



Før topmødet:

NATO har ikke taget skridtet ind i den post-vestlige verden

Der er ét altafgørende spørgsmål, NATO ikke tør stille sig selv: Har verden stadig brug for os? Hvis alliancen skal bevare sin legitimitet, må den bevise sit værd for verdens nye magtcentre.

ANALYSE af Trine Flockhart

LÆS OGSÅ:

- [Eliot Cohen: Europa må til at klare sig selv](#)
- [NATO: Den ujævne vej mod et nyt strategisk koncept](#)
- [NATO's nye strategiske koncept: De 200 sidste atomraketter i Europa](#)

Den 20. maj holder NATO topmøde i Obamas hjemstavn Chicago. Mødet har været planlagt, siden NATO vedtog et nyt strategisk koncept i Lissabon i november 2010. Aftalen skulle gøre alliancen klar til at imødegå det 21. århundredes udfordringer. Medlemslandene besluttede sig for at revidere NATO's atom- og afskrækkelsesstrategi og fokusere på sikkerhed gennem samarbejde med et bredt spektrum af partnere. Til topmødet i Chicago skulle NATO så gøre status over de initiativer, der blev formuleret i Lissabon. Planen var, at alliancen dels kunne tage bestik af operationen i Afghanistan. Dels give et samlet bud på, hvilke atomare-, konventionelle- og missilforsvarsstyrker, der er nødvendige for kunne føre en overbevisende afskrækkelsespolitik og opretholde et troværdigt forsvar. Da parterne forlod hinanden i 2010, forstillede de sig, at en ny partnerskabspolitik, et operationelt missilforsvar og nye samarbejdsaftaler med Rusland og med en række internationale organisationer ville være en realitet i 2012.

Men sådan ser virkeligheden ikke ud, når alliancen stikker hovederne sammen i Chicago i weekenden. NATO's atom- og afskrækkelsesstrategi er ikke blevet revideret, missilforsvarssamarbejdet med Rusland står stille, og samarbejdsaftalerne med andre internationale aktører lader vente på sig. NATO bliver nødt til at adressere problemstillingerne, hvis alliance stadig skal være relevant under de nye forudsætninger, man kan forvente i et post-vestligt internationalt system. Alligevel er det usandsynligt, at den fejlslagne strategi vil blive bemærket på topmødet. Som altid har NATO-diplomatiet formået at formulere en dagsorden, der lægger sig i forlængelse af dagsordenen i Lissabon, uden at komme ind de planer, som ikke er blevet til noget. I stedet for at handle om initiativer, der ikke er blevet til noget, kommer mødet til rotere omkring tre nøje udvalgte hovedtemaer:

Hovedemner #1: En milliard euro til Afghanistan

Ifølge højtstående diplomater i NATO vil topmødets centrale emne helt oplagt være en præsentation af den forestående overgangsfase i Afghanistan, ligesom alliancen vil understrege sin fortsatte støtte til det Afghanske folk. NATO vil naturligvis gøre alt, for at missionen i Afghanistan kommer til at fremstå i så positivt lys som muligt. Men bag ved de retoriske floskler kan man også forvente en målrettet forhandling, om hvem der skal betale for sikkerheden i Afghanistan. USA vil sandsynligvis bruge topmødet til at få en aftale på plads om finansieringen af de afghanske sikkerhedsstyrker efter tilbagetrækningen i 2014. Ambitionen er at sikre et bidrag på en milliard euro, hvilket er et temmelig ambitiøst mål under de givne økonomiske forhold.

