



DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES
STRANDGADE 56 • 1401 COPENHAGEN K

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

DIIS Brief

TOPMØDET I BUKAREST

– (næst)sidste chance for beslutning i NATO?

Trine Flockhart

Marts 2008

Abstrakt:

NATO holder topmøde i Bukarest i denne uge, skønt der blev afholdt topmøde i Riga for mindre end halvandet år siden og til trods for at der vil blive afholdt endnu et topmøde i 2009. I den forbindelse diskuterer Briefet de emner som sandsynligvis vil blive taget op på topmødet, samt nogle af de problemer der er forbundet med at opnå handlings orienterede beslutninger. Det argumenteres i Briefet at de tre topmøder indenfor kort tid i 2006, 2008 og 2009 ikke skal ses som et resultat for NATOs appetit for beslutningstagning, men snarere er et udtryk for indholdet i den internationale kalender. Tværtimod kommer de tre topmøder på et tidspunkt hvor NATO må anses for at være mere end sædvanligt beslutningshæmmet.

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

Dansk Institut for Internationale Studier, DIIS

Indledning

NATO topmøder synes at være blevet hverdagskost på det sidste. Det sidste topmøde fandt sted i Riga i november 2006, og det næste vil finde sted allerede i 2009 – efter sigende enten i Berlin eller Paris. De mange topmøder er dog ikke udtryk for, at NATO har stor appetit på den beslutningstagning, som man normalt forbinder med topmøder, men er snarere et udtryk for indholdet af den internationale politiske kalender. Således afholdes denne uges topmøde i Bukarest efter ønske fra USA for at Præsident Bush kan nå at få et sidste møde med NATO ledere inden præsident skiftet. Næste topmøde højst sandsynligt i april 2009 ligger også fast fordi det skal fejre Alliancens 60 års jubilæum.¹

Det paradoksale ved at lægger op til så mange beslutninger med tre topmøder i ruf er, at NATO altid har været en beslutningshæmmet organisation, simpelthen fordi alle beslutninger skal tages i enighed, og fordi medlemmerne i realiteten har modsatrettede interesser under de meget opreklamerede fælles værdier. Derfor har der altid ligget en eller anden krise og ulmet i NATO, som med jævne mellemrum er boblet op til overfladen og til politisk opmærksomhed – og som også ofte har givet anledning til, at en kontroversiel beslutning alligevel kunne tages.

Problemet for NATO i denne ”topmøde-rige tid” er, at den krise som ”boblede op” under Kosovo krigen i 1999, da det viste sig, hvor svært det var i praksis for den europæiske og amerikanske side af alliancen at arbejde sammen, aldrig rigtig blev løst, men efterlod et NATO præget af mismod, rådvildhed og stagnation og mere end nogen sinde ude af stand til at træffe beslutninger. Efter krigen i Kosovo blev krisen i forholdet mellem de to sider af Atlanten yderligere forværret, da USA efter 11. september høfligt afslog NATOs tilbud om hjælp – endda efter NATO havde aktiveret musketereden – artikel 5 – for første gang i alliances historie. Det transatlantiske forhold blev ikke bedre, da USA valgte en væbnet aktion i Irak uden samlet støtte fra de europæiske allierede, og efter spørgsmålet om beskyttelse af Tyrkisk territorium havde ført alliancen ud i, hvad en embedsmand beskrev som en ”near death experience”.

Selvom tonen er blevet mindre skinger end i 2003, kan man ikke sige, at den krise, som startede i 1999 og blev yderligere skærpet i 2003, er forsvundet. Tværtimod har den efterladt et NATO, som er svækket og står overfor store udfordringer og nødvendige beslutninger. Problemet er imidlertid ifølge en højtstående NATO embedsmand, at NATO på det sidste stort set kun har truffet beslutninger om at ville træffe beslutninger. Den chokerende virkelighed ifølge embedsmanden er, at til trods for hundredvis af møder, bunkevis af *communiqués* og uendelige diskussioner, har NATO på det sidste vist sig som et skoleeksempel på alle fordomme om bureaukratisk politik, hvor processen overgår substansen, vedtagelsen af *communiqués* ses som aktivitet, blokering af nye idéer vægtes over realiseringen af nye ideer og beslutningen er enden – ikke begyndelsen!

