



DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES

STRANDGADE 56 • 1401 COPENHAGEN K • DENMARK

TEL +45 32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk

DIIS Brief

KONSEKVENSER AF NATO'S NYE IKKE-MILITÆRE OPGAVER

MICHAEL JEDIG JENSEN

Juli 2006

For NATO kan ikke-militære opgaver meget vel blive et tveægget sværd. Evnen, eller mangel på samme, til at løfte disse opgaver, kan have en afsmittende effekt på NATO's troværdighed, og derved underminere troen på NATO som den vigtigste sikkerhedspolitiske aktør. Alliancen skal derfor kraftigt overveje, hvorledes der hurtigt kan indsættes tilstrækkelige ressourcer, uden at indsatsen skævvrides af nationale interesser og nationaløkonomiske vilkår.

Derfor skal NATO, såfremt Alliancen også fremover ønsker at tillægge dette område samme vigtighed, trimmes og beslutningsproces samt grundlag for området revurderes. Dermed skal NATO også definere globaliseringsgraden af dette område, for anlægges der en global betragtning, bør denne følges op af en global prioritering.

Denne publikation 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

Dansk Institut for Internationale Studier, DIIS

Siden oprettelsen af Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC) i 1998 har størstedelen af NATO's operationer været missioner af ikke-militær karakter. Set i lyset af at der i alliancens grundlæggende sikkerhedsopgaver samt det strategiske koncept fra 2001 ikke indgår ikke-militære operationer eller humanitær støtte, er det kun relevant at spørge, om NATO's stigende engagement på det ikke-militære område vil fortsætte, og hvilke konsekvenser det i så fald vil få.

1. NATO-struktur og ikke-militære opgaver

Begrebet ikke-militære opgaver omfatter den række af opgaver, der ikke er en del af eller udspringer af militære operationer. Denne formulering er dog ikke særlig præcis, men som udgangspunkt må det siges at være opgaver, der lige vel kunne løses i civilt regi, men af ressource- og kapacitetsmæssige årsager løses eller støttes af NATO. Således er civil-military co-operation (CIMIC) ikke omfattet af begrebet og ej heller civil emergency planning (CEP), der begge har direkte relationer til militære operationer.

Ikke-militære opgaver har aldrig været fremmede for NATO, idet hjælp i forbindelse med jordskælv og oversvømmelser har fundet sted siden 1950'erne. Dengang fandt hjælpen sted i forlængelse og under anvendelsen af CEP-beredskabet, og ikke som en eksplicit del af NATO handleberedskab. Således har ikke-militære opgaver som sådan altid været en del af NATO's koncept.

Al indsættelse af militære kapaciteter i NATO-regi besluttet af det Nordatlantiske Råd. Det forberedende arbejde for så vidt angår den militære side foretages af militærkomiteen og den internationale militære stab, mens den politiske side varetages af den internationale stab. Dermed iværksættes en militær indsats ikke uden politisk godkendelse i rådet baseret på konsensus mellem nationerne.

Anderledes er det med ikke-militære opgaver. Disse opgaver som indtil videre hovedsageligt har bestået af koordination af assistance i forbindelse med oversvømmelser, jordskælv, større jordskred, etc. sker gennem Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC). EADRCC er oprettet under den internationale stabs Division of Operations, og er oprettet med det formål at informere om og koordinere ressourceindsættel-

sen fra de 46 EAPC-medlemmer og andre bidragydende lande. Anmodning om hjælp sker fra det ramte land direkte til EADRCC, der videresender anmodningen til alle partnerlande og øvrige kontaktpersoner i NATO indenfor katastrofehjælp uden forudgående politisk konsultation.

Dermed tegner der sig et andet billede af NATO's ikke-militære opgaver i dette regi i forhold til de militære. NATO's rolle i forbindelse med ikke-militære opgaver er koordinerende i relation til medlemslandenes frivillige støtte til det katastroferamte land. Hjælpen er således i mange tilfælde national støtte koordineret af EADRCC, hvor indsættelse af NATO-ressourcer sker under princippet "costs lie where they fall". Dette er vigtigt, da indsættelsen på den måde alene bliver efter partnerlandenes formåen og på deres præmisser. Undtagelser som eksempelvis 12 fragtflyvninger med NATO's Airborne Early Warning flåde (B 707) under Katrina og flyvninger i forbindelse med hjælpen til Pakistan i efteråret 2005 findes, idet det her var indsættelse af NATO-ressourcer, der således krævede godkendelse i NAC'en.

