

Jens Ringsmose

Danmarks NATO- omdømme

Fra Prügelknabe til duks

Dansk Institut
for Militære Studier



November 2007

Danmarks NATO-omdømme · Dansk Institut for Militære Studier · November 2007

Abstract

In the aftermath of the cold war Denmark has gained a historically good reputation in NATO. In many ways, Denmark has become the 'good boy' in NATO class. The reason behind the improved Danish alliance standing is to a great extent to be found in NATO's new roles, and – in particular – in the changes that have characterised the burden-sharing debate. However, the latest development in the intra-alliance discussions pertaining to responsibility and burdens might very well challenge the improved Danish NATO reputation. Yet, Denmark can take steps in order to counter such a development.

I kølvandet på Den Kolde Krigs afslutning har Danmark fået et historisk godt omdømme i NATO. Danmark er i mange henseender blevet Alliancens duks. Årsagen til det forbedrede danske alliancerenommé skal i stor udstrækning søges i NATO's nye roller og – i særdeleshed – i ændringerne i den såkaldte byrdedelingsdebat. Den seneste udvikling i de allianceinterne drøftelser om ansvar og byrder kan imidlertid meget vel udfordre det gode danske NATO-omdømme. Danmark er dog ikke uden muligheder for at imødegå en sådan udvikling.

Dansk Institut for Militære Studier er en uafhængig forskningsinstitution, hvis formål er at kortlægge, analysere og debattere de valg, som dansk forsvar står overfor i en globaliseret verden.

Denne rapport er baseret på forfatterens egen forskning, og dens konklusioner er således udelukkende udtryk for forfatterens egne holdninger.

Copyright © Dansk Institut for Militære Studier og forfatteren, 2007.

Rapporten kan hentes på www.difms.dk

Anbefalinger

Hvis Danmark også vil opfattes som en troværdig og solidarisk alliancepartner i 2010 og 2015, er der god ræson i at sikre, at det kommende forsvarsforlig som minimum resulterer i, at forsvarsbudgettets størrelse – målt som procent af BNP – bliver fastholdt. Det vil betyde, at regeringen og Folketinget skal afsætte flere penge til forsvaret og fortsat gøre det, således at udgifterne til forsvaret følger med samfundets øgede velstand som målt i stigning i BNP.

Samtidig bør Danmark fortsat arbejde for en yderligere konkretisering og prioritering af de såkaldte "anvendeligheds mål" i NATO-regi. Ved at måle anvendeligheden af forsvarsbudgettet vil Danmark være i stand til at dokumentere, hvor meget vi får ud af et begrænset budget.

Danmark bør desuden sikre, at de ambitiøse målsætninger indeholdt i det seneste forsvarsforlig bliver indfriet. Det stiller krav om, at forsvaret bliver bedre rustet til at rekruttere og fastholde civile og militære specialister. Man kunne i den sammenhæng overveje at fritage udstationerede soldater og civile for at betale indkomstskat.

Indholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| Abstract | 2 |
| Anbefalinger | 3 |
| 01 Indledning | 5 |
| 02 Det "nye" NATO: fra kollektivt forsvar til global stabilitetsprojektor | 9 |
| 03 Byrdedeling i NATO efter Den Kolde Krig | 15 |
| 04 Danmarks position i byrdedelingsdebatten | 23 |
| 05 Udviklingstendenser, udfordringer og anbefalinger | 34 |
| Konsulterede kilder | 38 |
| Noter | 43 |

01 Indledning

Næppe nogensinde tidligere har Danmarks omdømme i kredsen af NATO-lande været så godt som i øjeblikket. De seneste års gennemgribende omstilling af det danske forsvar og den udstrakte politiske vilje til at udsende militære styrkebidrag til blandt andet det sydlige Afghanistan har givet anledning til megen anerkendelse blandt vore alliancepartnere. På trods af at det danske forsvarsbudget – som under hele Den Kolde Krig – hører til blandt Alliancens mindste, er Danmark dermed i mange henseender trådt ind i rollen som NATO's duks. Og med den forøgede anseelse er fulgt større allianceintern indflydelse. På det allerseneste er Alliancens vurderinger af det danske forsvarsbidrag imidlertid blevet mere kritiske. Vel høster Danmark fortsat megen ros for et relativt stort antal udsendte soldater og et militært instrument, der i harmoni med NATO's prioriteter og henstillinger er dimensioneret til at løse opgaver i internationale operationer, men de beskedne danske forsvarsinvesteringer har i løbet af det seneste år – og for første gang i lang tid – rejst allianceintern kritik. Endnu har de løftede øjenbryn ikke givet ridser i den renommépolitiske fernis, men på sigt kan det gode danske allianceomdømme meget vel komme under pres. Danmark er imidlertid ikke uden muligheder for at imødegå en sådan udvikling. Det kan blandt andet ske ved, at de ansvarlige danske beslutningstagere:

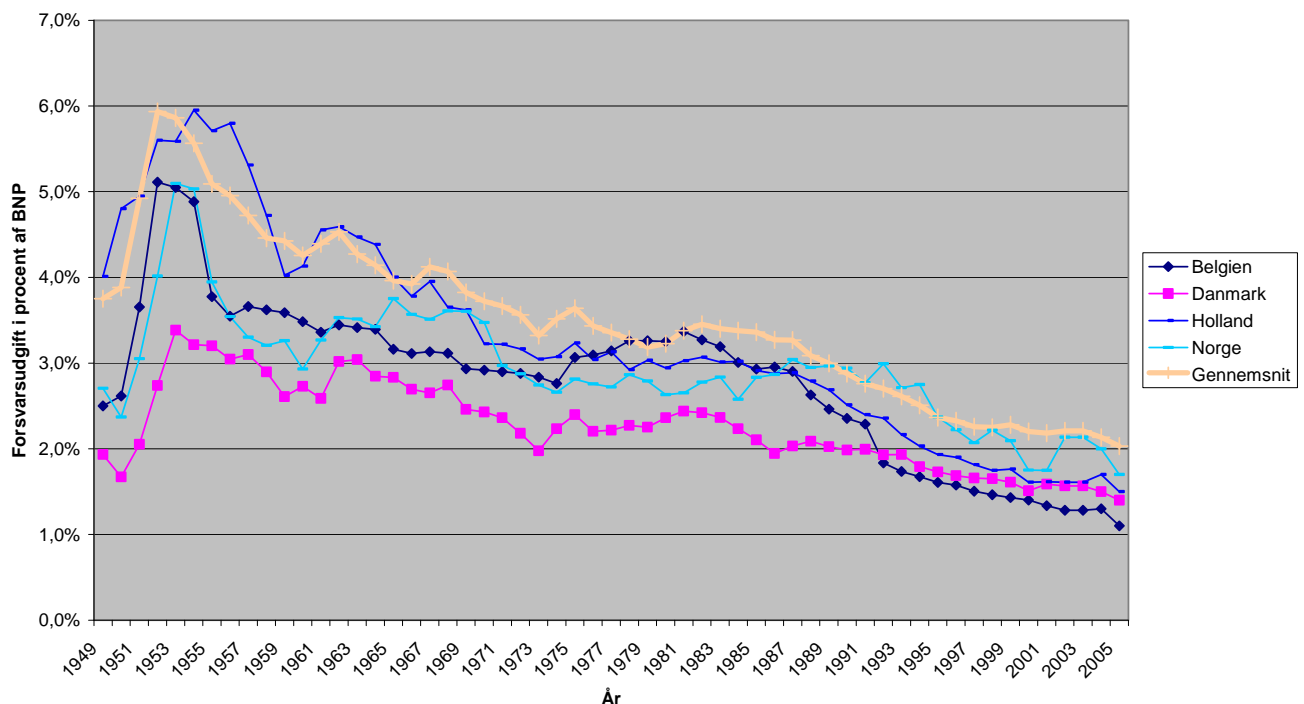
- arbejder aktivt for, at NATO fortsat bedømmer medlemslandenes forsvarsbidrag på det output, forsvarsinvesteringerne resulterer i
- sikrer, at ambitionerne indeholdt i forsvarsforliget honoreres
- undgår yderligere reduktioner i den andel af landets samlede økonomi, der tilgår forsvaret.

Hovedsigtet med nærværende rapport er at identificere de væsentligste årsager til, at Danmarks anseelse i NATO er vokset så markant i årene efter Den Kolde Krigs afslutning. Som under hele Den Kolde Krig hører det danske forsvarsbudget – målt som procent

af BNP – fortsat til blandt de mindste i Alliancen (se figur 1 nedenfor), og Danmarks samlede forsvarsudgifter er stadig ikke i nærheden af at honorere NATO's formelle bestemmelse om, at mindst to procent af medlemslandenes BNP skal tilflyde den militære sektor. Så hvorfor er Danmark ikke længere NATO's Prügelknabe i det vigtige spørgsmål om alliancesolidaritet og fordelingen af byrder og ansvar? Hvad er årsagen til, at de begrænsede danske forsvarøkonomiske investeringer – i modsætning til under Den Kolde Krig – i stor udstrækning er forenelige med rollen som duks? Rapportens primære fokus er dermed rettet mod udviklingen i Danmarks position i NATO's interne tovtrækkerier om den retfærdige fordeling af byrder og ansvar. I NATO-lingo: byrdedelingsdebatten.