¹ Briefet er baseret på adskillige interviews med NATO embedsmænd i 2007 og 2008 samt på Karl-Heinz Kamp, ”The NATO Summit in Bucharest : The Alliance at a Crossroads”, *NATO Research Paper*, nr. 33, november 2007.

På det retoriske plan er det ellers ikke manglende vilje, der er problemet. Ved sidste topmøde i Riga i november 2006 blev der lagt stort ud under sloganet ”Transformation” – på dansk ”Forandring” – på en lang række områder. Virkeligheden var dog lidt mere skuffende, idet selve topmødet ikke producerede konkrete resultater udover, at NATO skulle beskæftige sig med energisikkerhed, samt planerne om at arbejde videre mod beslutninger på en række vigtige områder som operationerne i Afghanistan og Kosovo, udvidelse, partnerskaber, kapacitets- og styrkespørgsmål og et nyt strategisk koncept. Men eftersom der i stort set alle tilfælde var tale om beslutninger om at træffe beslutninger på et senere tidspunkt, er Riga Topmødet for ”Transformation” nu hånligt kendt som ”Summit of Postponement” (udskydelsestopmødet).

Spørgsmålet er om topmødet i denne uge i Bukarest vil kunne vende strømmen og rent faktisk producere nogle af de konkrete resultater, der tydeligvis er brug for. Dette Brief vil gennemgå nogle af de emner, som må forventes at være på dagsordenen i Bukarest, med en gennemgang af nogle af de problemer, som trods den gode vilje, desværre på nogle områder atter må antages vil føre til endnu en omgang udsættelse. Den manglende optimisme ses tydeligt ved, at NATOs General Sekretær Jaap de Hoop Scheffer nu taler om en tre-trins strategi til forandring gennem de tre topmøder. Det er derfor sandsynligt, at Bukarest-topmødet med sin placering imellem Riga og (måske) Berlin vil blive endnu et topmøde om hvilke beslutninger, der skal tages på et senere tidspunkt.

Dagsordenen for Bukarest

Fra NATOs side er der især fire hovedområder, der nævnes igen og igen som sandsynlige emner på Bukarest-topmødets dagsorden. Overordnet set inkluderer de NATOs igangværende missioner, udvidelse, kapacitetsspørgsmålet og NATOs forskellige partnerskaber. Derudover må hensigtserklæringer om NATO-Rusland forholdet og forholdet mellem NATO og EU også forventes at figurere i en eller anden form på Bukarest-dagsordenen. Desuden er det muligt, at spørgsmålet om Frankrigs forhold til NATO vil figurere i diskussionerne i Bukarest

1. Operationer

Topmødet i Bukarest er ligesom topmødet i Riga et ”krigs-topmøde”. Derfor tyder alt på, at ”operationer” kommer til at stå øverst på dagsordenen. NATOs engagement i Afghanistan med ISAF styrken og især problematikken om byrdefordeling og de mange nationale restriktioner er et emne, som NATO ikke længere kan feje under gulvtæppet. Ligeledes er NATOs fremtidige rolle i Kosovo efter, der nu er en afklaring omkring statusspørgsmålet, et emne som heller ikke kan undgås. Begge er dog operationer som indeholder en række komplicerede og kontroversielle emner, der nok ikke alle løses under et topmøde.

I spørgsmålet omkring byrdefordeling i Afghanistan blev problemet stillet på en spids, da den canadiske regering i januar meddelte, at Canada vil trække sine 2500 styrker ud af den sydlige provins omkring Kandahar, hvis der ikke tilføres yderligere mindst 1000 styrker til regionen samt

adgang til ubemandede overvågningsfly og transporthelikoptere. Der kan ikke være tvivl om, at en tilbagetrækning af et så stort styrkekontingent i den sydlige provins vil påføre operationen et alvorligt knæk og kunne meget vel tænkes at ”inspirere” andre til at gøre det samme, hvilket virkelig ville sætte sammenholdet i NATO på en alvorlig prøve. På lige præcis dette område er der dog håb forude, idet Frankrigs Præsident Nicolas Sarkozy allerede har meldt ud, at Frankrig vil sende de ønskede 1000 soldater til området omkring Kandahar. En officiel udmelding forventes på topmødet, hvilket i hvert fald sikre en succeshistorie.

