkeretlig krænkelse af en andet lands suverænitet. Den resolution, der blev vedtaget på baggrund af FN-topmødet i september 2005 (UNGA 2005), er åbner for en større mulighed for at foretage legitime humanitære interventioner, men der stilles stadig som udgangspunkt krav om et sikkerhedsrådsmandat. Denne folkeretlige udvikling illustreres i det følgende:

For det første stilles eksplicit krav til stater om at forhindre at deres befolkning lider under forbrydelser mod menneskeligheden:

Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. (UNGA 2005: artikel 138)

For det andet gives mulighed for at gribe ind med ikkefredelige midler, såfremt en stat ikke formår at beskytte sin egen befolkning – dog stadig principielt med Sikkerhedsrådets godkendelse:

The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter of the United Nations, to help protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, *should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their*

⁴ Her tænkes på hhv. Tjetjenien og Taiwan.

populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. (UNGA 2005: artikel 139. Min kursivering)

NATO's rolle kunne i tilfælde af et sikkerhedsrådsmandat være at fungere som regional organisation for interventioner – dvs. stille sine militære kapaciteter til rådighed for at løse en international opgave, evt. i samarbejde med ikke-NATO-lande. Dette er set i I-, S- og KFOR-missionerne på Balkan, samt med ISAF-missionen i Afghanistan (fremover kunne også EU spille en større rolle i sådanne konstellationer). I tilfælde af manglende mandat fra Sikkerhedsrådet kunne NATO fungere som en legitimitetsmæssigt næstbedste løsning. Som Operation Allied Force mod Serbien viste, giver NATO en vis legitimitet på trods af et manglende FN-mandat i forhold til operationer, der både savner institutionel legitimitet og FN-mandat (selv om det naturligvis er svært at sammenligne forskellige operationer).

Delkonklusion: NATO som politisk og militær organisation

De vigtigste initiativer vedtaget på Prag-topmødet i 2002 var en forenkling af organisationen, NRF'en (NATO Response Force) og PCC'en (Prague Capabilities Commitment). Disse initiativer kan, såfremt de implementeres korrekt og støttes af medlemsstaterne, gøre NATO kapacitetsmæssigt i stand til at udføre internationale opgaver, der kræver hård militær magt og samtidigt kræver en bredere legitimerende basis end ad hoc-koalitioner.

Der er dog væsentligt at de europæiske parter formår at omstille deres forsvarsorganisation og -budgetter, så målsætningerne om NRF'en og anskaffelseskoordineringen i PCC'en bliver en realitet. Ikke alene er de europæiske forsvarsudgifter sammenlagt kun på ca. halvdelen af det amerikanske, men effektiviteten af udgifterne er ligeledes langt mindre (Cornish 2004:70). Det er ikke noget nyt, at byrdefordelingen i NATO er ulige, men efter den kolde krigs ophør er samarbejdet som beskrevet ikke drevet af en strategisk nødvendighed, hvorfor der må være grænser for uligheden i et fortsat samarbejde (Cornish 2004:72). Efter NATO's mission i Kosovo står det klart, at NATO ikke er en instrumentel krigsmaskine, men et politisk redskab. NATO har fungeret som en løftestang for sikkerhedssektorreformer i Central- og Østeuropa og er leveringsdygtig i interoperabilitet mellem verdens mest effektive militære styrker (Heisbourg 2004:122).

NATO formår, som diskuteret ovenfor, at have en relevans for medlemsstaterne, der på alle måder overstiger omkostningerne. NATO bevæger sig i stigende grad

fra sikkerheds- til politikbranchen på grund af denne manglende strategiske nødvendighed og nye definitioner på sikkerhedsproblemer, men en organisation, der spænder over Atlanten, bibeholder artikel 5-garantien, arbejder diplomatisk og politisk med Rusland og Mellemøsten og samtidig formår at koordinere brugen af militær magt gennem en integreret styrkestruktur, har gode odds for at blive bærende for vestlig sikkerhedspolitik i den kommende tid. Den udvidede portefølje og de mindre klart definerede roller gør i sagens natur alliancen til et mere politisk anliggende, hvor medlemsstaterne aktivt skal vise tilslutning til organisationen gennem konkrete bidrag og politik. Dette blev for alvor erkendt på NATO-topmødet i Bruxelles i 2005, hvor det blev besluttet at styrke den politiske dialog i NATO for at sikre, at vilje og evner følges ad, hvis organisationen skal have en rolle i fremtiden.