Formålet med rapporten er endvidere at pege på udviklingstendenser, der på sigt kan udfordre Danmarks nuværende stilling i NATO. Hvor er byrdedelingsdebatten på vej hen? Og hvilke konsekvenser kan disse bevægelser få for Danmarks fortsatte muligheder for at blive betragtet som en loyal og solidarisk allieret? Endelig rummer rapporten afslutningsvis forslag til, hvordan Danmark aktivt kan arbejde for at fastholde den nuværende position i Alliancen.

Udvalgte NATO-landes forsvarsudgifter, 1949-2006



Figur 1.0 Udvalgte NATO-landes forsvarsudgifter i procent af BNP, 1949-2005. Kilde: SIPRI

Rapportens hovedargument tager sit udgangspunkt i, at NATO's rolleskifte i årene efter 1990 har ført til en grundlæggende ændring i karakteren af de bidrag, Alliancen efterspørger. NATO's forandrede opgaveportefølje har dermed også ført til en ændring i de mål, som ligger til grund for vurderingen af de enkelte medlemslandes

alliancebidrag og -solidaritet. Under Den Kolde Krig, hvor NATO frem for alt var et kollektivt forsvar baseret på en relativt passiv afskrækkelsesdoktrin, blev der i meget stor udstrækning lagt vægt på medlemslandenes økonomiske input til forsvarssektoren, når styrkebidrag og solidaritet med fællesskabet skulle gøres op; lande med store forsvarsbudgetter havde – alt andet lige – et bedre omdømme end medlemsstater med magre investeringer i forsvarssektoren. I dag, hvor NATO har påtaget sig den mere aktive rolle som global stabilitetsprojektor, er fokus i debatten om, hvem der yder, og hvem der nyder, i langt højere grad rettet mod de kapaciteter, de forsvarsøkonomiske investeringer omsættes i, samt den politiske vilje til rent faktisk at gøre brug af de militære kapaciteter – også i risikofyldte operationer. Fokusset i byrdedelingsdebatten har dermed i vid udstrækning forrykket sig fra input- til outputsiden. Nedtoningen af forsvarsbudgettets størrelse som parameter for alliancesolidaritet, kombineret med Danmarks relativt vidtgående omlægning af de væbnede styrker i retning af et deployerbart forsvar samt en udstrakt politisk vilje til at anvende forsvaret i internationale operationer, har tilsammen gjort, at Danmark har et historisk godt omdømme i det transatlantiske sikkerheds- og forsvarssamarbejde. På trods af forholdsvis små forsvarsudgifter bliver Danmark i større udstrækning end før 1990 betragtet som en konstruktiv og solidarisk spiller i NATO.

At spørgsmålet om Danmarks omdømme og position i det allianceinterne "solidaritetshierarki" langtfra er trivielt, følger direkte af, at de enkelte medlemslandes indflydelse og vægt i Alliancen er nært knyttet til det bidrag, det pågældende land yder. Politisk kapital, prestige og forsvarsbidragets størrelse er tæt forbundne størrelser. Et godt allianceomdømme kan ganske vist være forårsaget af mange andre forhold end et omfattende forsvarsbidrag – ligesom alliancepolitisk indflydelse langtfra alene er betinget af prestige og renommé – men alt andet lige vil et anseeligt forsvarsbidrag styrke en given alliancestats omdømme og indflydelsesmuligheder. Hvis de øvrige NATO-lande opfatter et alliancemedlems bidrag som betydeligt og i harmoni med princippet om en solidarisk deling af byrderne, fører det således i reglen også til indflydelse i kredsen af medlemsstater.¹ Størrelsen på Danmarks alliancebidrag har dermed åbenbare konsekvenser for evnen til at forme Alliancens militære og politiske dagsorden.²

Forud for de følgende siders analyse af sammenhængen mellem på den ene side størrelsen på det danske bidrag til NATO og på den anden side Danmarks allianceomdømme er der imidlertid behov for en kortfattet uddybning af begrebet "allianceomdømme": Hvilken definition af dette nøglebegreb tager rapporten sit afsæt i? I det nedenstående vil allianceomdømme referere til et vægtet

gennemsnit af de øvrige alliancemedlemmers individuelle bedømmelse af en given alliancestats adfærd på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område. I en alliancepolitisk sammenhæng er omdømme dermed produktet af de øvrige medlemsstaters subjektive opfattelser og vurderinger af det givne lands evne og vilje til at levere i sikkerheds- og forsvarspolitisk henseende – også i sammenhænge, hvor Alliancen ikke er involveret som kollektiv. Image, prestige, renommé og status er således etiketter, som i forlængelse af denne indholdsbestemmelse af rapportens kernebegreb er nært beslægtede med "omdømme". At der er tale om et vægtet gennemsnit skyldes, at større staters alliancepolitiske vurderinger i reglen vejer tungere end de mindre alliancepartners.

De følgende sider er inddelt i fire hoveddele. Første del rummer en beskrivelse af, hvordan NATO gennem det seneste halvandet årti har udviklet sig fra at være et kollektivt forsvar af Vesteuropa til at blive en globalt orienteret eksportør af stabilitet og sikkerhed. Anden del indeholder en analyse af transformationsprocessens effekt på de allianceinterne debatter om solidaritet, byrder og ansvar. Tredje del er viet en analyse af byrdedelingsdebatten og Danmarks omdømme i NATO henholdsvis under og efter Den Kolde Krig. Endelig rummer fjerde og sidste del en kortfattet drøftelse af byrdedelingsdebattens nuværende retning samt mulighederne for fra dansk side at opretholde den aktuelle stilling i Alliancen.

02 Det "nye" NATO: fra kollektivt forsvar til global stabilitetsprojektor

I modsætning til Warszawa-pagten og Sovjetunionen – og i strid med hvad en god portion sikkerhedspolitiske eksperter spåede i det første årti efter Berlin-murens fald³ – så forsvandt NATO ikke i kølvandet på Den Kolde Krig. Vel har Den Atlantiske Alliance været genstand for en gennemgribende og undertiden vanskelig omstillingsproces, men NATO er fortsat en handlekraftig og særdeles potent militær organisation. Det skyldes, dels at det ikke var alle dele af Alliancens traditionelle raison d'être, som opløstes sammen med den kommunistiske Østblok – NATO holder stadig "amerikanerne inde" og de europæiske stormagter nede/indbundne – og dels at medlemmerne i nogen udstrækning tilpassede Alliancen til omkalfatringerne i det strategiske miljø. Ved at gøre NATO til svaret på nye sikkerhedspolitiske udfordringer påbegyndte den euro-atlantiske sikkerhedsorganisation således konstruktionen af en ny eksistensberettigelse i årene efter rekonfigurationen af det internationale system.

Ved indgangen til 1990'erne stod NATO-landene med et integreret militært forsvar, der var skræddersyet til imødegåelsen af et Warszawa-pagt-angreb rettet mod Vesteuropa. Svært rustede hære, baserede på tung pansring, artilleri og kortrækkende fly, stod parate til at tage imod sovjetiske og østeuropæiske styrker i Fulda-passet, det nordlige Norge, ved Køge Bugt og andre steder langs Jerntæppet. Seksten år efter Sovjetunionens opløsning er billedet et ganske andet. Alliancen er fortsat den centrale ramme om det sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde mellem Nordamerika og Europa, men NATO anno 2007 er alligevel væsensforskellig fra den institution, som tilvejebragte det kollektive forsvar af Vesteuropa under Den Kolde Krig. Den let identificerbare trussel er afløst af komplekse og indirekte risici og farer – og Alliancen har i stor udstrækning tilpasset sig. Udviklingen på navnlig tre områder illustrerer den omfattende

omstillingsproces, NATO har gennemgået fra Berlin-murens fald til i dag.

For det første ændrede NATO's missioner sig drastisk i perioden. Under Den Kolde Krig var Alliancens primære opgave passiv afskrækkelse af en synlig modstander. I kraft af sin blotte eksistens var NATO – og først og fremmest den amerikanske sikkerhedsgaranti til Europa – i stand til at skabe tryghed for de vesteuropæiske NATO-lande. I erkendelsen af at Vestens sikkerhed efter de kommunistiske regimers endeligt ikke længere startede ved den europæiske centralfront, men på Balkan, i Østeuropa og tusinder af kilometer fra de vesteuropæiske hovedstæder i Afghanistan, Sudan og Bagdad, transformerede medlemslandene i løbet af halvandet årti NATO i retning af en handlingsorienteret aktør med en langt større rækkevidde. Disse tilpasningsbestrebelse bidrog i høj grad til at fremtidssikre Alliancens relevans.

