

Executive summary

NATO har fødselsdag den 4. april og eftersom der er tale om en rund fødselsdag markeres dagen med et stort anlagt topmøde, symbolsk placeret i to byer på hver side af Rhinen – Strasbourg på den franske side og Kehl på den tyske side. Det er klart at 60 år på bagen fordrer en del opmærksomhed, men så stor opmærksomhed som NATO er blevet tildelt den sidste tid i Danmark er naturligvis fordi at lige netop dette topmøde er specielt spændende set med danske øjne, for det kunne meget vel også blive lejligheden hvor Anders Fogh Rasmussen (måske) bliver NATOs næste generalsekretær.

Spørgsmålet er hvilke andre emner der måtte komme op på topmødet, og hvilke udfordringer den nye NATO generalsekretær vil komme til at stå overfor. Der er ingen tvivl om at NATO vil gøre sit bedste for at selve fødselsdagen bliver festlig, men efter fest kommer der jo som bekendt hverdag, hvor der ganske givet vil blive nok at se til.

Briefet her vil give et bud på hvilke emner man kan forvente til topmødet i Kehl og Strasbourg – og hvilke udfordringer der ligger forude for NATO og den nye generalsekretær.

Marts 2009

NATO's 60-års fødselsdag - En festlig dag i Kehl og Strasbourg

Trine Flockhart

tfl@diis.dk

www.diis.dk/tfl

EN FEST MED GLADE BUDSKABER

Udover, at der forhåbentlig er opnået enighed om hvem der skal følge i Jaap de Hoop Scheffers fodspor, er det meget vigtigt for NATO at den runde fødselsdag markeres med både pomp og pragt og positive nyheder. Ikke alene er det et stort jubilæum som skal markeres, men NATO har stærkt brug for positive meldinger. Heldigvis er der da også nogle rigtig gode nyheder, så fødselsdagen skal nok blive festlig.

For det første vil topmødet formelt markere Frankrigs tilbagevenden til NATO's militære struktur, mere end 40 år efter De Gaulle forlod samarbejdet i forbindelse med en langvarig uenighed om NATO's strategi. At Frankrigs nuværende Præsident Sarkozy nu har meldt ud, at Frankrig vender tilbage til NATO, skyldes dog nok nærmere, at Sarkozy er overbevist om at NATO og EU er komplementære, og at EU bedst kan styrkes gennem fuld fransk deltagelse i NATO. Dette kan bl.a. ses ved, at det allerede sidste år lykkedes Frankrig at overtale amerikanerne til at acceptere EU's forsvarsdimension. Amerikas nyfundne entusiasme for den fælles europæiske sikkerheds og forsvarspolitik blev først annonceret i Paris af USA's NATO-ambassadør, Victoria Nuland, og blev siden cementeret af George Bush ved topmødet i Bukarest i april sidste år. En anden grund til, at Frankrig vender tilbage efter 43 års surmuleri er, at selvom Frankrig ikke formelt set deltager i den militære del af NATO, er Frankrig ikke desto mindre en af NATOs største bidragydere til aktionerne i Afghanistan og Kosovo, uden dog at sidde med ved bordet når vigtige strategiske beslutninger skal tages. Så selvom Frankrigs tilbagevenden til NATOs integrerede militære struktur er en meget positiv ting for NATO, er der tale om en pragmatisk og strategisk beslutning fra franskmændenes side. Man skal med andre ord nok ikke tro at det skyldes, at franskmændene pludselig er blevet vilde med NATO – i hvert fald ikke på bekostning af EU.

Udover at fejre Frankrigs tilbagevenden til NATO-folden, vil topmødet sandsynligvis også blive lejligheden til at byde Kroatien og Albanien velkommen som nye medlemmer. En familieforøgelse er jo altid en positiv begivenhed – og det vil den uden tvivl også være ved NATO topmødet, også selvom der igen vil være surmuleri i krogene over, at Makedonien ikke kommer med. Siden invitationerne blev udstedt til Albanien og Kroatien ved topmødet i Bukarest sidste år, har man arbejdet ihærdigt på at løse navneproblemet omkring Makedonien. Uenigheden omkring navnet var grunden til, at invitationen til Makedonien eller FYROM, som grækerne insisterer på at kalde landet (Former Yugoslav Republic of Macedonia), blev blokeret af Grækenland. Imidlertid har grækerne ikke været til at hugge eller stikke i, men nægter at acceptere navnet Makedonien, idet dette også er navnet på en græsk provins. Der er ingen tvivl om, at grækerne i denne sammenhæng bliver anset som skurkene, men samtidig er Makedonien ikke vigtig nok for andre NATO medlemmer til, at de vil risikere at ødelægge feststemningen på dette punkt.

