



'NATO Policy Director for en dag' – afrapportering og idekatalog.

Rapporteur Kristian Soby Kristensen

Maj 2012

Introduktion

Den 5. marts 2012 inviterede Center for Militære Studier i samarbejde med Atlantsammenslutningen og Forsvarsministeriet en udvalgt skare af danske universitetsstuderende til at være 'policy director' for en dag. I løbet af dagen fik de studerende mulighed for at møde eksperter og embedsmænd og arbejde konkret med ide- og policyudvikling på emner, der står centralt på NATO's dagsorden op til og efter NATO-topmødet i Chicago i maj 2012.

Med udgangspunkt i ideerne bag begrebet 'open-source governance' er arrangementets hensigt at skabe et rum for engagement og samspil mellem civilsamfund og centraladministration. Metoden og målsætningen i 'open-source' governance er, igennem åben debat og dialog, at styrke grundlaget for faktisk policy-udvikling og understøtte gensidig deliberation og innovation. Ved at konfrontere og debattere argumenter, antagelser og ideer bidrager arrangementet derfor til udvikling og kvalitetssikring af dansk forsvars- og sikkerhedspolitik.

Udover de konkrete input og ideer understøtter arrangementet CMS' arbejde med at udvikle nye metoder og processer der kan bidrage til udviklingen af ideer og viden indenfor det militære og forsvars- og sikkerhedspolitiske område. Udvidet netværksdannelse mellem centraladministration, civilsamfund og universitetsverden styrker det arbejde, og dagens diskussioner bidrager i sig selv til nye erfaringer for videre anvendelse af principperne bag 'open-source' governance.

Deltagernes arbejde i løbet af dagen koncentrerede sig om fire komplicerede temaer, der alle står centralt på NATO's dagsorden, og dermed også er af central betydning for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik. I fire grupper arbejdede deltagerne på at ide- og politikudvikle på NATO's fremtidige operationer, på NATO's partnerskaber, på 'smart defence' dagsordenen i NATO, og på hvordan NATO kan håndtere nye trusler. Resultatet af gruppernes arbejde diskuteredes efterfølgende med et ekspertpanel med repræsentanter fra forsvaret, centraladministrationen, forskningsverdenen og civilsamfundet.

Dagen blev åbnet af forsvarsminister Nick Hækkerup. I talen lagde ministeren vægt på dialog og debat som afgørende for at finde svar og løsninger på de udfordringer en kompleks verden byder Danmark. "I dag er I mine rådgivere", sagde ministeren, "I kan komme med inspiration og trykprøve vores ideer og forestillinger. Og forhåbentlig er det ikke bare i dag, men begyndelsen til en dialog om Danmarks sikkerhedspolitik, som vi kan fortsætte".

For at fortsætte og understøtte den dialog og den udvikling af dansk policy sammenfatter de følgende sider ideerne og diskussionerne fra dagen. På den måde kan de fungere som fortsat inspirationskilde til Forsvarsministeriets fremtidige arbejde.

Dagens resultater er formidlet på følgende vis: Først opsummeres de ideer og diskussioner grupperne fremlagde for plenum og efterfølgende fremdrages i punktform en række konkrete ideer til dansk policy. Det følgende er derfor præcis det. En sammenfatning af diskussioner og ideer. Det er hverken udtryk for en konsensus blandt deltagerne, for arrangørernes holdning eller for officiel dansk policy. Tværtom er det udtryk for den åbne debat, der kendetegnede dagen. En åben debat, som samtidig medvirker til at kvalitetssikre dansk policy.

NATO's fremtidige operationer

Det er umuligt at forudsige hvor, hvordan og hvornår NATO vil blive engageret i militære operationer. Uforudsigelighed er en afgørende lektie fra Afghanistan såvel som fra Libyen. Samtidig spiller art. 5 en afgørende rolle i NATO. Derfor er det centralt at fastholde kapacitet til art. 5 operationer. Men hvor, hvornår og hvordan NATO vil blive militært engageret i fremtiden er svært at svare på.