De første spæde skridt til at bryde med det vesteuropæiske fokus blev taget på Rom-topmødet i november 1991. Her godkendte Alliancen for første gang siden 1967 – og vedtagelsen af "Flexible Response"-strategien – et nyt strategisk koncept, samtidig med at det såkaldte "fremskudte forsvar" blev opgivet. Centralt i det nye koncept var et større fokus på krisestyringsopgaver i form af fredsskabelse og fredsbevaring. Nok skulle NATO's styrker fortsat være i stand til at gennemføre artikel 5-opgaver⁴ og forsvare NATO-territorium, men i fremtiden skulle medlemslandene i videre udstrækning tilstræbe en styrkemæssig omstrukturering i bestrebelse på at tilvejebringe flere deployerbare styrker. Mobilitet og styrkeprojektion var blandt de centrale nøgleord på den nye dagsorden. Dermed tog alliancepartnerne – i hvert fald på det retoriske og principielle plan – konsekvensen af forventningerne om, at 1990'ernes trusler ikke ville have rødder i "calculated aggression against the territory of the Allies, but rather from the consequences of instabilities".⁵ Det første skridt på vejen mod en højere prioritering af "out of area"-operationer var taget, og på Washington-topmødet i 1999, der autoriserede endnu en revidering af det strategiske koncept, blev den udadvendte orientering cementeret.⁶

Da borgerkrigen i det tidligere Jugoslavien fik momentum i foråret 1992, var NATO imidlertid ikke parat til at gennemføre krisestyrings- og stabiliseringsoperationer i det europæiske nærområde. Af såvel indenrigspolitiske som udenrigspolitiske grunde var Bush-administrationen tilbageholdende med at lade sig involvere på Balkan, og da stærke kræfter i Europa samtidig betragtede Jugoslavien som et rent europæisk anliggende, der kunne – og burde – løses af EF/EU uden amerikansk indblanding (ifølge Luxembourgs

udenrigsminister Jacques Poos var Europas time endelig oprundet), var NATO reelt henvist til sidelinjen. I sommeren 1995 var det dog tydeligt for enhver, at europæerne og de let bevæbnede FN-styrker i området (primært franske og britiske organiseret i UNPROFOR) ikke var i stand til at dæmme op for de blodige stridigheder, der i særlig udstrækning raserede Bosnien-Herzegovina. Med amerikansk velsignelse blev NATO omsider for alvor engageret i konflikten, og i november 1995 underskrev de krigsførende parter Dayton-fredsftalen. På et FN-mandat indsatte NATO umiddelbart herefter den fredsbevarende styrke, IFOR (Implementation Force), der et år efter blev til SFOR (Stabilization Force). For første gang i Alliancens historie var NATO dermed gået "out of area".⁷

I de følgende år kom alliancelandene i stadig større udstrækning til at prioritere NATO's udadrettede aktiviteter, og i dag er Den Atlantiske Alliance ikke længere en fuldstændig eurocentreret, men en globalt orienteret aktør. I 1998-1999 gjaldt det Kosovo-konflikten, og efter terrorangrebene på World Trade Center og Pentagon i september 2001 blev Alliancen engageret på forskellige steder som Middelhavet (Operation Active Endeavour), Sudan (logistisk støtte til Den Afrikanske Unions mission), Pakistan (katastrofebistand), New Orleans (katastrofebistand), Irak (træning af irakiske sikkerhedsstyrker) og Afghanistan (ISAF, International Security Assistance Force). NATO fuldbyrkede dermed hamskiftet fra en regional militær forsvarsalliance til en handlingsorienteret og udadvendt sikkerhedspolitisk organisation.⁸

Transformationen af NATO kom *for det andet* til udtryk i en betydelig udvidelse af Alliancens medlemskreds. I tidsrummet efter Den Kolde Krig er antallet af medlemslande således vokset i to omgange fra 16 til 26: I 1999 opnåede Ungarn, Tjekkiet og Polen medlemskab, og i 2004 fulgte Estland, Letland, Litauen, Bulgarien, Rumænien, Slovakiet og Slovenien. Alliancen har desuden indgået Partnerskab for Fred-aftaler (PFP-aftaler) med 23 lande. Intet tyder på, at 2004-udvidelsen var den sidste. I 2007 er det stadig "den åbne dørs politik", der er omdrejningspunktet for Alliancens relationer til lande med ønske om fremtidig optagelse i NATO. Tættest på at blive del af det atlantiske sikkerhedsfællesskab er i øjeblikket Kroatien, Albanien og Makedonien (disse lande deltager i den såkaldte Medlemskabshandlingsplan (Membership Action Plan, MAP)), men også Georgien, Ukraine og Montenegro presser hårdt på for en tilnærmelse til Alliancen.⁹

Ligesom det var USA, der var den drivende kraft i transformationen af NATO's missioner, så var det også seniorpartneren, som tog teten i udvidelsesspørgsmålet/den geografiske transformation.¹⁰ De amerikanske motiver var utvivlsomt mangesidige, men centralt stod

ønsket om at stabilisere de nyudklækkede demokratier i Østeuropa og samtidig hindre, at nye konflikter brød ud i det tidligere Warszawa-pagt-område. Et demokratisk og stabilt Europa var fortsat en kerneprioritet i amerikansk udenrigspolitik, og i den sammenhæng var en udvidelse af NATO et nyttigt tiltag. De europæiske alliancemedlemmer var mere forbeholdne over for tanken. Navnlig hensynet til Rusland spillede i den henseende en rolle, men amerikansk pres og en alt andet end entydig russisk stillingtagen bidrog til, at NATO-Europa i anden halvdel af 1990'erne overvandt betænkelighederne og accepterede en bredere alliance.¹² Ved at knytte en række betingelser om blandt andet forsvarspolitiske reformer, fundamentale frihedsrettigheder og demokratisk styreform til godkendelsen af de enkelte ansøgerlande søgte NATO-landene i stor udstrækning at anvende medlemskabet af Alliancen som et disciplineringsredskab over for de tidligere østbloklande. Kun ligesindede med orden i eget hus fik plads omkring bordet. Stabilitetsprojektion var således også det bærende element i Alliancens udvidelsespolitik.¹²

Omstillingen af NATO til en handlende aktør i såvel en regional som en global sikkerhedsarkitektur reflekteredes *for det tredje* i en række ændringer af Alliancens styrke- og kommandostruktur. Allerede i maj 1991 accepterede NATO's forsvarsministre et forslag om en ny styrkestruktur, udarbejdet af Alliancens militærkomite, med henblik på at tilvejebringe en styrkesammensætning, som var i samklang med den dramatiske udvikling i de strategiske omgivelser. I forhold til de forgangne årtiers styrkeplanlægning lagde den nye styrkestruktur op til en væsentlig opprioritering af de hurtigt deployerbare styrker. De retningsgivende nøgleord var fleksibilitet og mobilitet. NATO-styrkerne blev derfor inddelt i fire niveauer: Immediate Reaction Forces, Rapid Reaction Forces, Main Defence Forces og Augmentation Forces. De umiddelbare og hurtige reaktionsstyrker var møntet på krisestyring samt afskrækkelse af og forsvar mod begrænsede angreb, mens hoved- og tillægs-/mobiliseringsstyrkerne var tiltænkt "the unlikely contingency of a major conflict".¹³

Udviklingen af Alliancens styrke- og kommandostruktur blev fortsat på NATO-topmødet i Bruxelles i 1994 med vedtagelsen af det militære koncept om Combined Joint Task Forces (CJTF - De Multinationale, Værnsfælles Indsatsstyrker). Motiverne bag etableringen af disse multinationale styrkepakker var adskillige, men af størst betydning var givetvis et ønske om at tilvejebringe mere smidige, adrætte og fleksible styrker til indsættelse i fredsbevarende eller fredsskabende operationer i og uden for NATO-området. CJTF var således tænkt som en platform, der kunne bidrage til at forbedre medlemslandenes evne til med ganske kort varsel at indsætte multinationale og værnfsfælles

styrker i krisesituationer – meget gerne i samarbejde med Pfp-lande og andre interessenter. I den forstand var en stor del af rationale bag konceptet at skabe en institutionel platform for "koalitioner af villige". Samtidig gav konceptet mulighed for, at de europæiske NATO-lande – fortrinsvis i regi af Den Vesteuropæiske Union (WEU) – kunne gøre selvstændig brug af Alliancens aktiver og ressourcer. Også når Washington ikke ønskede at engagere sig i en given operation. Dermed havde oprettelsen af CJTF en klar forbindelse til byrdedelingsspørgsmålet: Ved at understøtte NATO-Europas muligheder for på egen hånd at håndtere konflikter med potentielt større konsekvenser for Europa end for USA håbede Washington at kunne overføre en større del af de fælles byrder til de europæiske skatteborgere og væbnede styrker. Fra en europæisk synsvinkel kunne CJTF-konceptet til gengæld fungere som katalysator for visionen om en mere synlig og effektiv Europæisk Sikkerheds- og Forsvarsidentitet (ESDI).¹⁴