Det samme vil nok gøre sig gældende med hensyn til spørgsmålet om Ukrainsk og Georgisk medlemskab af NATO. Bush Administrationen var den største fortaler for, at de to lande fik den såkaldte MAP-status (Membership Action Plan), som er en individuel handlingsplan for lande, der er på vej mod medlemskab af NATO. Der var dog stærk modstand fra adskillige store europæiske lande på topmødet sidste år, hvor der som bekendt ikke blev givet MAP-status til hverken Georgien eller Ukraine. Siden krisen i Georgien i august er viljen til at lukke Georgien ind i alliancen bestemt ikke blevet større, og spørgsmålet om NATOs popularitet i Ukraine er ligeledes ikke forsvundet. Man skal derfor næppe forvente, at der vil blive udstedt invitationer til topmødet.

Sidst men ikke mindst vil topmødet blive første lejlighed for de europæiske allierede til samlet at hilse på Præsident Obama. Med andre ord, er der lagt op til et festligt topmøde, med masser af po-

sitive emner på dagsordenen, så fødselaren kan blive fejret med maner.

NATO'S POLITISKE OG MILITÆRE UDFORDRINGER

Uanset hvor meget festivas, der lægges op til på topmødet i april, er der imidlertid også en del mørke skyer, som kunne tænkes at tage noget af glansen fra festlighederne. Der skal tages mange beslutninger, da der er mange uløste problemer og voksende udfordringer, som de sidste to topmøder i Riga i 2006 og Bukarest i 2008 ikke formåede at få løst. Eftersom NATO er en organisation, hvor alle beslutninger skal tages i enighed, er det at tage en beslutning – for slet ikke at tale om flere beslutninger – altid en stor udfordring. Dertil kommer at NATOs helbred har skrantet siden krigen i Kosovo i 1999, en krig som viste hvor svært det var i praksis for den europæiske og amerikanske side af Alliancen at samarbejde på slagmarken. Ikke alene stod det klart, at de amerikanske styrker teknologisk set var langt overlegne i forhold til de europæiske styrker, men den langsommelige beslutnings proces i NATO fik samtidig selv Europa-venlige Clinton folk til at sværge ”aldrig mere at føre krig gennem komiteer”. NATOs helbred blev ikke bedre da USA høfligt, men bestemt afslog europæernes tilbud om hjælp i Afghanistan i 2001, eller da den væbnede aktion i Irak i 2003 uden samlet støtte fra de europæiske allierede, bragte alliancen ud i en krise, der af en NATO embedsmand blev beskrevet som en ”near death experience”.

Selvom der er sket store forbedringer i det transatlantiske forhold siden krisen i 2003, er NATO stadig svækket efter krisen og har været mere end sædvanligt beslutningshæmmet lige siden. Alliancen er desuden presset i spørgsmålet om en ligelig deling af byrden i Afghanistan, står samtidig overfor store udfordringer i Kaukasus, og er i stigende grad delt over, hvordan det vigtige forhold til Rusland skal tackles. Et stigende antal NATO medlemmer ønsker, at NATO skal lægge mere vægt på de såkaldte artikel fem spørgsmål,

der vedrører det territoriale forsvar af alliancens medlemmer. Dermed er der sket en deling af alliancen mellem de medlemslande, der lægger stor vægt på alliancens globale rolle som aktiv sikkerhedsaktør ’hvor og når’ kriser opstår og dem, som hellere ser at NATO holder sig til den direkte beskyttelse af sine egne medlemmer i en bredere fortolkning af, hvad der udgør en artikel fem trussel – for eksempel angreb på medlemslandenes elektroniske infrastruktur, som det var tilfældet i Estland i 2007.

Dertil kommer at NATO også står overfor en række konkrete militære og politiske problemer, som dagligt begrænser alliancens handlerum. På det militære område har NATO et problem, i at selvom Europa på papiret råder over ikke mindre end 1,4 millioner soldater, er det kun ca. 60.000, der kan deployeres. Eftersom de europæiske NATO lande i øjeblikket har ca. 40.000 soldater i NATO operationerne i Afghanistan og Kosovo, stående styrker i både NATO’s stående udrykningsstyrke (NRF -NATO Response Force) og i EU’s kampgrupper, samt styrker i blandt andet EU’s militære aktioner i Bosnien og Tchad, skal der ikke meget matematik til at se, at NATO styrkemæssigt er hårdt presset. NATO har desuden et materielt kapacitetsproblem, eftersom der ikke længere er brug for den kolde krigs tunge tanks og tungt artilleri, men at der snarere er brug for (meget dyre) helikoptere og transportfly og mere moderne udstyr til de udsendte soldater. NATO står altså overfor at skulle investere betydeligt mere på materielanskaffelse, samt en markant omstrukturering fra skrivebordsoldater til soldater, der kan sendes ud på internationale missioner. Som sagt er det aldrig let for NATO at tage beslutninger, og beslutninger der involverer store økonomiske investeringer, er nogle af de mest udfordrende.