Sammenholdet i NATO er dog også truet af det vedvarende problem omkring de såkaldte ”national caveats” – det vil sige restriktioner på, hvordan, hvornår og hvor forskellige nationale styrker kan operere. Problemet blev behandlet på Riga-topmødet i 2006 og er blevet diskuteret ved adskillige lejligheder siden, men uden det har ført til en løsning. På Riga-topmødet blev man enige om en formulering som indikerede, at de lande som hovedsagelig er stationeret i den nordlige og vestlige del af Afghanistan, og som har restriktioner, gav et løfte om støtte i ”særlige nødsituationer”. Løftet blev dog ikke yderligere specificeret, og det forbliver uklart, hvad der udgør en ”nødsituation”. Selvom problemet med de mange restriktioner uden tvivl er en alvorlig hindring for, at ISAF kan fungere optimalt og selvom problemet tydeligvis har ført til stor irritation blandt de allierede (som f. eks. Danmark), der ikke har restriktioner, er der intet der tyder på en snarlig løsning på problemet – heller ikke på Bukarest mødet.

Ud over det tornede emne om byrdefordeling i Afghanistan er der en række konkrete problematikker som heller ikke længere kan ignoreres. Der er i særdeleshed brug for udarbejdelse af en konkret evaluering af situationen i Afghanistan, samt en klar strategi for hvad der skal opnås og hvordan, med en klar identifikation af målbare benchmarks. ISAF-landenes befolkninger kan ikke forventes at blive ved med at acceptere tabet af unge liv uden bevis for, at der konkret sker forbedringer og uden, konkrete målsætninger er blevet opstillet. Især spørgsmålet om hvorfor NATO deltager i Afghanistan er specielt svært at besvare eftersom USA jo i første omgang afviste NATO's deltagelse – derfor er en konstant henvisning til 11. september, og at ”hvis NATO ikke er i Afghanistan vil Afghanistan være at finde i Europa” simpelthen ikke holdbar. Ligeledes må det erklærede mål om demokrati i Afghanistan nok nedtones til et mere realistisk niveau, således urealistiske forventninger så vidt muligt undgås.

En overordentlig positiv beslutning på topmødet i Bukarest ville være en beslutning om at lancere et uafhængigt ekspertpanel på linje med det amerikanske ekspertpanel som blev lanceret under ledelse af Baker og Hamilton til at vurdere situationen i Irak i 2006. En sådan uafhængig vurdering af situationen i Afghanistan ville så kunne fungere som udgangspunkt for en udarbejdelse af en overordnet Afghanistan-strategi med specielt henblik på bedre forhold mellem forskellige internationale organisationer i Afghanistan, udvidet træning af det Afghanske politi og militær, forholdet mellem sikkerhed og (gen)opbygning, samt en strategi for hvordan man skal forholde sig til Afghanistans naboer og den narkotikaindustri som i vid udstrækning må antages at finansiere de Talebanstyrker, NATO bekæmper. Om Bukarest-mødet når så langt, er dog umuligt at forudsige.

Den anden operation, som NATO har været involveret i siden juni 1999, er naturligvis de ca. 15.000 KFOR styrker i Kosovo. Med Kosovos nye status som uafhængig stat vil Kosovo med stor sandsynlighed have en fremtrædende plads på dagsordenen for Bukarest – formentlig med en erklæring om NATOs vilje til at forblive i Kosovo, så længe der er brug for det. Ydermere må det forventes, at forholdet til EU i relation til ESDP-missionen for retssikkerhed i Kosovo - EULEX - vil blive behandlet. Som de seneste uroligheder i Mitrovica bevidner, kan der meget vel blive tale om at der vil blive behov for, at KFOR-styrker vil skulle beskytte EULEX personale. Det er imidlertid præcis i spørgsmålet omkring de tekniske sikkerhedsaftaler for beskyttelse af EU personale, at den fastlåste situation omkring NATO-EU forholdet blokerer. Det er derfor usandsynligt, at en konstruktiv beslutning om konkret samarbejde mellem de to missioner vil kunne tages, da hele EU-NATO forholdet befinder sig i en hårdknude i et politisk spændingsfelt mellem Tyrkiet og Grækenland over Cypern. Den fastlåste situation kom senest til udtryk i et møde mellem EU's Politiske Sikkerheds Komite (PSC) og det Nordatlantiske Råd (NAC), hvor bl.a. Tyrkiet blokerede for muligheden for endog uformelt at diskutere Kosovo-problematikken. Til trods for der tydeligvis er et konkret behov for en beslutning på dette område, anses det for usandsynligt at Bukarest vil kunne producere mere end en uforpligtende hensigtserklæring.