Som en konsekvens af de fortsatte uroligheder i det tidligere Jugoslavien samt terrorangrebene på USA i september 2001 vedblev spørgsmålet om styrkestruktur med at indtage en central placering på NATO's dagsorden. I foråret 1999 lancerede USA et initiativ med det primære sigte at accelerere de europæiske NATO-landes investeringer i en mere effektiv styrkeprojektionskapacitet. Defense Capabilities Initiative (DCI) – som tiltaget blev navngivet – var fra amerikansk side i overvejende grad tænkt som et ekstraordinært forsøg på at omsætte Alliancens eksplicite målsætninger om at etablere flere hurtigt deployerbare styrker til handling. En meget stor del af de europæiske styrker var endnu i slutningen af 1990'erne baseret på en forsvarsplanlægning og struktur knyttet til koldkrigsårenes mobiliserings- og territorialforsvar, men med DCI ønskede Clinton-administrationen at fremme NATO's tilpasning til de forandrede strategiske vilkår. Og den amerikanske besked til NATO-Europa var utvetydig: Evnede man ikke at gå "out of area", så risikerede man at gå "out of business".¹⁵

På Prag-topmødet i 2002 blev de europæiske medlemslande præsenteret for to nye (amerikanske) initiativer – Prague Capabilities Commitment (PCC) og NATO Response Force (NRF). Begge udspil tog sigte mod at forcere transformationen af først og fremmest de europæiske militære kapaciteter. Ambitionen med PCC-initiativet var primært at identificere de områder, hvor Alliancen havde (og har) behov for en kapacitetsudbygning, mens målsætningen med NRF var at skabe en værnssfælles og multinational styrke, som både skulle udgøre NATO's nye globale spydspids og fungere som en "transformationskatalysator" for medlemslandenes nationale styrker.¹⁶ Konkret består NRF af en værnssfælles, multinational styrke på op til 25.000 mand, der skal kunne udsendes med en reaktionstid

på fem dage. Styrken skal være 'self contained' – det vil sige, den skal indeholde egne transport-, kommunikations- og støttefunktioner – og den skal, ud fra 'først ind, først ud'-princippet, kunne håndtere alt fra benhårde militære opgaver til nødhjælpsdistribution.¹⁷ Lidt forenklet formuleret er hovedformålet med NRF således at udstyre de europæiske NATO-lande med militære kapaciteter, som dels gør dem i stand til at bidrage i fremtidige amerikansk-anførte højintensive operationer, og dels understøtter muligheden for at gennemføre evakuerings-, katastrofe- og anti-terror-operationer.

Sammenfattende gennemgik NATO en vidtgående forandringsproces i perioden fra 1990 til 2005. Missionerne, medlemskredsen og de militære instrumenter tilpassede sig langt hen ad vejen det nyordnede strategiske landskab. Sammen med de ændrede omgivelser og den delvist nydefinerede Alliance forandrede imidlertid også debatten om byrderne forbundet med varetagelsen af de fælles sikkerhedsinteresser. Transformationen ændrede således en stor del af grundlaget for byrdedelingsdebatten. Det skulle vise sig at få stor betydning for Danmarks NATO-omdømme. Formålet med det følgende afsnit er at præsentere en kort beskrivelse af nogle overordnede udviklingstræk i de NATO-interne debatter om fordelingen af byrder fra 1990 til 2007.

03 Byrdedeling i NATO efter Den Kolde Krig

Siden oprettelsen i 1949 har NATO næsten konstant været plaget af allianceinterne stridigheder om, hvordan byrderne forbundet med varetagelsen af de fælles sikkerhedsinteresser mest rimeligt fordeles. "Burden-sharing" – eller på dansk: byrdedeling – var prædikatet, der tidligt blev hæftet på problematikken. Adskillige af de konflikter og tovtækkerier, der med jævne mellemrum har sat sindene i kog i NATO i snart 60 år, har på den ene eller anden måde taget deres udgangspunkt i denne problemstilling. Alliancen har således været placeret i et tilsyneladende uløseligt kollektivt handlingsproblem: På den ene side har alle medlemslandene haft en fælles sikkerhedspolitisk interesse i, at de nødvendige militære kapaciteter er blevet tilvejebragt, men samtidig har de enkelte NATO-lande også haft en selvstændig interesse i at kaste udgifterne knyttet til etableringen af slagkraftige styrker over på de øvrige nationer. En stærk alliance har altid været at foretrække – ikke mindst hvis forsvarsbyrden har kunnet placeres på skuldrene af skatteborgerne i de øvrige NATO-lande. Den sikkerhed, alliancelandene i fællesskab har produceret, er dermed i vid udstrækning at sammenligne med et kollektivt gode. Og freeriding – eller frihjulsstrategier – har derfor også haft gunstige vækstbetingelser i NATO.⁸

I koldkrigsårene var det først og fremmest amerikanske krav om en forøget europæisk forsvarsindsats, der gav byrdedelingsdebatten form og indhold. En væsentlig del af årsagen til NATO's oprettelse var, at Washington i slutningen af 1940'erne vurderede, at de krigsramte vesteuropæiske økonomier ikke på egen hånd var i stand til at bære den finansielle byrde forbundet med opstillingen af et slagkraftigt forsvar. Skulle Vesteuropa sikres mod et formodet ekspansivt Sovjetunionen, var der derfor behov for at lade europæerne få del i den sikkerhed, amerikanske forsvarsinvesteringer resulterede i. NATO blev dermed det institutionelle udtryk for USA's sikkerhedsgaranti til Vesteuropa. I

takt med at der igen blev sat skub i de europæiske NATO-landes økonomier, voksede USA's pres for en mere ligelig og solidarisk fordeling af de økonomiske byrder imidlertid. Brændselsstaven i Den Kolde Krigs byrdedelingsdebatter var således først og fremmest amerikansk utilfredshed med de europæiske landes relativt små forsvarsinvesteringer og det, der blev betragtet som manglende europæisk solidaritet.¹⁹

Byrdedelingsdebattens fundamentale problemstilling ændrede sig ikke afgørende med omkalfatringerne i NATO's strategiske omgivelser i begyndelsen af 1990'erne. Det underliggende spørgsmål, der leverede brændstoffet til en meget stor del af de interne holmgange i tiden indtil Murens fald, var uændret i 1990'erne og i det nye årtusind: "Hvordan allokeres byrderne forbundet med varetagelsen af de kollektive sikkerhedsinteresser mest rimeligt?" Også efter Den Kolde Krigs afslutning er NATO-landene allierede med delvist overlappende sikkerhedspolitiske målsætninger, men som tidligere er de ligeledes rivaler, der konkurrerer og kæmper om at begrænse deres respektive andel af den kollektive byrde for at frigøre ressourcer til ikke-militære formål. NATO er fortsat belastet af et kollektivt handlingsproblem og kan derfor endnu i 2007 karakteriseres som en sikkerhedsorganisation bestående af *rivaliserende allierede*. At byrdedelingsspørgsmålets helt grundlæggende ligning ikke ændrede sig i takt med forandringerne i omgivelsesniveauet og nyindretningen af Alliancen, er imidlertid ikke ensbetydende med, at spillet om byrderne ikke antog nye former. Ud over at byrdedelingsdebatten i fraværet af en omfattende militær trussel mod Vesteuropa er blevet langt mere subtil og mindre heftig, så adskiller efterkoldkrigstidens allianceinterne stridigheder sig fra sammenstødene i perioden før Østblokkens opløsning på - i hvert fald - tre områder.

Det "nye" byrdedelingspil er *for det første* kendetegnet ved at være baseret på et delvist omskrevet rollepartitur. Mens USA - og fra tid til anden Storbritannien - i koldkrigsårene var stort set alene om at lægge pres på de europæiske medlemslande, som ikke honorerede Alliancens styrkemål og krav om budgetforøgelser, så bliver Washington i dag i stort omfang suppleret af Storbritannien og Frankrig. De to europæiske stormagter, der på det seneste har fået følgeskab af en række af de nye medlemslande, har sågar i nogen udstrækning overtaget Washingtons rolle som drivende kraft i alliancelandenes styrkebidragsdiskussioner. Fra amerikansk side har man ganske vist ikke lagt skjul på, at NATO-Europa bør gøre mere for at udvikle deployerbare styrker med evner og udrustning, som gør dem i stand til at gennemføre kampoperationer i tæt samarbejde med amerikanske enheder,²⁰ men presset fra USA er ikke længere så massivt som under Den Kolde Krig.²¹ Medlemslande, der bliver

betragtet som gratister, udsættes i større omfang end tidligere for britisk og fransk kritik. I en højtstående amerikansk diplomats formulering: "I spent the Cold War hammering on our European allies. These days Great Britain and France – as well as the internal dynamics in the European Union – are doing most of the hammering".²²

Hvorfor denne delvise omfordeling af de traditionelle roller i byrdedelingsspillet? Storbritanniens og Frankrigs nyfundne vilje til at agere udfarende kraft i bestræbelserne på at opbygge flere og mere anvendelige europæiske kapaciteter skal frem for alt ses på baggrund af en fælles vision om at styrke Europas evne til at levere tropper til krisestyringsindsatser. Ambitionerne i London og Paris er ganske vist forskellige, men midlet er det samme.