For at kunne diskutere NATO's fremtidige operationer tog gruppen udgangspunkt i to betingelser. På den ene side vil de forskellige og foranderlige udfordringer og trusler som NATO's medlemmer vil stå overfor i den kommende tid ofte være koncentreret i og omkring skrøbelige stater, og NATO vil skulle agere i forhold til dem. Derfor er det en grundbetingelse, at NATO også i fremtiden vil være engageret i krisestyrings- og stabiliseringsoperationer. På den anden side er verden i øjeblikket vidne til en geopolitisk og økonomisk forandring i retning af multipolaritet – men med afgørende fortsat amerikansk dominans. Den forandring forrykker både NATO's globale placering og medlemmernes udsyn og prioriteringer. Samtidig skaber de nye betingelser også nye politiske rammer for, hvordan NATO kan gennemføre militære operationer.

Derfor må NATO se sig selv og sine politiske relationer anderledes. Samarbejde – politisk såvel som operativt – er en forudsætning for succes. Derfor skal NATO i fremtiden, og som en konsekvens af geopolitiske forandringer, finde sig til rette, ikke kun i en regional europæisk, men i en global sikkerhedsarkitektur. Det kræver nytænkning, og det betyder øget politisk – og måske også operativt – samarbejde med BRIC-lande såvel som nye partnerskaber med andre regionale og internationale organisationer. Effektive krise- og stabiliseringsoperationer forudsætter legitimitet. Den legitimitet skal NATO i stigende grad søge, ikke kun i Europa, men blandt nye – såvel som etablerede – globale aktører.

En sandsynlig konsekvens af erfaringerne fra Afghanistan, kombineret med den økonomiske krise, er at appetitten på store langvarige og omkostningsfulde militære operationer i den nærmeste fremtid vil være begrænset. For NATO betyder det – udover at partners betydning øges – at nye militære og politiske strategier bliver centrale. Fremtidens operationer vil ofte handle om opbygning af sikkerhedskapacitet i skrøbelige stater, og fokusere på at fastholde eksisterende sikkerhedskapacitet fremfor udelukkende at bestå af traditionelle militære interventioner. Træning og uddannelse bliver vigtigt. Derfor bliver det vigtigt at udvikle NATO's kapacitet til at gennemføre de aktiviteter.

I Afghanistan udgøres exit-strategien af forsøget på at opbygge lokal sikkerhedskapacitet. Opbygning, videreudvikling og styrkelse af sikkerhedskapacitet i andre regioner vil i fremtiden spille en central rolle i NATO i forsøget på at undgå langvarige engagementer og styrke skrøbelige stater. I NATO's nyeste strategiske koncept fremstår 'crisis management' og 'cooperative security' som to af NATO's vigtigste opgaver. Igennem operationer, der fokuserer på præventiv krisestyring igennem partnerskaber, træning og uddannelse, kombineres de to opgaver.

Med udgangspunkt i diskussionen fremkom ideerne om, at Danmark:

- Arbejder for, at NATO fortsat udvikler sin evne til – operativt og politisk – at samarbejde med andre partnere
- Sikrer, at NATO's operationer så vidt muligt er indlejret i en international ramme og international konsensus, der kan sikre den legitimitet som er nødvendig for at sikre operationel effektivitet
- Fokuserer på, at NATO arbejder målrettet på at styrke sin egen kapacitet til kapacitetsopbygning, og arbejder for, at den aktivitet indgår som en integreret del af alliansens forsvarsplanlægningsproces
- Sikrer, at den specialisering, der er nødvendig i NATO ikke underminerer solidariteten og skaber et 'art. 5 NATO' og et 'krisestyrings-NATO'
- Bør arbejde for et dansk forsvar, der yderligere prioriterer og specialiserer sig i forlængelse af sine eksisterende styrker – sine komparative fordele, heriblandt træning og uddannelseskapacitet
- Øger og intensiverer forsvarssamarbejdet og den forsvarsmæssige integration med nøglepartnere - ikke mindst på specialiserede og højintensive kapaciteter
- Fokuserer yderligere på, hvordan Danmark selv kan være en partner, der sikrer og øger integration mellem medlemmernes militære styrker, herunder hvordan man selv kan være en partner, der kan medvirke til mindre landes integration

NATO's fremtidige partnerskaber

NATO's partnerskaber har siden afslutningen af den kolde krig fået en stadig større betydning for NATO. NATO's partnerskabspolitik – nu såvel som i 1990'erne – er samtidig en af NATO's mest oversete politiske succeser. Det skyldes ikke mindst de mange forskellige hensyn og den store kompleksitet, der præger området. Operativt samarbejde, forberedelse til medlemskab, demokratisk reform, dagligt praktisk sikkerhedspolitisk samarbejde, interoperabilitet, regionale såvel som bilaterale fora for dialog er alle opgaver, der på den ene eller anden måde varetages i NATO's forskellige partnerskaber. Imidlertid er NATO's partnerskaber i dag under stadig udvikling og en afgørende del af NATO's praksis.