Det er ovenfor konkluderet, at NATO vil bestå på grund af medlemsstaternes interesse heri, men at organisationens form bliver en anden og mere politisk end hidtil. Opsummerende ligger de vigtige elementer for NATO's fremtidsperspektiver delvis inden for konkrete tiltag så som: Interoperabilitet, systemeksport af doktriner, kommando- og styrkestrukturer, koordinering og målsætninger for materielanskaffelser, samt indbinding af Rusland og dialog med Mellemøsten. De afledte effekter af disse tiltag, funktionen som forum for transatlantisk sikkerhedspolitisk debat og legitimitetsskabelse i forbindelse med internationale operationer, er dog det, der for alvor giver alliancen fremtidsperspektiver inden for global sikkerhedspolitik.

Det vurderes i det følgende, hvordan disse elementer forholder sig til dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, samt hvilke muligheder og barrierer, de kan udgøre for Danmarks forsvars- og sikkerhedspolitiske handlemuligheder. Dermed vil resten af opgaven vise, hvordan der sker en afgørende feedback-effekt på baggrund af NATO's ændrede sikkerhedspolitiske rolle, muliggjort af staternes interesse i organisationen. Jeg vil vise, at denne feedback giver Danmark mulighed for at leve op til egne sikkerhedspolitiske målsætninger. Argumentet er, at NATO kan udgøre de essentielle rammebetingelser for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik i kraft af såvel konkrete tiltag som sin legitimerende funktion.

Afledte konsekvenser for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik

I det kommende afsnit behandles de afledte konsekvenser af NATO's fremtidsbillede for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Det vil blive behandlet, hvorledes målsætninger og kapaciteter i Danmark forholder sig til hinanden og NATO's rolle i dette forhold. Der argumenteres for, at NATO som legitimerende politisk forum for anvendelse af militær magt kan blive af stor betydning for dansk politik og kan give mulighed for at forene politiske uenigheder mht. anvendelse af militær magt.

Målsætninger i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik

Det vurderes i det følgende, hvordan målsætningerne i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik kan nås og fremmes gennem NATO i lyset af organisationens fremtidsperspektiver.

NATO betegnes som hjørnesteinen i dansk sikkerhedspolitik (Udenrigsministeriet 2005c, Forsvarsministeriet 2004a). I forligsteksten i forbindelse med forsvarsforliget 2005-2009 nævnes NATO som bærende for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik:

Forligspartierne er enige om at fastholde NATO som det centrale forum for solidarisk og forpligtende sikkerheds- og forsvarspolitisk samarbejde. Det kollektive forsvar forbliver forankret i NATO, som også fremover skal være ramme for det transatlantiske partnerskab, hvorved nye trusler kan imødegås, og Europas sikkerhed kan garanteres. Danmark skal fortsat kunne yde troværdige bidrag til NATO, herunder til NATO's Response Force. (Forsvarsministeriet 2004a:1)

Målsætningerne for det danske forsvar er formulerede i om "Lov om forsvarrets formål, opgaver og organisation m.v.":

- §1. Forsvarets skal bidrage til at fremme fred og sikkerhed.
- §2. Forsvaret udgør et væsentligt sikkerhedspolitiske middel og har til formål
 - 1) at forebygge konflikter og krig,
 - 2) at hævde Danmarks suverænitet og sikre landets fortsatte eksistens

og integritet og

3) at fremme en fredelig udvikling i verden med respekt for menneskerettighederne.