For Storbritannien har det primære mål med opbygningen af en slagkraftig europæisk forsvarsdimension været at sikre USA's fortsatte indbinding i europæiske sikkerhedspolitiske anliggender. Som Tony Blair udtrykte det i et indlæg i *New York Times* i november 1998 i et forsøg på at overbevise Washington om, at et styrket EU ikke var enden på NATO, men tværtimod en central forudsætning for det euro-atlantiske sikkerhedssamarbejde:

... the United States needs more than a Europe that speaks coherently. It needs a Europe that can also act with authority. Europe's new foreign policy arrangement on their own will not be enough. We thought we could deal with the Bosnian crisis alone. The guns over Sarajevo destroyed that illusion along with much else. Washington in the end had to get involved to provide the military muscle for our diplomacy ... The imperatives that drove defense spending in America during the superpower standoff are gone. *If Europe wants the United States to maintain its commitment to Europe, Europe must share more of the burden of defending the West's security interests* (min fremhævelse, JR).²³

Heroverfor står et mere vidtrækkende og langsigtet fransk ønske om at gøre Europa til en strategisk uafhængig og autonom aktør. I Frankrigs optik bliver den europæiske forsvarsdimension dermed i realiteten et redskab, der over tid skal bidrage til at realisere aspirationerne om et selvstændigt Europa, som – under fransk-tysk lederskab – er i stand til at frigøre sig fra USA i en multipolær verdensorden. På kort og mellemlangt sigt foretrækker Paris ganske vist et fortsat amerikansk engagement i Europa, men endemålet er en kollektiv EU-sikkerheds- og forsvarspolitik bakket op af en tilstrækkelig militær kapacitet. Helt i tråd hermed har Frankrig også hovedsageligt lagt pres på de europæiske lande i EU-regi. Europæisk emancipation – og ikke fremtidssikringen af den transatlantiske

forbindelse – har således været det franske motiv til at påtage sig en ny rolle i byrdedelingsdebatterne.

Frankrig og Storbritannien er imidlertid ikke alene om at forsøge at bevæge de europæiske alliancemedlemmer til at øge deres styrkers slagkraft og anvendelighed (i NATO's terminologi: "usability"). Blandt andet Danmark og Holland har ligeledes bidraget aktivt til at sætte spørgsmålet højt på Alliancens dagsorden. I modsætning til London og Paris – der har betonet et generelt behov for flere økonomiske ressourcer²⁴ – så har de to mindre alliancemedlemmer holdt sig til at understrege det fornuftige i at intensivere omstillingen af de nationale forsvar til mere udsendelsesparate enheder. Spørgsmålet om behovet for flere økonomiske ressourcer er i vid udstrækning blevet undgået. Uden at argumentere for mere robuste forsvarsbudgetter og i takt med, at nye parametre og målestokke er begyndt at præge debatten (se nedenfor), er den danske og hollandske indstilling på byrdedelingsområdet således blevet langt mere proaktiv og offensiv i årene efter Den Kolde Krigs afslutning.²⁵ Den nye danske standpunkttagen blev tydeligt afspejlet i forsvarsminister Søren Gades indlæg på et NATO-forsvarsministermøde i Bruxelles i april 2005:

By transforming our Armed Forces we get better value for money. We will thereby be able to deploy more troops to international operations. Today Denmark has deployed more than 1,000 troops to international operations in primarily Kosovo, Afghanistan, Iraq and Sudan. That should be compared to the size of the Danish population – which is just above 5 millions. So already today we carry a fair share of the burden. But we intend to do more! ... By transforming our armed forces, we will be able to double our capacity to participate in international operations from 1,000 to 2,000 troops ... And this will all be done within the existing level of the defence budget!²⁶

Efterkoldkrigstidens byrdedelingssspil har *for det andet* – og af størst betydning for denne rapports hovedargument – været karakteriseret ved i nogen udstrækning at basere sig på nye indikatorer og parametre. Hvor de allianceinterne tovtrækkerier under Den Kolde Krig i meget stort omfang havde adresse til målestokken "forsvarsudgifter i procent af BNP",²⁷ så har debatterne de seneste femten år i højere grad taget afsæt i blandt andet "risikodeling", "antallet af styrker øremærkede til NATO's reaktionsstyrker", "antal soldater deployeret i fredsstøttende operationer", "økonomisk og militær støtte til tidligere kommunistiske lande" samt "den politiske vilje til at levere kampstyrker til eksempelvis det sydlige Afghanistan".²⁸ Den aktuelle byrdedelingsdiskussion har dermed langt flere facetter og målestokke end for 20 år siden. Under de

nuværende omstændigheder er det dog utvivlsomt evnen og viljen til at stille med styrker til internationale stabilitets- og krisestyringsoperationer, der spiller den største rolle i en byrdedelingsammenhæng. Med Malcolm Chalmers ord:

Differences in levels of defence spending between the major Western powers remain significant. As these levels have declined, however, there has been a noticeable shift in the burden-sharing debate. In both the Gulf War and in former Yugoslavia, it has been willingness to contribute to military operations that has increasingly been seen as the litmus test of alliance commitment.²⁹

Forsvarsudgifterne målt som procent af BNP er stadig et flittigt anvendt mål for medlemslandenes militære bidrag til Alliancen,³⁰ men i takt med at NATO har påtaget sig nye opgaver, er fokus i høj grad flyttet fra de økonomiske ressourcer, som figurerer på de nationale forsvarsbudgetter, til de kapabiliteter og – ikke mindst – den håndgribelige indsats, de økonomiske midler omsættes i. Med tidligere forsvarsminister Hans Hækkerups formulering:

Mens %-diskussionen primært havde en moralsk karakter (yd efter evne), skiftede solidaritetsprincippet karakter [efter Den Kolde Krig, JR]. Det talte mere, hvad det enkelte land ydede i USD pr. indbygger, og hvilke capabilities det kunne tilbyde. Og om vi faktisk stillede op i de konkrete operationer. Det er i det hele taget en af mine hovedteser, at de forskellige organisationers (FN, NATO, EU, WEU, OSCE osv.) rolle efter Murens fald er blevet defineret ikke så meget af generelle politiske beslutninger og deklamationer, men hvor man rent faktisk stillede op – og hvordan man klarede opgaven. Det samme gælder for de enkelte lande. Forsvarsforligene definerede, hvilke capabilities vi havde ..., men Danmarks placering blev bestemt af, hvordan vi brugte de capabilities.³¹

Betegnende for denne udvikling er forskellen mellem medlemslandenes bidragsmålsætninger i 1980'erne og i det nye årtusind. Hvor omdrejningspunktet i byrdedelingsdebatterne i tiåret før Murens fald var Alliancens officielle målsætning om, at de nationale forsvarsbudgetter skulle stige med 3 procent årligt,³² så spiller den såkaldte 40 – 8 / "usability" ambition en langt mere fremtrædende rolle i 2007. Ifølge sidstnævnte skal det være muligt at udsende 40 procent af alle NATO-landes styrker, mens 8 procent af styrkerne permanent skal kunne holdes udsendt.³³ Alliancens strategiske bevægelse fra afskrækkelse til stabilitetsprojektion har dermed ført til, at kontroversernes tyngdepunkt har flyttet sig fra input- til outputsiden – fra pekuniær størrelse på forsvarsbudgettet til antallet af deployerbare og antallet af faktisk udsendte styrker.³⁴

Fremkomsten af nye byrdedelingsindikatorer gør imidlertid også debatten mere mudret og kompleks. Hvor det indtil Murens fald var relativt enkelt at udpege syndere og helgener i spillet om byrderne, så er det i dag vanskeligere at foretage entydige vurderinger af landenes forsvarsindsats. Tyrkiet scorer eksempelvis højt på de traditionelle parametre "forsvarsudgifter i procent af BNP" og "antallet af stående styrker", men lavt på målestokken "antallet af hurtigt deployerbare styrker".³⁵ Modsat er Danmark i stand til at udsende relativt mange soldater med kort varsel, men de danske forsvarsinvesteringer hører som under Den Kolde Krig til blandt de laveste i Alliancen. Det mere multifacetterede billede af de enkelte landes styrkebidrag har derfor øget behovet for udviklingen af nye måleenheder til evaluering af landenes alliancebidrag.³⁶ Der er dog næppe tvivl om, at de nye output-baserede parametre vil spille en central rolle i de allianceinterne bidragssammenligninger, så længe NATO fastholder sin aktive og udadvendte rolle.

Endelig – og *for det tredje* – er det sandsynligt, at byrdedelingsspillet i NATO er under udvikling som en følge af ændringerne i de sikkerhedspolitiske goder, Alliancen frembringer. Som beskrevet i det ovenstående er kernen i byrdedelingsspørgsmålet også efter Den Kolde Krigs afslutning et kollektivt handlingsproblem. Medlemslandene har stadig vægtige incitamenters til at kaste udgifterne forbundet med varetagelsen af de fælles interesser over på de øvrige alliancemedlemmer, men *karakteren* af det underliggende handlingsproblem kan imidlertid meget vel være på vej til at ændre sig. Fordi NATO i stigende omfang påtager sig opgaver fjernt fra det traditionelle, vesteuropæiske operationsområde, er det sandsynligt, at freeriding-strategier vil få større udbredelse i fremtiden.