2. NATO-operationer siden 1998

Omfanget af NATO's operationer siden EADRCC's oprettelse i 1998 og i særdeleshed siden 2002, virker, når der alene ses på antallet af indsættelser, overvældende for så vidt angår ikke-militære operationer. Et nærmere blik på de enkelte operationer under EADRCC viser dog, at operationerne primært består i koordinering af de enkelte landes bidrag samt informationscenter i forhold til den aktuelle interessentkreds. Dermed fremstår de ikke som ressourcetunge opgaver i et NATO-perspektiv, idet medlemslandene som udgangspunkt ikke yder bidrag, der påvirker deres NATO-forpligtelser eller som nationerne ganske enkelt ikke umiddelbart magter at stille. Endelig varetages opgaverne under EADRCC i samarbejde med en lang række organisationer i eksempelvis FN-regi, hvorved den militære planlægningsstruktur i NATO belastes minimalt.

NATO's nuværende militære indsats udgøres primært af ISAF, NTM-Irak og KFOR samt af indsatsen i forbindelse med Global War on Terror (GWOT). Alle langsigtede og tunge bidrag, mens de løste opgaver siden 1998 under EADRCC alle er og har været begrænsede i tid og omfang. Set i dette lys er det rimeligt at sige, at NATO påtager sig flere og flere

ikke-militære opgaver, men mere interessant er det, om der anvendes flere ressourcer på ikke-militære opgaveløsninger end militære, og det er langt fra tilfældet. Dermed er der tale om en tendens, men ikke en tendens der vækker bekymring i et ressourcemæssigt perspektiv, men hvor begrundelsen for den øgede fokus og indsats på dette område er mere interessant, når eksempelvis ECHO i EU har arbejdet med det selv samme område siden 1992. I særdeleshed når det er et bevidst valg fra NATO's side som konsensusorganisation, at gøre katastrofehjælp til en del af NATO policy¹ i regi af crisis management. Derfor må der skelnes mellem to typer ikke-militære opgaver; opgaver, hvor EADRCC varetager den koordinerende rolle i forhold til medlemslandenes bidrag i den enkelte situation og opgaver, hvor der anvendes NATO-ressourcer, der kræver godkendelse i NAC'en. Idet der ikke vurderes at være større problemstillinger tilknyttet den første type opgaver, vil dette brief efterfølgende beskæftige sig med de problemstillinger, der opstår ved anvendelsen af NATO-ressourcer i relation til ikke-militære opgaver. Endelig skal det bemærkes, at Pakistan og Algeriet ikke er en del af EAPC-kredsen, men derimod falder ind under betragtningen "the Greater Middle East", i modsætning til Tsunamien i DEC 2004, hvor NATO som organisation ikke bidrog.

3. Problemområder

Den stigende tendens i de ikke-militære opgaver giver anledning til eftertænksomhed på nogle centrale områder, dels i umiddelbare konkrete problemstillinger fsva. organisation og økonomi, men ligeledes mere langsigtede problemstillinger. Indledningsvis må kravet til et større fokus på ikke-militære opgaver, herunder i høj grad katastrofehjælp, stille større krav til reaktionstid og adgang til de nødvendige ressourcer for at kunne fremstå troværdig på dette område. Dermed bør kravet om konsensus overvejes på netop dette område. Hvis ikke dette bliver tilfældet vil NATO efter at have ydet hjælp til Pakistan og Algeriet fremstå som selektiv og dermed ikke leve op til Generalsekretærens egne ord i forbindelse med hjælpen til USA under Katrina: "*It shows that the NATO Alliance is ready to assist when asked, but it also shows that the NATO Alliance is ready to do its part in the diminishing of the human suffering*"². Hjælpen var i dette tilfælde godt nok til et medlemsland, men alligevel skal NATO stærkt overveje globaliseringsaspektet i

¹ NATO handbook 2006, part II, chapter 2.

² <http://www.nato.int/docu/speech/2005/s050909a.htm>

disse operationer, og i særdeleshed når opgaveløsningen indebærer anvendelsen af NATO-ressourcer. Yderligere vil NATO forventeligt skulle prioritere militære kerneopgaver mod humanitær hjælp, der må forventes at trække yderligere på NATO's knappe strategiske transportkapacitet. Grundessensen i denne problemstilling er basalt, om NATO er på vej ud i et felt, hvor organisationen vil få svært ved at løse opgaven fuldt ud samtidig med de eksisterende kerneopgaver.

Berlin plus-aftalen står til at skulle udvides til ligeledes at omfatte civil beredskabsplanlægning. Dermed er vejen banet for, at ECHO kan låne NATO-ressourcer, hvorved EADRCC's rolle kan synes udspillet som central spiller, idet ECHO i forvejen har en udvidet opgaveportefølje³, udvidet adgang til økonomiske virkemidler inden for organisationen og grundlæggende en mere aktiv rolle end EADRCC. Dette kan have den afsmittende effekt, at NATO's engagement i katastrofehjælp o. lign. for mange kan virke substituerende for de opgaver som organisationen reelt burde engagere sig i, eksempelvis Afrika. I særdeleshed, når ECHO som organisation har lige muligheder for at udføre opgaven.