2 Udvidelse

Efter den sidste udvidelse i 2004 hvor syv nye medlemmer blev optaget i NATO, har alliancen ikke haft yderligere appetit for udvidelser, hvorfor der ikke var udvidelsesbeslutninger på dagsordenen i Riga. Imidlertid forekommer det sandsynligt, at udvidelse vil være på Bukarest-dagsordenen. Spørgsmålet er, hvor mange indbydelser, der udstedes, og om Ukraine og Georgien bliver tilbudt deltagelse i NATOs medlemskabsforberedende proces, the Membership Action Plan (MAP).

Hvad angår de tre MAP-lande - Kroatien, Albanien og Makedonien (FYROM) - er der en klar forventning om, at Kroatien som det mest lovende land bliver tilbudt medlemskab. Der er dog visse betænkeligheder over at invitere lande ind i folden for tidligt, eftersom NATOs indflydelse ganske givet er størst i forberedelsesfasen. Et spørgsmål, der derfor hører sammen med debatten om, hvilke lande der skal optages, er, hvordan man sikrer sig, at nye medlemmer fortsætter deres militære og politiske udvikling også efter et eventuelt medlemskab er opnået. På det punkt er der måske en del betænkeligheder, som muligvis kunne gøre, at kun Kroatien modtager en invitation. Derudover er der usikkerhed om antallet af invitationer, fordi der fortsat er et problem omkring navnet på Makedonien/FYROM, idet Grækenland anser navnet Makedonien som navnet på den Græske region. Hvis Grækenland modsætter sig invitation til Makedonien/FYROM, anses det for usandsynligt, at Albanien modtager den ønskede invitation.

Udover egentlige invitationer til medlemskab er der også det prekære spørgsmål omkring Ukraine og Georgien. USA havde på et tidspunkt meldt ud at de ønskede en accelereret medlemskabsproces for de to lande. Dette vakte imidlertid harme ikke kun blandt de tre MAP-lande, som kunne se sig selv overhalet indenom, men også blandt en del europæiske lande, som

ikke mente, at Ukraine er parat til medlemskab eller har nok folkelig opbakning til, at medlemskab kan komme på tale. Udsigten til georgisk medlemskab vakte også bekymring eftersom mange var bekymrede for at importere den russisk-georgiske strid, som i efteråret 2006 førte de to lande tæt på væbnet konflikt. På den anden side er man fra NATOs side også udmærket klar over, at det gælder om at holde liv i processen, mens man samtidig strækker processen så langt som muligt, for at bibeholde størst mulig indflydelse. Det er svært at sige om en invitation til at påbegynde MAP-processer udstedes i Bukarest – det mest sandsynlige forekommer dog at være, at en sådan invitation stilles i udsigt til NATOs jubilæumstopmøde.

3. Kapabilitets- og styrkespørgsmål

Kapabilitets- og styrkespørgsmål har altid været et meget ømt punkt i NATO-regi, og dette topmøde er ingen undtagelse. Udover det altid tilstedeværende problem om at europæerne bruger langt mindre på militære udgifter end USA, og at NATO har et problem omkring strategisk løftekapacitet og transporthelikoptere, er der et par interessante nyheder som højst sandsynligt vil figurere på Bukarest-dagsordenen.