Politisk såvel som operativt spiller partnere en stadig større rolle for NATO. Den rolle vil kun vokse i kraft af den forandring Mellemøsten undergår i øjeblikket og som konsekvens af de nye krav geopolitiske og økonomiske forskydninger stiller overfor NATO. I en tid med nye sikkerhedspolitiske udfordringer, nye geopolitiske realiteter og økonomisk knaphed er partnerskaber kun endnu vigtigere for NATO og erfaringer fra operationer understreger betydningen af og fordelene ved mere forskelligartede og fleksible partnerskaber. Forskellige partnere bidrager på forskellig vis med ressourcer, militære bidrag, legitimitet og stabilitet.

De mange forskellige hensyn og de mange forskellige former for samarbejde, der kendetegner partnerskabssamarbejdet gør det vigtigt at klarlægge, hvad de forskellige samarbejdsrelationer drejer sig om – specifikt og konkret. Endvidere er det vigtigt at fastholde en klar skelnen mellem partnerskab og medlemskab, og at der ikke er nogen automatisk sammenhæng eller udvikling mod medlemskab som konsekvens af partnerskab. NATO's sikkerhedsgaranti gælder kun for medlemmer.

Det tillagdes samtidig vægt, at partnerskabsrelationerne var fleksible og differentierede – både ud fra partnerens og ud fra NATO's ønsker. På den måde bliver den eneste begrænsning på, hvorledes samarbejdet kan udvikle sig, partnerens og NATO's politiske ønsker, fremfor at institutionelle og regionale rammer skal sætte begrænsninger på udviklingen af relationerne.

Et vigtigt element i diskussionen om, hvordan man kan udvikle NATO's partnerskaber var, at NATO måske i højere grad end tilfældet er i dag, gør sig det klart, hvori NATO's egen målsætning med det enkelte partnerskab består. Dele af NATO's partnerskabssamarbejde har været præget af både en normativ og værdipolitisk målsætning og en pragmatisk og praktisk målsætning. Det har gjort det uklart for deltagerne, hvad NATO's målsætning var, og hvad der forventedes af NATO's partnere. Medvirkende til den uklarhed er også en uklarhed blandt mange af NATO's partnere om NATO's image. Er NATO en korsridder eller en konstruktiv og pragmatisk sikkerhedspolitisk partner?

En løsning på de udfordringer kunne være en institutionel struktur der, for det første, tager hensyn til behovet for differentierede og fleksible partnerskaber. For det andet skal strukturen bygge på to søjler – kapaciteter og sikkerhedsdialog. På den måde adskilles praktisk og politisk samarbejde. Udviklingen af samarbejdet med det enkelte land afhænger af politisk vilje og af positiv konditionalitet. Samarbejdets intensitet afhænger dermed af de betingelser, der er gældende og for, hvordan partneren lever op til disse betingelser.

På den baggrund fremkom ideerne om, at Danmark:

- Arbejder for en struktur for NATO's partnerskaber, der tager hensyn til behovet for differentierede og fleksible partnerskaber bygget op om to søjler – kapaciteter (interoperabilitet, kapacitetsopbygning, operativt samarbejde) og sikkerhedsdialog (politisk såvel som konkret om støtte til forsvarsreform)
- Sikrer, at princippet om positiv konditionalitet bliver basis for intensiteten og styrken af partnerskabet
- Sikrer et fokus på partnerskabsrelationer, der tydeliggør partnerlandenes udbytte af samarbejdet
- Arbejder for at strukturerne for samarbejde klart udtrykker, hvad samarbejdet drejer sig om, og hvad NATO's målsætning med samarbejdet er. Herved øges legitimiteten og incitamenterne for at indgå i samarbejde med NATO.
- I forbindelse med ovenstående fokuserer på, at NATO arbejder endnu hårdere for at formidle hvad NATO's partnerskaber indebærer – og ikke mindst, hvad de ikke indebærer.
- Arbejder for at NATO's partnerskaber bliver så åbne og gennemsigtige som muligt. Derved undgås misforståelser om partnerskabernes politiske og militære betydning og rækkevidde, og de åbne værdier alliancen bygger på afspejles samtidig i alliancens partnerskaber.