(Lov om forsvarrets formål, opgaver og organisation m.v. 27/02/2001:

Kapitel 1)

Hvordan dette mere præcist skal forstås, gives der et bud på i regeringens forsvarsoplæg 2005-2009, der ordret er videreført i forsvarsforliget 2005-2009:

Truslerne behøver ikke at udspringe fra Danmarks geografiske nær-område, men kan, selvom de manifesterer sig i udlandet, udgøre risici for Danmark, vore allierede og vores fælles værdier. Derfor bør den sikkerhedspolitiske vægt være rettet mod at kunne imødegå truslerne der, hvor de opstår, hvad enten det er inden for eller uden for landets grænser. Det danske forsvar bør derfor fokusere på dels sammen med øvrige komponenter at styrke totalforsvaret af Danmark og dets befolkning, dels at kunne deltage i internationale operationer. (Regeringen 2004:3, Forsvarsministeriet 2004a:2)

Imødegåelsen af nye trusler kræver dels øget fokus på internationale opgaver og dels på totalforsvar, *homeland security*:

Den sikkerhedspolitiske udvikling fordrer, at dansk forsvar styrker kapaciteten på to centrale områder: 1) Internationale deployerbare militære kapaciteter og 2) Evnen til at imødegå terrorhandlinger og deres virkninger. (Forsvarsministeriet 2004a:1)

Da NATO's rolle primært er inden for det første område, vil totalforsvaret (evnen til at imødegå bl.a. terrorhandlinger i Danmark) ikke blive behandlet i denne opgave. Det vil derimod være centralt, hvordan Danmark opfylder sin egen målsætning om øget fokus på internationale opgaver – altså en mere aktivistisk forsvars- og sikkerhedspolitik. Målsætningerne vil blive stillet overfor de kapaciteter, der ønskes opbygget, og det vil blive vurderet, hvordan dette forholder sig til NATO's fremtidige udformning.

Kapaciteter

Danmark hører til blandt de europæiske medlemmer af NATO, der er længst i forhold til en transformation fra mobiliseringsforsvar til territorial beskyttelse over

mod "... mere deployerbare, anvendelige og bedre udrustede styrker" (Udenrigsministeriet 2005b). Dette stemmer godt overens med en grundlæggende målsætning i NATO's transformationsdagsorden: "For det første bør vi øge vores styrkers anvendelighed, tilgængelighed og overlevelsessevne med henblik på at sikre, at en langt større del af vores styrker står til rådighed for at blive indsat i operationer uden for Alliancens område" (de Hoop Scheffer 2005). Målsætningerne i den danske forsvars- og sikkerhedspolitik er at kunne stille 2.000 soldater med kort beredskab til internationale missioner: " Forsvaret omstilles således, at der tilvejebringes operative kapaciteter og frigøres ressourcer til, at forsvaret hurtigt og fleksibelt kan opstille og udsende styrker i internationale operationer samt opretholde udsendte kapaciteter svarende til ca. 2.000 soldater" (Forsvarsministeriet 2004b). Danmark har således potentialet til at blive blandt de førende inden for NRF'en. Ved at arbejde for at denne bliver fuldt operationsdygtig i efteråret 2006 som planlagt, vil Danmark være en del af et stærkt multilateralt militært værktøj, der er vel afstemt med de forsvarspolitiske målsætninger og prioriteringer, der ligger i det seneste forsvarsforlig. Sammenlignes med eksempelvis nabolandet og NATO-medlemmet Norge, viste en rapport udarbejdet for det norske forsvarsdepartement, at Danmark får væsentlig flere kapaciteter til højintensive *out-of-area*-missioner for færre forsvarskroner (se Brøndum 2005 og Stenstrup 2005). Sverige, som ikke er et NATO-land men også har målsætninger om at kunne indsætte styrker globalt, har en målsætning om at kunne stille én *EU-battlegroup* på 1.300 soldater med et forsvarsbudget langt over det danske.

Som småstat har Danmark store fordele af koordinering og specialisering af kapaciteter. I komplekse højteknologiske missioner har landet ikke ressourcer til at kunne alt, men har potentialet til at yde et substantielt bidrag, der er afhængig af bl.a. andre landes strategiske transportkapaciteter. På samme måde har Danmark stor fordel af interoperabilitet og koordinering af materielanskaffelser. Danske enheder vil, som de fleste andre europæiske stater, altid indgå i samarbejde med andre i forbindelse med internationale operationer, men Danmark vil i mange tilfælde (på grund af landets begrænsede bidrag i absolut forstand) være mere afhængig af samarbejde end lande, der sender større bidrag. Derfor er den øgede fokus på materielanskaffelse i forbindelse med PPC'en fra 2002 en stor fordel for dansk politik.