For det første er det sandsynligt, at det kontroversielle emne missilforsvar vil blive bragt på banen på amerikansk initiativ. Det lader til, at NATO vil lægge op til en beslutning om at se med friske øjne på et missilforsvar, som vil skulle kunne virke sammen med de planlagte systemer i Polen og Tjekkiet. Diskussionen er en del af den overordnede debat om ”nye trusler”, som måske bør inkorporeres i en revideret forståelse af artikel fem. Diskussionen relaterer sig også til andre nye trusler, som ses ved at energisikkerhed med specielt henblik på beskyttelse af kritisk infrastruktur nu diskuteres som en artikel fem trussel, samt at NATO vil overveje om trusler som for eksempel afbrydelser i NATOs og NATO-landes informationssystemer og elektroniske infrastruktur også bør anses som en artikel fem trussel. Pointen er, at hvis de nye trusler anses som en del af artikel fem – altså det som NATO beskytter mod – skal alliancen også opbygge en forsvarskapacitet på disse områder – altså missilforsvar, forsvar af kritisk infrastruktur som energi forsyning og et såkaldt ”cyber defence”.

Et andet kapabilitetsspørgsmål, som sandsynligvis vil figurere på Bukarest-dagsordenen, er NATOs udrykningsstyrke – den såkaldte NATO Response Force (NRF). NRF stammer fra Prag-topmødet i 2002, hvor ideen var, at NATO hurtigt skal kunne reagere på trusler, stort set hvor som helst i verdenen, med op til 25.000 mand inden for fem dage. Selvom NRF blev erklæret for operationel i 2006, har NRF ikke desto mindre været lidt af en skuffelse og fuld af problemer, eftersom europæerne ikke har flokkedes om at byde ind på bidrag til NRF, og eftersom der ikke er enighed om, i hvilke situationer den ville skulle deployeres. For eksempel skulle man mene, at NRFs 25.000 tropper ville kunne yde et meget nyttigt bidrag i Afghanistan. NRF har alligevel kun været brugt til nødhjælpsarbejde i Pakistan og efter Katrina i New Orleans. Et andet problem med NRF er det komplicerede rotationssystem, samt at omkostningerne i forbindelse med aktivering af NRF ”lie where they fall” (dvs. at de lande som tilfældigvis har styrker i rotation, når krisen sker, også betaler for hele ”gildet”). NATOs Generalsekretær har sammenlignet situationen med et ”omvendt lotteri”. Problemerne med NRF taget i betragtning synes det

derfor sandsynligt at Bukarest-mødet vil fokusere på nogle af disse problemer. Igen er det dog usandsynligt at der vil komme en konkret beslutning på bordet, selvom det synes sandsynligt, at der vil blive lagt op til mere fleksibilitet omkring, hvilke styrker NRF skal have på standby.

Partnerskaber

På topmødet i Riga stod emnet de globale partnerskaber højt på dagsordenen. Især USA havde talt for at lande som Australien, New Zealand og Japan, som deltager i Afghanistan, burde have et mere institutionaliseret forhold til NATO. Begrebet ”Global Partnerships” blev lanceret forud for Riga-topmødet, og der blev talt meget om et nyt globalt NATO, hvor nye partnerskaber ville blive lanceret med andre demokratiske lande fjernt fra det euro-atlantiske område. Forslaget fik imidlertid en kølig modtagelse ikke kun fra nogle af de europæiske allierede som var bekymrede for, at begrebet ”globalt” ville blive opfattet som en ekspansiv alliance – et partnerskab af rige, vestlige demokratier mod især den muslimske verden. Denne opfattelse deltes af de lande som forslaget skulle inkludere, som i øvrigt heller ikke havde i sinde at risikere mere strategisk vigtige relationer i deres egne nærområder ved en for tæt association med NATO. Selvom forslaget fik en kølig modtagelse, er der dog meget som tyder på, at ideen om mere institutionaliserede forhold til de såkaldte ”kontaktlande” ikke helt er forsvundet og meget vel kan dukke op igen på Bukarest-topmødet. I denne omgang er det sandsynligt, at USA i stedet for globale partnerskaber vil foreslå en ny status som ”deltagerlande” således, at lande som deltager i NATOs operationer vil kunne få større indflydelse på NATOs beslutninger i forhold til de operationer, de deltager i. I et sådant arrangement vil f.eks. partnerlande som Sverige og Finland kunne deltage på lige fod med kontaktlande som Australien og New Zealand.