Englænderne erkender i deres "Joint Warfare Publication 3-52, Humanitarian/Disaster Relief Operations (2002)⁴", at det kan være nødvendigt at deployere militære styrker i forbindelse med humanitære katastrofer enten som national eller international indsats. Dermed er engelsk policy i tråd med tendensen i NATO, mens Frankrigs "*30 years prospective plan - June 2005*" ikke nævner et ord om ikke-militære opgaver. Dette viser måske ikke det overordnede politiske fokus, men giver et indtryk af prioriteringen, idet Frankrig som mange andre nationer også har været involveret i humanitær indsats, eksempelvis i Pakistan, Guatemala, Tchad, Sudan og Niger.

4. Konsekvenser

Konsekvenserne for NATO ved at engagere sig i et stigende antal ikke-militære opgaver er svære at spå om, men af ovenstående kan udledes nogle få centrale forhold, der kan få afgørende indflydelse på NATO's succes og fremtidige rolle.

³ http://europa.eu/pol/hum/overview_da.htm

⁴ http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/EBCFE16B-89F7-4FD4-892B-87B08E0D8669/0/jwp3_52.pdf

NATO's transformation fra et regional til mere global aktør med et bredere syn på sikkerhed og stabilitet, kræver at NATO formår at tilpasse sig og dermed at medlemslandene i takt hermed følger trop. Britisk Secretary of State for Defence, John Reid, udtalte i februar 2006⁵, at "til trods for at NATO er verdens fremmeste forsvars- og sikkerhedsalliance, er den ikke garanteret at overleve og vokse med mindre den ændrer sig til at møde fremtidens udfordringer". Dermed bliver det afgørende spørgsmål, hvad der grundlæggende garanterer NATO's overlevelse.

NATO's overordnede rolle i det internationale samfund kræver i et globaliseret perspektiv legitimitet, hvilket i eksempelvis den muslimske verden kan være svær at opnå, idet den hænger nøje sammen med neutralitet. Dette peger på, at NATO's indsats på dette område skal kunne frigøres fra den militære indsats og policy. Indsættelsen og afgørelsen om indsættelse derimod er et springende punkt, da indsættelse alene på baggrund af konsensus kan vride billedet, således at styrker alene stilles til rådighed, når dette gavner organisationen⁶.

NATO's image er, i lige så høj grad som den overordnede rolle, afhængig af betimeligt veludførte neutrale operationer. Er NATO ikke i stand til dette vil der kunne ske en afsmittende effekt på andre områder, hvad enten den manglende indsats er politisk eller ressourcemæssigt funderet. Derfor må NATO beslutte, om organisationen skal opbygges til at klare disse opgaver professionelt, eller om NATO blot skal levere støtte, hvor den kan og med de midler, der er til rådighed på det aktuelle tidspunkt.

På samme måde vil NATO's forhold til andre internationale organisationer bestemmes af NATO's evne til at supplere og støtte disse organisationer. Kan NATO ikke dette, vil Alliansen hurtigt kunne få genoplivet sit gamle slogan: "No Action Talk Only".

Samlet peger dette ikke på, at en øget indsats inden for ikke-militære opgaver vil have direkte negative konsekvenser for NATO, men mere at en manglende evne til at løfte opgaverne vil have konsekvenser i form af tab af organisatorisk og faglig legitimitet. Da

⁵ <http://www.mod.uk/DefenceInternet/DefenceNews/DefencePolicyAndBusiness/ReidNatoRisksFailingAlliesMustShapeUp.htm>

⁶ John Reid's tale kunne mht. indsatsen i Pakistan give det indtryk, at hjælpen var delvist motiveret for stabilisering i forhold til indsatsen i Afghanistan.

disse tre områder alle er en del af den organisatoriske beslutningsproces, er det samtidig et af stederne Alliancen og medlemslandene bør fokusere. Umiddelbart er der intet i disse forhold, der taler for en ændret struktur, men såfremt tendensen til ikke-militære opgaver fortsætter og samtidig bærer mere præg af involvering af NATO-ressourcer vil EADRCC's kompetence som center formentlig ikke være tilstrækkelig. Derfor bør der være fokus på at opgaver, kompetence og organisation følges ad.

Det tilbagevendende ressourcespørgsmål vil blive dimensionerende i forhold til prioriteringen mellem militær og ikke-militær indsats, hvorved de enkelte nationers villighed til at stille styrker til ikke-militære opgaver samt at leve op deres forpligtelser bliver afgørende. Ligeledes vil integrationen og samarbejdet mellem NATO og andre internationale organisationer blive afgørende for at succes kan opnås. Derfor bør der være fokus inden for såvel NATO som EU på hvorfor og hvor meget der dubleres på disse områder. Endelig vil et øget antal ikke-militære opgaver løst med NATO-ressourcer set ud fra ovenstående konsekvenser konfrontere konsensusprincippet, idet kombinationen af humanitær indsats og nationale interesser er svært forenelig med at deltage i mindskelsen af menneskelig lidelse.