Uddannelses- og træningsmissioner burde også ses som en mulighed for at udbrede de procedurer, som NATO arbejder ud fra. Dette giver mulighed for at strække Danmarks ambitioner om at samtænke civile og militære aktiviteter

(Udenrigsministeriet 2005a og Udenrigsministeriet & Forsvarsministeriet 2004) ud over kun at gælde for direkte militære operationer: Ved at støtte såvel civile projekter (gennem EU og f.eks. det Arabiske Initiativ) som militære reformprocesser gennem NATO kan Danmark få en førende rolle i at arbejde for fred og stabilitet i Mellemøsten. På trods af, at der efterhånden er ved at være trængsel i forskellige bi- og multilaterale mellemøstprojekter (EU med Euromed-programmer og Danmarks eget Arabiske Initiativ - for at nævne de vigtigste for Danmark), bør udbygningen af NATO's Middelhavsdialog efter Istanbul-topmødet 2004 med fokus på bl.a. sikkerhedssektorreformer støttes.

Et område, hvor Danmark igennem NATO i fremtiden vil kunne have stor gennemslagskraft, er i transitionsfaser mellem intervention og statsbygning. Her vil det danske forsvar kunne spille en rolle afstemt med de sikkerhedspolitiske målsætninger om at skabe sikkerhed gennem internationalt engagement, der består af en koordineret indsats mellem aktører fra forskellige sektorer af den danske udenrigspolitik:

Internationale krisestyringsoperationer er således ikke kun en militær opgave. For civilbefolkningen i et kriseområde vil der være en lige linje mellem forbedring af den sociale og økonomiske situation i området og forbedringer af sikkerhedssituationen. Den samlede danske indsats i konfliktområdet må derfor i højere grad koordineres og målrettes, således at et konfliktområde hurtigst muligt stabiliseres og normaliseres. (Udenrigsministeriet & Forsvarsministeriet 2004:1)

Hvis fred og stabilitet for Danmark skal skabes gennem sikring af velstand, demokrati og menneskerettigheder uden for landet, bliver det væsentligt at kunne kombinere de udenrigspolitiske midler, der er til rådighed. Her bliver transitionsfaserne mellem intervention og statsbygning vigtige og Danmark er godt rustet til at klare disse udfordringer:

Den danske udenrigspolitikens flagskibe i form af engagement i sikkerheds- og udenrigspolitikken smelter sammen i transitionsoperationerne, og det er derfor et oplagt og nødvendigt satsningsområde for de samlede danske udenrigspolitiske aktører. (Breitenbauch 2005:9)

Denne kapacitet kræver ikke kun samordning mellem forskellige indenrigspolitiske aktører, men også at der satses på de internationale organisationer,

der har kapacitet, vilje og legitimitet til at løfte disse opgaver. NATO har som beskrevet fordelen at være en organisation, der har ambitioner om at bevæge sig såvel inden for de hårde sikkerhedspolitiske områder som inden for politiske koordinering og bredere tiltag inden for træning, uddannelse og sikkerhedssektorreformer. Effektive multilaterale operationer kan naturligvis ikke gennemføres af NATO alene, men må også støtte sig til og koordinere med ngo'er og andre internationale organisationer så som EU, der forventes at komme til at spille en endnu større rolle inden for genopbygning og donorkoordinering fremover. Ikke desto mindre vil NATO – især på grund af det danske forsvarsforbehold i forbindelse med EU – være et stærkt organisatorisk forum for gennemførelsen af dansk forsvars- og sikkerhedspolitisk samt for udnyttelsen af danske kapaciteter.

NATO som forum for politisk dialog

Da Danmark på grund af forsvarsforbeholdet er afskåret fra indflydelse på og deltagelse i fælleseuropæisk militær planlægning, er det væsentligt at kunne deltage i et strategisk forum, hvor såvel EU-partnere som USA indgår.