Udover at forholdet til ”kontaktlandene” og de lande, som bidrager til operationer, vil være på Bukarest-dagsordenen, er der også god grund til at tro, at NATOs nuværende partnerskaber og forhold til de såkaldte Dialog- og Initiativ lande vil være på dagsordenen. NATOs nuværende forhold til ikke-medlemmer har udviklet sig på en temmelig pragmatisk og reaktiv facon, som har resulteret i en ikke særlig logisk rangering af de forskellige lande. Der er behov for at NATO får ryddet op i de forskellige kategorier, eftersom de fleste af de lande, som NATO nu har relationer til, ikke har til hensigt at opnå medlemskab. NATOs forhold til Middelhavslandene, Øst- og Central Europa, landene i Central Asien og Kaukasus samt i Mellemøsten bør derfor inkluderes i et ensartet forhold til NATO. Dette er specielt vigtigt i en situation, hvor ønsket om medlemskab ikke længere er den styrende faktor.

Mod topmødet i 2009

Et af de spørgsmål, der nok ikke bliver afklaret i Bukarest til trods for, at de fleste er enige om, at der eksisterer et behov, er de mere begrebsmæssige overvejelser omkring NATOs fremtid og overordnede rolle. Angela Merkel udtalte allerede i begyndelsen af 2006, at NATO har brug for et nyt strategisk koncept, og siden da er nødvendigheden af sådan et nyt strategisk koncept noget,

der nævnes med jævne mellemrum. Der kan bestemt ikke være tvivl om, at det nuværende koncept, som stammer fra 1999, ikke er tidssvarende, da det blev formuleret før 11. september og før NATOs ”out-of-area”-rolle i Kosovo og Afghanistan. Grunden til, at emnet nok alligevel ikke får en fremtrædende rolle i Bukarest, til trods for at ingen (så vidt vides) har talt imod, at NATO har brug for et nyt strategisk koncept, har igen mere at gøre med den internationale politiske kalender end faktiske politiske behov.

Den ideelle situation ville naturligvis være, at der i Bukarest træffes en beslutning om at starte arbejdet på et nyt strategisk koncept, som så kan vedtages på jubilæumstopmødet, der højst sandsynligt vil skulle afholdes i april 2009. Imidlertid vil den nye amerikanske administration på det tidspunkt ikke have haft tid nok til at deltage fuldt ud i formuleringen af dette vigtige dokument. På den anden side kan man heller ikke rigtig forestille sig at udskyde jubilæet. For det første holder man jo normalt en rund fødselsdag på dagen, men derudover ville en udskydelse af jubilæumstopmødet til senere på året betyde, at der så er valg i Tyskland. Resultatet af denne situation kunne være at NATO vil stå uden et nyt strategisk koncept indtil 2010 eller 2011, hvis man skulle vælge tage et pusterum i den travle topmøde kalender.

Konklusion

Det er naturligvis svært – om ikke umuligt – at konkludere på noget, som endnu ikke har fundet sted. Ikke desto mindre synes det muligt at konkludere, at de mange topmøder i NATO ikke er dikteret af behov, men snarere af politiske forhold, som har meget lidt med NATOs dagorden og euro-atlantiske sikkerhedsforhold at gøre. Det er en skam, for der er nogle meget reelle behov, der burde være på dagsordenen – ikke bare for løse hensigtserklæringer, men for aktivt engagement og forandring. Behovet for et nyt strategisk koncept, ”samtænkt” med EU’s overvejelser omkring en ny sikkerhedsstrategi, er kun et af de fundamentale spørgsmål, som NATO allerede nu burde være i fuld gang med at forberede. En løsning på problemet mellem NATO og EU er et andet problem, som står som en stopklods i vejen for et effektivt samarbejde i præcis de to operationer, hvor NATO har investeret hele sit ry og sin fremtid – Afghanistan og Kosovo. Succes (hvordan det end måtte defineres) i Kosovo og Afghanistan opnås bedst gennem samarbejde og samtænkning i praksis på et overordnet plan, hvor Europas to vigtigste sikkerhedsorganisationer kan samarbejde på tværs af institutionelle skillelinjer. Uanset hvornår et topmøde finder sted, er en løsning på disse problemer dog nok usandsynlig i nærmeste fremtid.

Hvad der reelt kommer ud af topmødet i Bukarest må vi dog vente et par dage på at få vished om.