Det er ikke kun i relationerne udadtil, at udfordringerne for den 60-årige alliance hober sig op – det samme er tilfældet internt i alliancen. Det kan simpelthen ikke undgås, at de lande som pådrager sig tab vil se med skepsis på de lande, som ikke har taget ligeligt del i risiko- og tabsbyrden . En

mere ligelig byrdefordeling i Afghanistan er en forudsætning både for missionens succes og for dens legitimitet i befolkningen. Alligevel er der ikke meget, der tyder på, at lande som for eksempel Tyskland, Italien og Spanien, som i øjeblikket ikke deltager i de mere farlige områder i Afghanistan, har tænkt sig at bevæge sig mod syd og øst. Dermed er fordelingen af risici i forhold til lande som for eksempel Danmark, der har stort set alle sine udsendte soldater i den meget urolige Helmand provins, blevet meget ulige, hvilket naturligvis ikke er godt for sammenholdet i NATO.

Skulle Anders Fogh Rasmussen blive NATOs generalsekretær, vil spørgsmålet om styrkebidrag til især de ustabile områder i Afghanistan, utvivlsomt blive en af de rigtig svære opgaver. Selvom der på sigt er tale om en uholdbar situation, vil den dog sandsynligvis ”ulme” videre i bedste NATO stil, indtil en krise fremprovokerer en beslutning. Obama har som bekendt allerede annonceret en overførsel af amerikanske styrker fra Irak til Afghanistan. Det er endnu uvist, hvor meget pres han vil lægge på europæerne, for alle ved, at der ikke vil komme mange europæiske soldater på bordet, så spørgsmålet er, om det er værd at lægge en dæmper på festlighederne på selve topmødet. Det vil dog uden tvivl være et spørgsmål, der vil blive taget op på et senere tidspunkt, når et positivt jubilæumstopmøde er i hus.

Sidst men ikke mindst er det næsten til hudløshed blevet påpeget af NATO's afgående generalsekretær Jaap de Hoop Scheffer, at samarbejdet mellem NATO og EU skal forbedres. Begge organisationer har hovedkvarter i Bruxelles, og 21 af NATO's 26 medlemmer og EU's 27 medlemsstater er medlem af begge organisationer. Alligevel er forholdet mellem EU og NATO blevet beskrevet som en ”frossen konflikt”, med henvisning til den uløselige politiske hårdknude som findes i relationerne mellem Tyrkiet, Grækenland og Cypern. Da der ikke er udsigt til en snarlig løsning af Cypern problemet, er der sandsynligvis heller ikke udsigt til en snarlig løsning på NATOs og EUs samarbejdsproblemer på det øverste poli-

tiske niveau. Selvom et samarbejde mellem de to organisationer er logisk – især i de fælles operationsområder i Afghanistan og Kosovo - og selvom stort set alle kan se nødvendigheden af et samarbejde mellem de to organisationer, er det sandsynligt, at den ”frosne konflikt” vil forblive frossen på det overordnede politiske niveau indtil der findes en løsning på Cypern problemet.

DEKLARATIONEN OM ALLIANCE SIKKERHED (DAS)

Der er med andre ord en hel del problemer, som skal løses, men som altså heller ikke må spolere fødselsdagsfesten. Det er nødvendigt på en og samme tid at gøre klart overfor skeptiske skatteydere, hvilken rolle NATO skal spille i det 21. århundredes sikkerhedspolitiske udfordringer, samt hvad NATOs helt fundamentale rolle egentlig er. Det er et spørgsmål, som har spøgt siden murens fald for næsten 20 år siden. Paradoksalt nok var afslutningen på den kolde krig på mange måder en katastrofal begivenhed for NATO, eftersom den fratog NATO's oprindelige, og eneste fuldt logiske, eksistensbegrundelse. Ifølge en højtstående NATO embedsmand har NATO lidt under en identitetskrise lige siden. Ganske vist omstillede NATO sig hurtigt efter den kolde krig med det omfattende udvidelses- og partnerskabsprogram, som har spillet en markant rolle i skabelsen af et (næsten) ”helt og frit Europa”. Alligevel er spørgsmålet, der bliver stillet i NATOs befolkninger forståeligt nok – hvad gør NATO godt for?