Hovedemner #2: Smart defence og missilforsvar

Det andet hovedemne er kapabiliteter., herunder Anders Fogh Rasmussens initiativ om at øge satsningen på det såkaldte smart defence. Det er i grundlæggende set en diplomatisk måde at sige, at NATO må blive bedre til at få pengene til at slå til, uden at det går ud over evnen til at løfte sine forsvarsopgaver. Men smart defence er samtidig en mulighed for at få fordelt arbejdet anderledes i alliancen. Sikkert er det, at smart defence vil være nøgleordene på topmødet, selvom kapabiliteter dækker over andre nok så vigtige emne. Offentligheden kommer til høre mest om smart defence, mens NATO forhandler om mere specifikke kapabiliteter som for eksempel air policing, efterretning, overvågning, droner og rekognoscering. Dertil kommer, at NATO (lidt diskret) vil annoncere, at det missilforsvar, som man blev enige om at oprette i Lissabon i 2010, nu er operationelt i første fase. Det planlagte samarbejde med Rusland er dog ikke kommet på plads. Godt gemt i topmødet kan man desuden forvente at finde en erklæring om, at NATO støtter en reducere af verdens atomvåben ? gerne gennem forhandlinger med Rusland om at fjerne alle ikke-strategiske kernevåben placeret i Europa og i det vestlige Rusland.

Hovedemner #3: Partnerskaber

Det tredje hovedemne er partnerskaber. Der er sket en hel del på området, siden NATO i Lissabon udtrykte ønske om at udvikle et bredere netværk af partnerskaber med lande og internationale organisationer. På et møde i Berlin i april sidste år, blev alliancelandene enige om en ny partnerskabspolitik. Den skal nu basere sig på interesser i stedet for værdier, mens partnere, der bidrager til NATO's operationer, skal have mere indflydelse. Men selvom NATO's nye partnerskabspolitik absolut er en god begyndelse, skal NATO ikke forvente en kø af entusiastiske bidragsydere. Alliancen skal snarere regne med, at potentielle partnere også vil basere deres relationer med NATO på interesser, og at de vil kræve noget for noget.

Spørgsmålet NATO burde stille sig selv

De tre hovedemner dækker langt fra alle relevante spørgsmål, som NATO burde forholde sig til. Siden lanceringen af det strategiske koncept i 2010 har alliancen været genstand for en voksende debat. Spørgsmålet er, om NATO kan forblive relevant i en verden, hvor fokus i stigende grad er rettet mod Asien, og hvor de europæiske medlemslande har vist sig yderst tilbageholdene, når det kom til at engagere i de missioner (Afghanistan og Libyen), som rent faktisk giver alliancen legitimitet.

Det store spørgsmål er, om der er brug for en organisation som NATO i en post-vestlig verden. I

lyset af den eksistentielle udfordring, NATO står overfor, svarer diskussionen af de tre hovedemner til at flytte rundt på dækstolene på Titanic. I 2010 kunne NATO selv få øje på flere områder, hvor den kunne spille en rolle som relevant sikkerhedsaktør. Både i forhold til at opretholde egne medlemmers sikkerhed og i forhold til at sikre, at nødvendige ressourcer er tilgængelige, og at handels- og kommunikationsveje holdes sikre og åbne. Dertil kommer, at missionen i Libyen viste, at NATO er den eneste sikkerhedsorganisation, der kan sendes ud med kort varsel, når uventede kriser sker. NATO forvandlede sig for en stund fra en stationær forsvarsalliance til en aktivistisk sikkerhedsaktør. I flere henseende spiller NATO også en rolle, der har relevans uden for alliances medlemskreds. For eksempel gennem patruljerne i Adenbugten, indgrebet i Libyen og tilstedeværelsen i Afghanistan. Det har stor betydning, fordi et relevant NATO i en post-vestlig verden er et NATO, som nye magtcentre ønsker at være partnere med. Og selvom alliancen har vist gode takter, tyder meget på, at den ikke griber chancen for at slå sin relevans fast med syvtommersøm i Chicago. Det skyldes hovedsageligt tre forhold:

Forhold #1: NATO kan ikke enes om en atomstrategi

For det første var det meningen, at NATO skulle gennemgå en revision af den atom- og afskrækkelsesstrategi, som har hersket siden den kolde krig. NATO har allerede i al ubemærket skaffet sig af med cirka 90 procent af de våben, som fandtes på det europæiske kontinent, men der er stadig cirka 200 ældre fritfaldsbomber af typen B61 tilbage i Europa. Eftersom våbnenes fremføringsmidler (Tornado og F-16 fly) snart skal skiftes ud, er spørgsmålet, om det overhovedet giver mening at være i besiddelse af bomberne længere. Ikke desto mindre, og til trods for at der ikke findes overbevisende argumenter for at beholde af de resterende atomvåben, har NATO ikke kunnet nå til enighed om at skaffe sig af med dem. I det hele taget har alliancen ikke kunne blive enige om substantielle ændringer i atomstrategien.