'Smart defence' dagsordenen og NATO

Som en konsekvens af geopolitiske forskydninger og den økonomiske krise har NATO's generalsekretær under overskriften 'smart defence' sat effektivisering og internationalisering på den transatlantiske dagsorden. For at fastholde de militære kapaciteter, der er nødvendige i et forandret trusselsbillede er 'smart defence' et forsøg på undgå ukoordinerede besparelser, og søge effektive løsninger ved at nytænke forsvar og forsvarspolitik.

Initiativet er grundlæggende en nødvendig reaktion på den økonomiske krise, og bidrager potentielt til at øge eller fastholde NATO's kapacitet, og er dermed nødvendigt for en handlekraftig og beslutsom alliance. Ikke mindst fordi USA's geopolitiske reorientering vil gøre den transatlantiske byrdedelingsdiskussion mere signifikant, er et mere effektivt europæisk bidrag til alliancen afgørende.

På den vis kan 'smart defence' dagsordenen være et afgørende skridt i alliansens udvikling, og medvirke til en afgørende integration og effektivisering af de europæiske forsvar. Dermed vurderes 'smart defence' grundlæggende at være i dansk interesse. Øgede europæiske kapaciteter, der samtidig kan medvirke til at fastholde den transatlantiske forbindelse, er grundlæggende danske sikkerhedspolitiske målsætninger.

Det er imidlertid ikke nemt at tænke smart. Presset for og ønsket om øget integration og øget internationalisering modvirkes i kraftig grad af traditionelle suverænitets- og industrihensyn. Udfordringen for at tænke nyt og tænke smarte fælles løsninger er dermed at undgå eller passere udenom suverænitets- og industrihensyn.

Som en afgørende udfordring ses spørgsmålet om tillid. Afgivelse eller deling af suverænitet sætter høje krav til tillid landene imellem. Hvis beslutninger, der tidligere var nationale, deponeres i en international organisation eller hos bilaterale samarbejdspartnere, kræver det, at parterne stoler på hinanden og stoler på, at der vil være villighed til at tage – endda risikable – beslutninger, ofte i en krisesituation. Afvisningen i NATO af at deployere hollandske luftforsvarssystemer til Tyrkiet i 2003 i forbindelse med Irak-krigen er et eksempel på de udfordringer og risici, der knytter sig til 'smart defence' dagsordenen.

Derudover har tidligere forsøg på internationalt samarbejde ofte vist sig at indeholde afgørende praktiske og logistiske udfordringer. Fælles internationalt materielindkøb- eller udvikling, for eksempel, lider ofte under alt for mange og alt for komplekse kravspecifikationer. Derved risikerer man at også det færdige produkt bliver for komplekst og at produktionsomkostningerne overstiger budgetterne.

Begge disse udfordringer diskuteredes og vurderingen var, at det var nødvendigt at tænke både pragmatisk og uortodokst for at overkomme de problemer, der knytter sig til internationalt forsvarssamarbejde. En ide i den forbindelse var en speciel tillidserklæring – en slags art. 5+ – mellem de involverede partnere, der i specifik form garanterede vilkårene for adgang til eller brug af fælles kapaciteter. Det ville samtidig garantere en hurtigere beslutningsproces. En anden ide var øget anvendelse af flertalsafgørelser i forhold til at anvende fælles kapaciteter. Begge ideers rationale er at 'automatisere' beslutningsprocessen.

Med udgangspunkt i diskussionerne fremkom ideerne om, at Danmark:

- Overordnet støtter op om smart defence dagsordenen og investerer energi og politisk kapital i at føre dagsordenen frem. For et lille land er øget internationalt forsvarspolitisk samarbejde i rammen af internationale institutioner en grundlæggende interesse. Samtidig fastholder dagsordenen militær kapacitet hos afgørende europæiske samarbejdspartnere og styrker Danmarks primære alliance.
- Tænker smart defence langsigtet, og sætter sig langsigtede mål.
- Tænker smart defence ukonventionelt – der er flere lavt hængende frugter, der endnu ikke er plukket
- Indleder mindre, og måske ukontroversielle projekter, der hurtigt kan vise succes, og overbevise andre om realismen i øget samarbejde
- Søsætter større projekter, der kan trække andre i samme retning og overbevise om, at Danmark er villig til at investere i øget international integration
- Bakker op om allerede eksisterede projekter
- Sikrer, at EU og NATO komplementerer hinanden frem for at konkurrere med hinanden på dette område
- Overvejer uortodokse løsninger på 'tillids'-problemet. Ellers undgår man ikke at gode praktiske løsninger efterfølgende undermineres af politiske problemer og suverænitetshensyn