Fra NATO's side er man klar over at NATO's nytteværdi ikke længere er helt tydelig. Der bliver arbejdet på højtryk med en begrebsmæssig udvikling af Alliancen, som kan besvare spørgsmålet om NATOs nytteværdi, og hvilke opgaver NATO skal påtage sig i fremtiden. I den forbindelse vil NATO topmødet påpege, at NATO stadig er nødvendig fordi nye trusler er kommet til, trusler som NATO skal kunne beskytte mod, og fordi svage og kollapsede stater som for eksempel Afghanistan udgør en reel trussel mod NATOs

medlemslande. NATO vil derfor gøre meget på topmødet for at understrege vigtigheden af missionen i Afghanistan, og der vil blive øget opmærksomhed på de såkaldte nye trusler som energisikkerhed 'cyber defence' og voksende missilrusler fra for eksempel Iran, samt eventuelle sikkerhedspolitiske udfordringer i 'det høje nord' – med andre ord Arktis.

Det er helt sikkert at NATO topmødet vil blive den anledning, hvor NATO for alvor tager fat på problemet omkring denne identitetskrise, og hvor man vil forsøge at give de mange politiske og militære udfordringer et positivt 'spin'. Hoop Scheffer har meldt ud, at NATO har brug for at udvikle et nyt strategisk koncept, som kan give alliancen det nødvendige begrebsmæssige fundament for, at NATO kan møde disse nye udfordringer. Der vil derfor med stor sandsynlighed blive iværksat en udviklingsproces af et nyt strategisk koncept på topmødet i Strasbourg og Kehl. Selve konceptet kan dog først forventes færdigudviklet i løbet af 2011, så indtil da er der brug for en 'pakke' der kan samle de mange problemer og udfordringer i et dokument, hvor der lægges vægt på løsninger og fælles værdier i stedet for problemer og politisk splittelse. Der er blevet arbejdet på højtryk i NATO på netop dette dokument – Deklaration om Alliance Sikkerhed – også kendt som 'DAS', et dokument, som uden tvivl vil få en markant profil på topmødet.

Det præcise indhold af DAS kendes endnu ikke udenfor den snævre kreds omkring NATO's nuværende generalsekretær. Dog forventes det, at DAS vil udgøre en slags operationalisering af det transatlantiske forhold og relationerne mellem NATO og andre internationale organisationer – især EU og FN, samt en præcisering af NATO's konkrete opgaver. Det er især erfaringerne fra Afghanistan og de praktiske problemer forbundet med samtænkning, der gør, at der vil blive lagt stor vægt på samspillet mellem alle de aktører der er, eller burde være, involveret i Afghanistan. Afghanistan kan ikke kun være NATOs opgave – og NATO's problem. Tværtimod er Afghanistan en opgave som kun kan løses gennem samarbejde

mellem alle internationale organisationer og NGO'er, hvor NATO's opgave bør begrænses til den militære og sikkerhedspolitiske del, om end i tæt samarbejde med andre aktører. Det er derfor vigtigt at Deklarationen om Alliance Sikkerhed formår at kæde NATO's rolle sammen med konkrete opgaver som bør løses af NATO, med de opgaver der måske bedre kan løses af FN og EU. Man kan i den forbindelse forvente et udspil om, at NATOs strategiske koncept og EUs sikkerhedsstrategi bør være på linje med hinanden og med de nye trusler som de identificerer som de sikkerhedspolitiske udfordringer i det 21. århundrede. Samtidig vil DAS uden tvivl lægge op til, at de fælles værdier der udgør fundamentet for alliancens sikkerhed kun kan sikres gennem en mere ligelig fordeling af byrder og risici. Hoop Scheffer har allerede meldt ud, at Deklarationen om Alliance Sikkerhed bør være det centrale element på jubilæumstopmødet.

ET 'FESTLIGT' TOPMØDE?

Der er altså lagt op til den helt store fødselsdagsfest, og ikke en afskedsfest før den 60-årige alliance går på pension. Om det hele når at komme med, og hvad der kan opnås enighed om, er dog endnu usikkert, men svar på alle de rejste spørgsmål skal man nok ikke regne med at få. Situationen byder imidlertid, at der kommer "noget stort" ud af topmødet. Heldigvis for NATO, vil Frankrigs genindtræden i den militære struktur, en ny amerikansk Præsident, samt nye medlemmer og en Deklaration om Alliance Sikkerhed nok kunne præsenteres med tilpas meget pomp til, at de mørke skyer der utvivlsomt vil opstå omkring Rusland, Georgien, NATO-EU forholdet og risikobyrdens i Afghanistan, ikke får overtaget. Der er derfor gode chancer for et festligt topmøde.

DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER

STRANDGADE 56 · 1401 KØBENHAVN K · DENMARK

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