I årene fra 1949 til 1990 producerede NATO frem for noget andet sikkerhed for de vesteuropæiske medlemslande gennem en militær balancering og inddæmning af den sovjetiske trussel. Hovedhjørnestenen i det transatlantiske sikkerhedsarrangement var dermed ikke at fjerne den kommunistiske trussel fra jordens overflade på kort eller mellemlangt sigt, men – gennem en relativt passiv afskrækkelsesdoktrin – at hindre den i at realisere sig. Alliancens altdominerende sikkerhedspolitiske produkt var således amerikansk territorial beskyttelse af de enkelte medlemslande. USA var sikkerhedsproducent; flertallet af de europæiske medlemslande sikkerhedskonsumenter.

At NATO's funktion i bund og grund var at være institutionel ramme om en primært nordamerikansk sikkerhedsgaranti til hvert af de øvrige medlemslande, betød imidlertid, at Washington – og til dels Storbritannien – havde gode muligheder for at presse de mindre og

sikkerhedskonsumerende alliancelandende til at opgive åbenlyse forsøg på at køre på frihjul. Fordi størstedelen af de europæiske NATO-medlemmer kunne trues med at blive udelukket fra at få del i den sikkerhed, amerikansk og britisk militær styrke skabte, var det muligt at overbevise de mindre lande om det fornuftige i at opgive utilslørede freeriding-strategier. Muligheden for at forhindre enkelte stater i at nyde godt af de allianceproducerede goder havde dermed en klar modererende effekt på det kollektive handlingsproblem.

Anderledes når det gælder den type opgaver, NATO har påtaget sig i tidsrummet efter Den Kolde Krig. Kun i alliancer, hvor garantien om beskyttelse udgør hovedhjørnestenen i det sikkerhedspolitiske arrangement, vil det nemlig være muligt at true med at tilbageholde det fællesgenererede gode. I alliancer, der primært sigter mod aktivt at fjerne eller neutralisere eksterne trusler – eksempelvis gennem stabiliseringsoperationer eller offensive militære aktioner rettet mod truende statslige eller ikke-statslige aktører – er mulighederne for at udelukke og presse gratister således væsentlig ringere.

Nedkæmpelsen af et globalt terrornetværk eller stabiliseringen af en borgerkrigshærgede stat gavner ikke alene de alliancelandende, som aktivt bidrager hertil, men også de stater, der blot ser passivt til fra sidelinjen. Eller måske endda forsøger at lægge alliancens hindringer i vejen. De – i reglen store – lande, som i absolutte termer bidrager med den største indsats i krisestyringsoperationer, har dermed ikke de samme muligheder for at tilbageholde alliancens frembringelser i aktivt handlende eller stabilitetsprojekterende alliancer, som i alliancer hvis primære funktioner er forsvars- og afskrækkelsesopgaver: "... peacekeeping and crisis-management activities, if successful, provide an increased measure of world stability and security that benefits all nations – contributors and noncontributors – so that benefits are nonexcludable and nonrival".³⁷ Det giver – alt andet lige – en teoretisk forventning om, at stabilitetsprojekterende alliancer vil være plaget af større freeriderproblemer. Med politologen James Leppolds formulering:

... given that each of its [NATO's, JR] traditional functions involves an excludable good, NATO members can control who consumes these goods and the conditions under which they do so. Because the benefits produced by out-of-area peace operations are not excludable, serious burden-sharing issues may arise. Peace operations are of course discretionary. But *if* NATO members carry them out, they cannot feasibly exclude those who do not contribute from consuming the good(s) that these operations produce. For this reason it can be very difficult to force non-contributors to share the burden.³⁸

NATO's hamskifte er dog langt fra komplet. Ganske vist udgør out-of-area-operationerne en stadig større del af Alliancens samlede

frembringelser, og nok er den europæiske afhængighed af USA svækket efter Sovjetunionens sammenbrud, men den amerikanske sikkerhedsgaranti til Europa – nedfældet i Den Nordatlantiske Traktats artikel 5 – er trods alle omstillingsanstrengelser stadig en del af NATO's *raison d'être*. Ikke mindst for de nye østeuropæiske medlemslande. NATO producerer stadig "excludable goods", og de primære sikkerhedsproducenter – frem for alt USA – har dermed ikke mistet enhver evne til at påvirke de mindre og mere afhængige europæiske alliancepartnere. Det er givetvis også i det lys, at det relativt omfattende østeuropæiske og centralasiatiske bidrag til den amerikansk-anførte invasion og besættelse af Irak skal ses.³⁹ For stater med en ikke helt beregnelig stormagt i baghaven er NATO stadig mere forsvarsalliance og sikkerhedsgarant end krisestyringsapparat og stabilitetsprojektor.

Sammenfattende har omlægningen af NATO ført til flere ændringer i den tilsyneladende evigt verserende byrdedelingsdebat: Rollelisten er blevet omarbejdet, det underliggende handlingsproblem er begyndt at ændre karakter og – vigtigst i nærværende sammenhæng – alliancens mere udadvendte og aktive rolle har forandret de parametre og målepunkter, byrdedelingsdiskussionen baserer sig på. Ambitionen med nedenstående afsnit, der behandler Danmarks placering inden for Alliancen før og efter Den Kolde Krigs afslutning, er at demonstrere, hvordan dette skifte i byrdedelingsdebatten har tilvejebragt en nødvendig – men ikke tilstrækkelig – forudsætning for et dansk avancement i det allianceinterne hierarki.

04 Danmarks position i byrdedelingsdebatten⁴⁰

Siden NATO's oprettelse har de danske forsvarsudgifter permanent været blandt Alliancens laveste (se tabel 1 nedenfor). Som i en række andre mindre medlemsstater har skiftende danske beslutningstagere bestandigt prioriteret opbygningen af velfærdsstaten og den civile sektor relativt højt og det militære område tilsvarende lavt. Under Den Kolde Krig, hvor de enkelte medlemslandes forsvarsøkonomiske investeringer stort set var den eneste gangbare valuta i byrdedelingsdiskussionerne, førte denne fordeling af de altid knappe ressourcer til periodevis meget skarp allianceintern kritik af Danmarks forsvarsbidrag. På trods af at de ansvarlige danske beslutningstagere aldrig lod tvivl om landets nagelfaste placering i den vestlige lejr, påvirkede det magre økonomiske input til forsvarssektoren Danmarks NATO-omdømme i en utvetydig negativ retning.

Anderledes i efterkoldkrigsårene. Nok har de danske forsvarsbudgetter også i årene efter Berlin-murens fald hørt til i den lette ende, men fordi omdrejningspunktet i debatten om byrder og ansvar – som beskrevet ovenfor – har forrykket sig i retning af en række output-parametre, og fordi forsvaret i stor udstrækning er blevet omlagt og i stigende grad anvendt i internationale operationer, er Danmarks omdømme i NATO blevet klart forbedret. Og med det forbedrede renommé er også fulgt større indflydelse.

Den Kolde Krig

Danmarks tilslutning til Atlantpagten den 4. april 1949 repræsenterede på mange måder en skelsættende omkalfatring af dansk sikkerheds- og forsvarspolitik. I flere årtier havde de ledende danske beslutningstagere – ikke uden held – bekendt sig til en lav-militariseret neutralitetspolitik, men besættelsestiden og samarbejdspolitikken kompromitterede på afgørende vis den såkaldte "ligge-død-politik". Under indtryk af erfaringerne fra 2.