NATO og nye trusler

De 'nye trusler' er egentlig ikke nye. Tværtom er de gamle, men det afgørende er, at handlingsvilkårene er forandrede eller anderledes i forhold til traditionelle trusler. Mange af de trusler NATO's medlemmer står overfor i dag er svært differentierbare – de er i sig selv uklare, det er uklart, hvem der har ansvaret og hvordan man imødegår dem.

Endvidere handler disse trusler om sikkerhed frem for forsvar. Derfor kræver de sikkerhedshåndtering fremfor militært forsvar – de kræver krisestyring og samarbejde. De kræver globale frem for nationale strategier og løsninger. De nedbryder grænsen mellem civil og militær, derfor kræves der løsninger, der kan integrere civile og militære indsatser. Endelig nedbryder de grænsen mellem offentlig og privat, hvorfor de kræver løsninger, der går udover, hvad staten alene kan levere. Tilsammen kan disse truslers karakter opsummeres i det afgørende faktum, at de ikke truer statens suverænitæt, men *samfundets funktionalitet*.

Deres karakter udfordrer både nationalstatens traditionelle måder at forholde sig til og tænke trusler, og den måde NATO traditionelt har forholdt sig til trusler. De sætter spørgsmålstegn ved, hvad der udgør et militært problem, og de sætter spørgsmålstegn ved afskrækkelse. Udfordringen er, hvordan man håndterer disse trusler i et komplekst sikkerhedsmiljø.

Afskrækkelsesstrategiens manglende effektivitet i forhold til disse trusler gør, at der kræves alternative sikkerhedsstrategier. De strategier må nødvendigvis i højere grad fokusere på forebyggelse og på forudseenhed. Samtidig falder deres private og/eller civile karakter på afgørende vis uden for NATO's traditionelle og nuværende rolle. Derfor kræver en håndtering af dem øget og intensiveret internationalt samarbejde – mellem stater og mellem internationale organisationer.

Fra den diagnose af truslernes karakter og deres underminering af mange traditionelle strategier og distinktioner følger en række konkrete udfordringer, der er nødvendige at imødegå, for at der kan udvikles strategier, som kan håndtere disse trusler.

For det første, er det nødvendigt at diskutere, hvordan man afgrænser truslerne – hvad de præcis består af, og hvor man finder dem. Det er forudsætninger for at kunne imødegå dem og ikke mindst undgå at overreagere på dem. For det andet, er det nødvendigt at tænke hvordan internationalt samarbejde og arbejdsdeling udformes. For det tredje, kræver enhver strategi – også i forhold til disse trusler – en diskussion af, hvordan man bedst udnytter sine ressourcer, og hvilke elementer, der bedst kan anvendes til at imødegå disse trusler.

Der er, samlet set, en dobbelt udfordring forbundet med 'nye' trusler. De kræver, at man tænker smartere, og de kræver, at man handler smartere.

På baggrund af diskussionerne fremkom ideerne om, at Danmark bør:

- Gøre det til overordnet policy søge internationalt samarbejde. Det er en forudsætning for at imødegå de komplekse trusler og udfordringer, som verden står overfor
- Sikre, at vi i fællesskab sætter os selv i stand til bedre og tidligere at handle i forhold til truslerne, så vi kan forebygge dem og sikre at deres konsekvenser reduceres. Det kræver mere viden og derfor skal Danmark også:
- Arbejde for at styrke efterretningskapacitet og efterretnings samarbejde i NATO – og internationalt
- Arbejde for at styrke vidensdeling og uddannelse
- Tænke over nye strategier for forebyggelse
- Overveje hvordan øget internationalt eller globalt samarbejde, rammer eller aftaler kan medvirke til at reducere truslen
- Arbejde for klarere arbejdsdeling og øget internationalt samarbejde – ikke mindst mellem EU og NATO
- Fokuserer på at etablere og klarlægge ansvarsfordeling og arbejde på at undgå dobbeltfunktioner