Forhold #2: Fokus skifter

For det andet har nogle af NATO's medlemmer tilsyneladende endnu ikke indset, USA kun finder NATO relevant, så længe et af to kriterier er opfyldt. De europæiske allierede (og Canada) skal enten være villige til at bidrage til missioner, der er strategisk vigtige for USA (Afghanistan), eller som NATO føler sig forpligtiget til at deltage i, selvom de ikke er strategisk vigtige for USA (Libyen). NATO handler ikke kun om, at USA beskytter Europa. NATO handler også om, at Europa støtter USA. Alligevel har de europæiske allierede sat en ære i at komme ud af Afghanistan så hurtigt som muligt. Og NATO har kun kunnet mønstre otte medlemslande (ud af 28) i missionen i Libyen.

Selvom USA har forsikret europæerne om, at Europa forbliver USA's vigtigste allierede, kan man ikke se bort fra, at USA bruger mindre tid på Europa i dag end for få år siden. Samtidig taler fremtrædende amerikanske analytikere om en betydeligt formindsket amerikansk rolle i Europa, alt i mens USA selv mister magt i det internationale system. NATO får sin legitimitet gennem internationale missioner, men efter 2014 kunne NATO meget vel ikke være involveret i nogen mission for første gang i tyve år.

Forhold #3: Vil ikke give noget igen

Sidst men ikke mindst lagde det strategiske koncept op til, at NATO skulle gøre begrebet 'samarbejdende sikkerhed' (cooperative security) til et af alliancens hovedformål. Den store overraskelse i Lissabon var Anders Fogh Rasmussens initiativ til at tilbyde et samarbejde med Rusland på missilforsvarsområdet. Rusland accepterede invitationen og indgik tilmed flere andre samarbejdsaftaler på områder, hvor de ellers ligger langt fra NATO's linje. Forhandlingerne gik dog i hårdknude, da det stod klart, at NATO ikke tilbød egentligt samarbejde om et fælles missilforsvar, men derimod forestillede sig to sideløbende missilforsvarssystemer med udveksling af information. Med andre ord ville Rusland ikke få meget ud af samarbejdet. Siden har der vist sig en tendens til, at NATO godt nok ønsker samarbejde, men har svært ved at blive enige om, hvordan den skal bidrage til sådanne samarbejder. I et system med stigende magtspredning må NATO vænne sig til, at potentielle samarbejdspartnere også skal kunne drage fordel af et samarbejde. Hidtil har NATO været vant til en kø af lande, der ønskede at arbejde sammen med NATO, men nu er det NATO, der ønsker at arbejde sammen med tredjelande. Det fordrer naturligvis, at NATO vil tilbyde noget til gengæld. Det er et skridt, som NATO dog endnu ikke har formået at tage.

*Trine Flockhart (f. 1961) er senior forsker på Dansk Institut for Internationale Studier. Hendes primære forskningsområder er europæisk sikkerhed, især NATO og EU samt udviklingen og udfordringerne i den liberale verdensorden. Hun har tidlige arbejdet i Australien og Storbritannien og har bla. udgivet bøgerne *Socializing Democratic Norms* (2005) samt *European Security after the War in Iraq* (2006). Hun arbejder i øjeblikket på en bog om forholdet mellem NATO og EU, samt en bog om den liberale verdensorden. ILLUSTRATION: NATO's generalsekretær Anders Fogh Rasmussen holder pressemøde (Foto: Presse, NATO)*