Set med nationale øjne vil ovenstående have indvirkning på dansk beslutningstagning, for så vidt angår udviklingen af dansk forsvars kapaciteter, valg af strategiske samarbejdspartnere og endelig en stillingtagen til Danmarks rolle i forbindelse med ikke-militære opgaver i regi af NATO. Et øget antal ikke-militære opgaver i kategorien humanitær hjælp og katastrofehjælp vil afføde et behov for alt fra bemandet pumpemateriel til felthospitaler. Naturligvis vil transport af materiellet være afgørende for indsatsens værdi, hvorfor strategisk lufttransport som altid vil være et kritisk element. Derfor vil kapacitetsudviklingen set i et samlet NATO-billede under en mere fleksibel beslutningsstruktur være mere interessant ud fra hvor langt NATO ønsker at gå i løsningen ikke-militære opgaver. Som på andre områder gør Danmark sig godt ved at levere ekspertise på fokusområder frem for at levere en mængdevare.

5. Konklusion

Det vil ikke være en forkert konklusion, at ikke-militære opgaver i regi af NATO er kommet for at blive og formentlig vil stige i omfang over tid. NATO har i sine medlems- og partnerlande adgang til ressourcer, der hurtigt kan indsættes, stort set hvor det ønskes, hvilket andre organisationer mangler. Dermed ikke sagt, at NATO ingen mangler har på det ikke-militære område, men at NATO bør gøre sig klart, hvor langt Alliancen skal og kan bevæge sig ind på dette område, uden at miste sin relevans. Her er det nødvendigt at dele de ikke-militære opgaver i to grupper, afhængigt om opgaverne løses ved koordinering af medlems- og partnerlandenes bidrag eller om opgaverne løses med indsættelse af NATO-ressourcer såsom NRF.

Ikke-militære opgaver løst ved koordinering af medlems- og partnerlandenes bidrag er ikke et problem, hvorimod indsættelse af NATO-ressourcer placerer opgaven i et andet perspektiv. Løsningen vil her lægge under for nationale interesser, der i sidste ende viser sig i konsensusbeslutningen i NAC'en. Dermed risikerer løsninger, der kræver indsættelse af NATO-ressourcer, at udvande Alliancens handlemuligheder, hvilket på sigt kan devaluere NATO's kurs især i den ydre del af interessesfæren. Derfor skal NATO meget klart sætte grænsen for indsættelse og engagement, når det kommer til ikke-militære opgaver.

Ligeledes skal NATO vælge sine slag med omhu, hvorved det bliver af stor betydning at afstemme indsatsen i forhold til organisationer som eksempelvis ECHO. Derigennem kan NATO's kapaciteter opbygges til at løse netop de opgaver, Alliancen har de bedste forudsætninger for at løse, mens andre organisationer løser de opgaver, de gør bedst. Med en øget integration og koordination organisationerne imellem, kan de ikke-militære opgaver løses bedre og billigere i et såvel regionalt som globalt perspektiv.

Samlet set har NATO begivet sig ind på et spor, der i lyset af den sikkerhedspolitiske orden har klar relevans, men som samtidig er langt nemmere at måle og observere på, end effekten af en langvarig militær indsats som eksempelvis i Afghanistan. Dermed vil løsningen af disse opgaver i stort omfang være et tveægget sværd, i det omfang de tegner NATO's omdømme, og løsningen af disse opgaver skal derfor ikke tages let. Organisatio-

nen skal trimmes, så den hurtigt og kompetent kan løfte opgaven uden at skulle lægge under for politiske finurligheder. Om man vil det eller ej er det svært at argumentere politisk mod humanitær hjælp, ligegyldigt hvor i verden det er. Dette skal Alliancen gøre sig klart, inden den engagerer sig i endnu videre omfang i ikke-militære opgaver.

Slutteligt er dette område som resten af NATO's opgavepalet, et område hvor det udelukkende er medlemslandene, der afgør hvorvidt disse opgaver skal løses med succes eller ej. Derfor skal indsatsen på dette område komme indefra, da en sporadisk indsats fra enkelte engagerede og velmenende medlemslande blot drukner over tid, såfremt Alliancen som helhed ikke magter at løfte opgaven.

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

Peter Viggo Jakobsen, lektor, Københavns 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, forskningsprofessor, NUPI

Mehdi Mozaffari, professor, Aarhus Universitet

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

Mikkel Vedby Rasmussen, direktør, Dansk Institut for Militære Studier

Sten Rynning, lektor, Syddansk 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