Verdenskrig og Den Kolde Krigs optrapning bød Danmark derfor ikke-bloktraditionen farvel. Mellemligstidens "hvad skal det nytte"-dogme og den isolerede neutralitet blev dermed erstattet af alliancemedlemskab og ambitionen om at opnå sikkerhed gennem militær styrke.⁴¹

Tabel 1.0 Rangordning af NATO-landenes forsvarsinvesteringer, 1949-2005

| | 1949 | 1956 | 1961 | 1966 | 1971- | 1976 | 1981 | 1986 | 1991 | 1996 | 2001 |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | -55 | -60 | -65 | -70 | 75 | -80 | -85 | -90 | -95 | -00 | -05 |
| Belgien | 10 | 10 | 11 | 11 | 9 | 8 | 8 | 10 | 12 | 14 | 21 |
| Danmark | 13 | 13 | 14 | 13 | 13 | 11 | 11 | 14 | 11 | 12 | 18 |
| Frankrig | 2 | 2 | 4 | 4 | 5 | 5 | 4 | 4 | 5 | 4 | 5 |
| Tyskland | 8 | 8 | 5 | 6 | 7 | 7 | 6 | 5 | 10 | 13 | 20 |
| Grækenland | 3 | 4 | 8 | 5 | 4 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 |
| Italien | 9 | 11 | 12 | 12 | 12 | 13 | 13 | 11 | 9 | 8 | 9 |
| Luxembourg | 14 | 14 | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 | 17 | 24 |
| Holland | 5 | 6 | 6 | 7 | 8 | 9 | 9 | 6 | 8 | 10 | 17 |
| Norge | 12 | 12 | 10 | 8 | 10 | 10 | 10 | 7 | 6 | 6 | 10 |
| Portugal | 11 | 7 | 2 | 2 | 1 | 6 | 7 | 9 | 7 | 5 | 7 |
| Spanien | | | 13 | 10 | 11 | 12 | 12 | 12 | 14 | 15 | 23 |
| Tyrkiet | 7 | 8 | 7 | 8 | 6 | 4 | 5 | 5 | 3 | 2 | 2 |
| Storbritannien | 1 | 3 | 3 | 3 | 3 | 2 | 3 | 3 | 4 | 5 | 4 |
| Canada | 4 | 5 | 9 | 14 | 14 | 14 | 14 | 13 | 13 | 16 | 22 |
| USA | 6 | 1 | 1 | 1 | 2 | 3 | 2 | 1 | 1 | 3 | 3 |
| Tjekkiet | | | | | | | | | | 7 | 11 |
| Polen | | | | | | | | | | 9 | 12 |
| Ungarn | | | | | | | | | | 11 | 16 |
| Bulgarien | | | | | | | | | | | 6 |
| Rumænien | | | | | | | | | | | 8 |
| Letland | | | | | | | | | | | 13 |
| Slovakiet | | | | | | | | | | | 14 |
| Estland | | | | | | | | | | | 15 |
| Litauen | | | | | | | | | | | 21 |
| Slovenien | | | | | | | | | | | 19 |

Rangordning af NATO-landenes forsvarsinvesteringer målt i procent af BNP, 1949-2005. Kilde: SIPRI. NATO havde: 12 medlemmer fra april 1949 - februar 1952; 14 medlemmer fra februar 1952 - maj 1955; 15 medlemmer fra maj 1955 - maj 1982; 16 medlemmer fra maj 1982 - marts 1999; 19 medlemmer fra marts 1999 - marts 2004; og 26 medlemmer fra marts 2004 til i dag. Island, der ikke råder over et militært forsvar, er ikke medtaget i tabellen.

At de ledende danske politikere med NATO-medlemskabet accepterede, at Danmarks sikkerhed i fremtiden måtte baseres på sikkerhedspolitisk samarbejde med andre stater samt militær slagkraft, dækkede imidlertid ikke over nogen nyfunden vilje til også at forøge de danske forsvarsinvesteringer. Alliancemedlemskabet betød jo netop, at det nu blev muligt at få del i den sikkerhed, de øvrige NATO-landes - først og fremmest USA's - militære kapacitet udmøntede sig i, og flertallet af de danske beslutningstagere så derfor intet akut behov for at udvide forsvarrets økonomiske rammer.⁴² I den forstand levede mellemligstidens militære

defaitisme og manglende tro på værdien af et dansk forsvar videre også efter tilslutningen til det transatlantiske sikkerhedssamarbejde. Mulighederne for at øge landets sikkerhed gennem opstillingen af et nationalt forsvar blev fortsat vurderet til at være yderst ringe.

Fordi en stor del af de ledende danske politikere under hele Den Kolde Krig ikke tillagde et dansk forsvar nogen større direkte betydning for Danmarks sikkerhed, fik de væbnede enheder i høj grad karakter af demonstration og symbol. Kun få beslutningstagere gjorde sig forestillinger om, at forsvaret var i stand til at gøre en selvstændig og væsentlig forskel i tilfælde af en sovjetisk militær aggression mod dansk territorium, men fordi alliancemedlemskabet stillede krav om opbygningen og vedligeholdelsen af et militært værn af en vis styrke, var investeringer i den militære sektor uomgængelige. Alliancepolitiske – og ikke militærstrategiske – hensyn blev derfor heller ikke overraskende det dominerende element i forsvarspolitikken tilrettelæggelse.⁴³ NATO gav Danmark en sikkerhedsgaranti, men adgangsbilletten til sikkerhedsklubben var et militært forsvar. Paradoksalt nok var det væsentligste formål med det danske forsvar derfor, "at det blev opfattet som troværdigt, ikke primært af 'fjenden', hovedmodstanderen USSR og Warszawa-pagten, men af de allierede, medlemsstaterne i den fælles forsvarsorganisation, NATO".⁴⁴

Denne opfattelse af forsvarets primære rolle førte til, at forsvarsudgifterne i større udstrækning blev betragtet som et medlemskontingent eller en forsikringspræmie end en investering, der isoleret betragtet bidrog til at sikre Danmark mod militær aggression. Om småstaten Danmark anvendte 2,5 eller 8 procent af BNP i den militære sektor, var i størstedelen af de ledende danske politikeres optik kun af sekundær betydning for landets overordnede sikkerhedssituation. Incitamentet til at bruge så lidt som overhovedet muligt – vel at mærke uden at sætte medlemskabet over styr – var derfor anseeligt. Alliancemedlemskabets minimumspris måtte betales – men så heller ikke en krone mere, og det kunne vel aldrig skade at prange om "pagtens pris". Allianceinterne krav og pres om forøgede forsvarsinvesteringer – og ikke udsving i trusselvurderingerne eller militærstrategiske overvejelser – fik derfor størst betydning, når der blev truffet politiske beslutninger om størrelsen på de danske forsvarsbudgetter.⁴⁵

Med den forhenværende chef for Forsvarsministeriets NATO-kontor, Jørgen Wahls, formulering:

Det er nok korrekt, at man fra dele af det politiske samfund betragtede det danske forsvarsbidrag som adgangsbilletten til at nyde godt af NATO's beskyttelse, og at det var ønskeligt at

holde udgifterne hertil på så lavt et niveau, som det var muligt uden at miste denne sikkerhed ... Selvfølgelig var vi udsat for pres fra vore allierede, og det har da givetvis haft en gunstig indflydelse på vores forsvarsanstrengelser. Min pointe er (...) at et sådant pres simpelthen var (er) indbygget i NATO's forsvarsplanlægningssystem, og godt det samme.⁴⁶

At Danmark søgte at få del i NATO's sikkerhedsgaranti til så lav en pris som overhovedet muligt, var ligeledes en udbredt opfattelse blandt flere af de øvrige alliancemedlemmer. I hele perioden fra 1949 til 1989 blev skiftende danske regeringer således ofte konfronteret med hudflettende og irettesættende vurderinger af forsvarsindsatsen, når de enkelte landes bidrag blev evalueret. Men også i bilaterale sammenhænge blev Danmark ofte skostet for og bebrejdet det relativt pauvre økonomiske input til forsvarssektoren.⁴⁷

⁴⁸ Skarpt formuleret, men utvivlsomt kendetegnende for flere alliancepartnerses syn på dansk sikkerheds- og forsvarspolitik samt den danske befolknings forsvarsvilje i størstedelen af koldkrigsårene, er en indberetning fra Den Britiske Ambassade i København til Foreign Office i London fra 1968. I indberetningen hedder det blandt andet:

De fleste danskere er klar over, at NATO tilbyder en usædvanlig god livsforsikring for en latterlig lav præmie. Men de fleste danskere har også lært dansk historie af generationer af radikale (dvs. pacifistiske) skolelærere, og dansk historie gennem de sidste fire hundrede år koger ned til slag tabt til svenskerne og senere tyskerne. Danske regeringer har derfor svært ved at overbevise skatteyderne om at bidrage til væbnede styrker, der i flere århundreder aldrig har vundet en sejr.⁴⁹

De hyppige allierede angreb på de forkætrede danske forsvarsinvesteringer fik ofte følgeskab af ganske håndfaste krav om en økonomisk opprioritering af den militære sektor. Ikke fordi beslutningstagerne i de øvrige NATO-hovedstæder – og først og fremmest i Washington og London – gjorde sig mange illusioner om, at en udbygning af det danske forsvar kunne rokke ved balancen i den overordnede øst-vest-ligning, men fordi en alt for ubesmykket dansk freeriding-strategi risikerede at føre til forsvarsbesparelser blandt de øvrige mindre alliancemedlemmer.⁵⁰ Risikoen for en afsmitningseffekt – og ikke militærstrategiske overvejelser – spillede således hovedrollen, når de allierede lagde pres på Danmark for større forsvarsbudgetter. I den forstand var de danske beslutningstagere ikke alene om at betragte forsvaret som et symbol på alliancesolidaritet og vestligt sammenhold.