De missionstyper, som det fælleseuropæiske forsvarssamarbejde hidtil har beskæftiget sig med, er af den type, som Danmark traditionelt har været storleverandør til, nemlig fredsbevarende missioner. Danmark har under den kolde krig, sammen med de øvrige nordiske lande, været meget aktiv i FN's fredsbevarende missioner – et naturligt træk for små stater, der ønskede at profilere sig udenrigspolitisk i en bipolar verden. I 1990'erne var Danmark aktiv i først FN- og derefter NATO-missionerne på Balkan, der også (med undtagelse af Operation Allied Force) var godkendte af FN's Sikkerhedsråd og primært var fredsbevarende eller fredsskabende. Indenfor de seneste år har dette delvis ændret sig. Danmark bidrager i dag hovedsageligt til missionerne i Afghanistan og Irak, der begge er af en hårdere karakter end det, som hidtil har været set. Såfremt EU overtager mange af de fredsbevarende missioner i Europa og Afrika, som er relativt politisk og militært ukontroversielle, må Danmark søge sin niche i nogle af de operationstyper, der bliver udbudt i andre fora. Sådanne "hårdere" missioner vil med al sandsynlighed være politisk mere kontroversielle, og derfor er det af afgørende betydning, at disse besluttes og diskuteres i et politisk-strategisk forum. Den styrkede politiske dialog i NATO, som Bruxelles-topmødet i februar i år lagde op til, kan være med til at styrke den danske internationale indsats, da Danmark igennem denne gives et forum for diskussion af forsvars- og sikkerhedspolitiske problemstillinger.

På denne måde kan beslutninger legitimeres gennem fælles interesser på tværs af Atlanten – også på områder hvor det ikke nødvendigvis er NATO, der skal udføre opgaven.

Forholdet mellem kapaciteter og politisk vilje

På baggrund af ovenstående gennemgang kan det konstateres, at Danmark har militære kapaciteter, der ligger på forkant med NATO's forventninger til medlemsstaterne. Det videre spørgsmål bliver, hvilken politisk vilje der knytter sig til benyttelsen af disse. En fortsat aktiv udenrigspolitik kræver, at der er overensstemmelse mellem kapacitet og politisk vilje i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik.

Et af de største sikkerhedspolitiske skismaer i Danmark i dag er spørgsmålet om Forsvarets rolle som politisk instrument efter afslutningen på den kolde krig. Debatten er ikke ny, men "militariseringen af dansk udenrigspolitik" (Heurlin 1993) i løbet af 1990'erne hvilede på en stor grad af politisk konsensus. Danmark var villig til at benytte militære midler i udenrigspolitikken (Holm 2002:40), og der var bred støtte i såvel befolkningen som Folketinget til de missioner, som landet deltog i. Operation Allied Force mod Serbien i 1999 var det mest omstridte danske engagement i 1990'erne, men hvilede trods alt på et solidt folketingsflertal. Det øgede fokus på *search and destroy*-missioner efter terrorangrebene den 11. september 2001, frem for de stabiliseringsmissioner Danmark deltog (og deltog) i på Balkan, har for alvor startet en grundlæggende debat om det militære instruments rolle i Danmarks udenrigspolitik. Det kapacitetsmæssige fokusskift ses tydeligt i forsvarsforliget, der blev vedtaget med et bredt politisk flertal (Forsvarsministeriet 2004a), men den politiske enighed om brugen af disse midler er langt mere begrænset. Den danske deltagelse i ISAF i Afghanistan rejste nogle spørgsmål om mål og midler i dansk sikkerhedspolitik, men først efter Danmarks deltagelse i den amerikanskledede Operation Iraqi Freedom blev det for alvor tydeligt, at der hersker diametralt modsatrettede holdninger om legitimiteten i den danske forsvars- og sikkerhedspolitik:

While one side argues that Denmark can only live up to its responsibilities as a globalising society by taking an active part in policing the world order, the other side argues that military adventures undermine the very values that define Danish society. (Rasmussen 2005:42)

For første gang stod Danmark i en situation, hvor regeringens partifarver sandsynligvis var udslagsgivende for landets deltagelse i en international militær operation. Den udenrigspolitiske aktivisme, som har været fremherskende siden afslutningen på den kolde krig (Holm 2002), kom nu i direkte konfrontation med den multilateralisme, som har været det bærende princip for dansk sikkerhedspolitik siden afslutningen på anden verdenskrig. Mikkel Vedby Rasmussen opsummerer de to synspunkter således:

Den ene fløj ønsker, at Danmark bygger videre på erfaringerne fra Balkan og specialiserer forsvaret til at løse fredsbevarende opgaver. Man kan kalde deres vision for forsvaret for en 'højskole'. For de ser forsvaret som noget, der skal opdrage andre folkeslag til ikke at bekrige hinanden, samtidig med at det skal afspejle de fredelige værdier, som 'højskole forsvarets' fortalere mener, kendetegner danskerne. Hvor højskole-folkene mener, at forsvarets vigtigste opgave er at give et svar på de krav, som en global verdensorden stiller, fokuserer 'tæskeholdets' fortalere på den teknologiske udvikling og de nye sikkerhedspolitiske aktører. (Rasmussen, 2004:12)

Multilateralismen ser en kontinuitet mellem det store danske og nordiske engagement i FN-missioner under den kolde krig og de nuværende opgaver for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Her lægges vægt på legitimitet og folkeretlighed, og rollen for det danske forsvar er at implementere verdenssamfundets retsorden. Missionerne på Balkan i 1990'erne kombinerede aktivismen og multilateralismen, men de seneste missioner i Afghanistan og Irak ses i denne argumentationslinie som et brud med den danske tradition for multilateralisme og international legitimitet.

Den aktivistiske argumentation tager sit udgangspunkt i, at den nuværende verdensorden, hvor trusler ikke nødvendigvis er statslige og bekæmpelsen rækker ud over det som er folkeretligt stadfæstet, er kvalitativ forskellig, og at krav til såvel forsvarets kapaciteter som de politiske vilkår, de skal udsendes under, er ændrede. Det kan ikke længere forventes, at der vil være international konsensus og FN-mandater bag de opgaver, der opfattes som presserende og kræver indsat fra det danske forsvar. Hvis den aktivistiske analyse af vilkårene for fremtidige internationale operationer kombineres med multilateralismens vægt på legitimitet og retfærdighed, har NATO mulighed for at være det forum for beslutningstagen og -implementering, der kan sikre bred opbakning bag den danske forsvars- og

sikkerhedspolitik. Selvom fremtidige internationale operationer og missioner må forventes at blive genstand for indenrigspolitisk uenighed, vil en multilateral koalition som NATO forventes at få større opbakning end ad hoc-koalitioner. Derfor vil det være i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik interesse at investere politisk og kapacitetsmæssigt i et styrket NATO, da denne organisation bedst muligt kombinerer den danske aktivisme og multilateralisme, samt opretholder det transatlantiske link, der spiller en stor rolle i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik.

Konklusion: NATO som brobygger

Såfremt det lykkes NATO at spille en politisk rolle og hvis Danmark investerer i denne, er der mulighed for, at alliancen kan være den nøgelfaktor, der kan forlige de to i tiltagende grad polariserede standpunkter i den danske sikkerhedspolitiske debat.

Danmark har med forsvarsforliget opnået kapaciteten til at imødekomme fremtidige sikkerhedspolitiske trusler i form af højintensive *out-of-area*-missioner (i modsætning til 1990'ernes stabiliseringsmissioner), men for at opnå en *kapabilitet* kræves tillige politisk vilje til at udføre denne type af missioner (Rasmussen 2005:47). Ved aktivt at arbejde for at NATO får en rolle at spille i de missioner, der ikke kan opnå et FN-mandat, kan der skabes bred politisk konsensus omkring sikkerhedspolitikken, og dermed sikres Danmark den fornødne evne til at kombinere kapacitet og politisk vilje i imødegåelsen af aktuelle og kommende trusler. NATO kan på denne måde fungere som den næstbedste løsning i forhold til multilateral legitimitet. Dette stemmer godt overens med de anbefalinger, som Dansk Institut for Internationale Studier giver i forbindelse med deres udgivelse om brugen af militær magtanvendelse og nye trusler:

Ingen regional organisation kan tilføre en forebyggende aktion legitimitet på den måde FN – primært Sikkerhedsrådet, og i anden række Generalforsamlingen – kan. Selv om regionale organer ikke har nogen juridisk kompetence til at godkende ellers ulovlig magtanvendelse, vil gennemførelse af en forebyggende aktion gennem eller med støtte fra (sub-)regionale organisationer eller organer som NATO, Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE), EU eller den Afrikanske Union (AU) ikke desto mindre styrke påstanden om, at sådan en aktion kan retfærdiggøres på moralsk eller politisk grundlag. (DIIS 2005:136)

NATO kan spille denne rolle for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik ved at forene aktivismen og multilateralismen i den indenrigspolitiske debat. Der vil fortsat være uenighed om brugen af militær magt, men det kan forventes, at det politiske flertal for en operation uden FN-mandat men med støtte af NATO vil være større end en ad hoc-koalition. At benytte NATO som et alternativt forum for legitimitet (DIIS 2005:135) vil kunne sikre Danmark den agt som svarer til den magt, som landet har ambitioner om.

Hans Henrik Holm konkluderer, at Danmark selv har lukket muligheden for fortsat at føre en aktivistisk udenrigspolitik på grund af EU-forbeholdene: “The inability to create agreement on an EU-oriented foreign policy resulted in the No vote in the euro referendum. This was the beginning of the end of Danish foreign policy activism” (Holm 2002:42). Dette behøver ikke at være tilfældet, hvis NATO, som det her er argumenteret for, får en afgørende rolle i fremtiden. I dette tilfælde vil Danmark, EU-forbehold eller ej, have gode muligheder for at videreføre aktivismen, men med en større indenrigspolitisk konsensus og legitimitet.

NATO har, som vist i denne opgave, potentialet til at spille en afgørende rolle i fremtidens sikkerhedspolitiske landskab. Det vil styrke den danske indenrigspolitiske konsensus og derved landets kapaciteter at satse på organisationen. Danmark har de fornødne kapaciteter og den transatlantiske orientering samt har i det første tiår efter den kolde krigs afslutning vist en stærk tilslutning til NATO. Den samme politiske vilje, der sigter mod et styrket NATO, vil også sigte mod den indenrigspolitiske konsensus, der er nødvendig for at gøre effektivt brug af de opbyggede kapaciteter og derved nå de forsvars- og sikkerhedspolitiske målsætninger om fred og stabilitet – ikke kun i Danmarks nærområde, men globalt.

Litteratur

- Breitenbauch, Henrik Ø. (2005) "Transition til Statsbygning efter intervention - en ny strategisk udfordring", *DIIS Brief*, Dansk Institut for Internationale Studier.
- Brøndum, Christian (2005) "Mere forsvar for pengene", *De Bergske Blade*, 18. maj 2005, nyheder, side 2.
- Cornish, Paul (2004) "NATO: The Practice and Politics of Transformation", *International Affairs*, 80/1, pp. 63-74.
- De Haas, Marcel (2004) *Russian Security and Air Power (1992-2002): The development of Russian security thinking under Yeltsin and Putin and its consequences for the air forces*, London, New York: Frank Cass Publishers.
- de Hoop Scheffer, Jaap (2005) Generalsekretærens Forord, *NATO nyt*, Forår 2005.
- DIIS (2005) *Nye trusler og militær magtanvendelse*, København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Harries, Owen (1993) "The Collapse Of "The West"", *Foreign Affairs*, 72/4 (September/October), pp. 41-53.
- Heisbourg, Francois (2004) "US-European Relations: from lapsed alliance to new partnership?", *International Politics*, 41, pp. 119-126.
- Herd, Graeme (2004) "Out of Area, out of Business?", *The World Today*, August/September; 60, 8/9, pp. 4-6.
- Heurlin, Bertel (1993), "Nye prioriteringer i dansk udenrigspolitik", i Nikolaj Pedersen & Christian Thune (red.), *Dansk udenrigspolitisk årbog 1993*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut/Jurist- og økonomforbundets forlag, pp. 30-51.
- Holm, Hans Henrik (2002) "Danish Foreign Policy Activism: The Rise and Decline", i Bertel Heurlin & Hans Mouritzen (eds.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*, Copenhagen: DUPI, pp. 19-42.
- Hunter, Robert E. (2004) "A Forward Looking Partnership", *Foreign Affairs*, 83/5 September/October, pp. 14-18.
- Ikenberry, G. John & Charles A. Kupchan (2004) "Liberal Realism: The Foundations of a Democratic Foreign Policy", *The National Interest* (Fall), pp. 38-49.
- Keohane, Robert (1982) "The Demand for International Regimes", *International Organization*, 36/2 (Spring), pp. 325-355.

- March, James P. & Johan G. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press.
- Mearsheimer, John J. (1990) "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War", *International Security*, 15/1 (Summer), pp. 5-56.
- NATO (2001) *NATO Handbook*, Brussels: NATO Office of Information and Press.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2004) *Globale udfordringer og danske dilemmaer - Sikkerheds- og forsvarspolitik i det 21. århundrede*, København: Atlantsammenslutningen.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2005) "Camp Eden: The 2004 Defence Agreement, Military Power and Danish Values", in Per Carlsen & Hans Mouritzen (eds.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2005*, København: DIIS, pp. 41-64.
- Rühle, Michael (2003) "NATO after Prague: Learning the Lessons of 9/11", *Parameters*, 33/2 (Summer), pp. 89-97.
- Serfaty, Simon (2005), *The United States, the European Union, and NATO: After the Cold War and Beyond Iraq*, Think Tank Summit convened by the Center for Strategic & International Studies, Zbigniew Brzezinski Chair in Global Security and Geostrategy and Europe Program, April 2005.
- Stenstrup, Mads (2005) "Forsvarsøkonomi: Dansk forsvar mere effektivt end norsk", *Jyllands-Posten*, 22. maj, indblik, side 7.
- Weinrod, W. Bruce (2003) "NATO after Prague and Copenhagen", *Mediterranean Quarterly*, 14/2 (Spring), pp. 1-14.
- Wind, Marlene (2004) "Suverænitet", i Tim Knudsen (red.), *Kernebegreber i Politik*, København: Thomson/GadJura, pp. 149-164.
- Wæver, Ole (1994) "Magter og mønstre: kort oversigt over de vigtigste cirkler og trekanter i europæisk sikkerhed", *Militært Tidsskrif*, nr. 5, pp. 251-277.

Rapporter, love, web-dokumenter mv.

- EU (2003) *A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy*, Brussels, December 2003.
- EU-Kommissionen (2002) EU Security Policy & the role of the European Commission, <http://europa.eu.int/comm/external_relations/esdp/>, Latest update: December 2002, lokaliseret 30-10-2005.
- Forsvarsministeriet (2004a) "Forligsteksten", *Aftale om forsvarets ordning 2005-2009*.
- Forsvarsministeriet (2004b) "Implementering og opstilling af operative kapaciteter", *Aftale om forsvarets ordning 2005-2009*.
- Lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v.*, 27/02/2001.

- NATO (1949) *Den Nordatlantiske Traktat*, Washington D.C., den 4. april 1949.
- Regeringen (2004) *En verden i forandring – et forsvar i forandring*, Regeringens forsvarsoplæg 2005 – 2009.
- Udenrigsministeriet (2005a) Samtænkning af civile og militære aktiviteter, *www.um.dk*, Redigeret 19. juli 2005, lokaliseret 24-10-2005.
- Udenrigsministeriet (2005b) NATO's brede transformationsdagsorden, *www.um.dk*, Redigeret 11. juli 2005, lokaliseret 24-10-2005.
- Udenrigsministeriet (2005c) Danske fokusområder i NATO, *www.um.dk*, Redigeret 21. januar 2005, lokaliseret 24-10-2005.
- Udenrigsministeriet & Forsvarsministeriet (2004) Samtænkning af civil og militær indsats i internationale operationer, *Aftale om forsvarets ordning 2005-2009*.
- UNGA, United Nations General Assembly (2005) *Draft resolution referred to the High-level Plenary Meeting of the General Assembly by the General Assembly at its fifty-ninth session*, A/60/L, 20 September 2005.
- White House (2002) *National Security Strategy*, Washington D.C.

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