I begyndelsen af 1980'erne førte de allieredes utilfredshed med det danske forsvarsbidrag sågar til lanceringen af begrebet "danmarkisering". Etiketten, der dels tog afsæt i Danmarks begrænsede militære kapacitet og dels distanceringen til Alliancens kernevåbenpolitik (materialiseret i fodnotepolitikken), blev anvendt nedsættende om lande, der i en forsvarsmæssig forstand benyttede sig af en frihjulsstrategi: "Det var lande, som var forbrugere af sikkerhed uden selv at yde meget til det fælles forsvar i NATO".⁵¹

Vel vidende at landets renommé og indflydelse i Alliancen var delvist afhængig af Danmarks placering i byrdedelingsdebatten, gjorde skiftende danske beslutningstagere sig store anstrengelser for at imødegå den allierede kritik. Kernen i de mange – og til tider ganske kreative – argumenter og kort, danske politikere og embedsmænd bragte i spil for at rette op på Danmarks NATO-omdømme, var dog stort set altid den samme: Danmark anvendte måske nok relativt begrænsede økonomiske ressourcer i forsvarsøjemed, men byrdedeling handlede i lige så høj grad om politisk solidaritet, ikke-kvantificerbare og ikke-militære bidrag. Og med udgangspunkt i en sådan bredere forståelse af styrkebidrag og byrdedeling stod Danmark ifølge danske beslutningstagere ikke tilbage for de øvrige NATO-lande.⁵²

Blandt de hyppigst spillede danske kort var utvivlsomt "Grønlandskortet". Logikken bag dette danske trumf-es var, at man ved at vise imødekommenhed og generøsitet over for amerikanske ønsker om at oprette strategiske flybaser, radarvarslingsanlæg og senere atomvåbenarsenaler på Grønland til gengæld kunne forvente en mere velvillig accept af et dansk alliancemedlemskab til nedsat pris. Når nu Washington fik stort set frie hænder på Grønland, så kunne Danmark vel rimeligt nok slippe billigere på det forsvarsøkonomiske område, lød det bagvedliggende rationale. At kortet var højt skattet i Udenrigsministeriet, afslører de talepapirer, skiftende danske udenrigsministre blev udrustet med forud for møder med amerikanske politikere og embedsmænd: Skulle talen falde på de danske forsvarsbudgetter, anbefaledes det således gang på gang, at ministeren straks inddrog Grønland i drøftelserne.⁵³

Væsentlige blandt de øvrige argumenter for, at forholdsvis beskedne danske forsvarsudgifter ikke nødvendigvis var uforenelige med kravet om et solidarisk alliancebidrag, var de såkaldte "hjemmeværnskort" og "ulandshjælpskort". Førstnævnte spillede på det forhold, at Danmark i form af hjemmeværnet rådede over hurtigt mobiliserbare styrker, der endvidere bidrog til at skabe en bred forsvarsvilje – og det vel at mærke uden at belaste forsvarsbudgettet i nogen betydelig grad. Den kampkraft, hjemmeværnet leverede til det fælles forsvar, blev derfor ikke indfanget af parameteren "forsvarsudgifterne i procent af BNP". Rationalet bag

"ulandshjælpskortet", der fandt anvendelse fra 1970'ernes begyndelse, var, at udviklingsbistand og andre former for økonomisk bistand til udviklingslandene medvirkede til at skabe global stabilitet. Dermed var ulandshjælpen også et indirekte middel til fremme af NATO og Vestens sikkerhedspolitiske målsætninger.⁵⁴ Hverken "hjemmeværnskortet" eller "ulandshjælpskortet" vandt imidlertid ikke megen genklang blandt Danmarks allierede.

Hvorvidt de talrige danske indvendinger mod NATO's relativt snævre definition af de enkelte landes alliancebidrag under Den Kolde Krig var rimelige eller ej, er uvæsentligt i nærværende sammenhæng. Hovedsagen er, at de toneangivende lande i Alliancen *opfattede* det danske bidrag som utilstrækkeligt, og at Danmarks NATO-omdømme derfor blev belastet. Den mådeholdne økonomiske prioritering af de væbnede styrker gav således dybe ridser i den renommépolitiske fernis. Med omvæltningerne, der fulgte i kølvandet på Den Kolde Krigs afslutning, ændrede byrdedelingsdebattens forudsætninger sig imidlertid markant. Små forsvarsudgifter og en prominent position i det interne alliancehierarki var ikke længere hinandens modsætninger.

Efter Den Kolde Krig

Som nævnt i indledningen er den danske position i det allianceinterne byrdedelingsspil – og dermed også det danske NATO-omdømme – blevet markant forbedret i årene efter Den Kolde Krigs afslutning. Danmark er, som udenrigsminister Per Stig Møller formulerede det i en Folketingsdebat i juni 2005, i mange henseender blevet medlem af "alliancens 1. division".⁵⁵ Det anseelige advancement i alliancehierarkiet kan ganske vist ikke alene tilskrives ændringerne i byrdedelingsdebatten – afskeden med fodnotepolitikken i 1988 samt Danmarks relativt begrænsede forsvarsnedskæringer i 1990'erne (se tabel 1 ovenfor) virkede utvivlsomt i samme retning – men omdefineringen af det evindelige og komplicerede spil om byrder og solidaritet var en central forudsætning for de danske NATO-aktiers kursstigning. I takt med at Alliancen udvidede sin aktionsradius, gled spørgsmålet om forsvarsinvesteringerne noget i baggrunden, samtidig med at efterspørgslen på deployerbare styrker voksede. Og her var Danmark leveringsdygtig. Parallelt med at forsvaret skridtvis er blevet omstillet fra territorialforsvar til udsendelsesparat ekspeditionsstyrke i årene efter Berlin-murens fald, har den politiske vilje til at bidrage med styrker i internationale operationer således været omfattende. Danmark er dermed gået fra at være forbruger af sikkerhed til at blive sikkerhedsproducent og nettobidragyder.⁵⁶

Den danske villighed til at bidrage med styrker til internationale operationer i efterkoldkrigstiden blev første gang demonstreret i

forbindelse med Den Første Golfkrig (1990-1991). Danmarks militære bidrag – i form af flådefartøjet Olfert Fischer – var rigtignok af en beskeden karakter, men i forhold til vore allierede og i særdeleshed USA havde udsendelsen en betydelig symbolværdi. Deltagelsen i den amerikansk-etablerede koalition signalerede således, at Danmark arbejdede aktivt for at træde ud af fodnotepolitikens skygger og lægge sig tættere på Alliancens hovedstrøm. Nok fandt operationen ikke sted i NATO-regi, men ønsket om at genoprette det stadig noget ramponerede NATO-omdømme spillede utvivlsomt en central rolle i den politiske motivering af styrkebidraget.⁵⁷ Som daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen senere kommenterede udsendelsen af Olfert Fischer: "Det ville passe godt i bestræbelserne på at genskabe Danmarks renommé, hvis vi kunne komme med i den koalition".⁵⁸

I årene efter det banebrydende militære engagement i Golfen forøgedes det danske bidrag til de internationale fredstøtteoperationer ganske betragteligt. Udenrigspolitikken blev langt mere aktivistisk og i stigende udstrækning militariseret.⁵⁹ Set i relation til landets befolkningstal samt de øvrige NATO-landes input til de såkaldte "out-of-area"-operationer har Danmark således konstant haft et meget stort antal soldater udstationeret.⁶⁰ Indtil terrorangrebene i New York og Washington i september 2001 var det frem for alt det uroplagede Balkan, der lagde beslag på danske styrker: I april 1992 stillede Danmark med næsten 1.000 soldater i den FN-ledede UNPROFOR-mission (United Nations Protection Force) i Kroatien; i 1994 – et år efter at UNPROFOR var blevet udvidet til også at omfatte Bosnien – nåede det danske bidrag op på omkring 1.300 soldater; godt og vel et år senere – i december 1995 – fortsatte den danske Balkan-indsats som en del af IFOR-styrken under NATO-kommando (som nævnt ovenfor blev IFOR i december 1996 til SFOR); og i 1999 bidrog Danmark først med otte F-16-fly i luftkrigen mod Serbien og senere med et troppekontingent i bataljonsstørrelsen til den NATO-ledede KFOR-styrke.⁶¹ I det tidlige efterår 2007 er der fortsat 312 danske soldater udstationeret i Kosovo.

Hvorvidt den danske aktivisme og det relativt betydelige engagement på Balkan primært havde rødder i den lange tradition for deltagelse i FN's fredsbevarende operationer på blandt andet Cypern og i Mellemøsten samt den klare danske tilslutning til respekt for menneskerettighederne og/eller et ønske om at blive en mere betydelig sikkerhedspolitisk spiller i et internationalt miljø præget af unipolaritet og stærke globaliseringstendenser⁶², er uvæsentligt i nærværende sammenhæng. Pointen er, at Danmark, som en konsekvens af den nyfundne vilje til at deployere og anvende militær magt, i stigende udstrækning blev opfattet som et konstruktivt, loyalt og nettobidragende medlemsland i NATO.

Få måneder efter terroranslagene den 11. september 2001 blev danske soldater også engageret i krigen mod al-Qaeda og Talebanstyret i Afghanistan. I første omgang bidrog Danmark med fire F-16-fly, et Hercules-transportfly med støttepersonel og omtrent 100 specialstyrker fra jægerkorpset og frømandskorpset. Efterfølgende er det danske styrkebidrag blevet gradvis udbygget.⁶³ I løbet af efteråret 2007 vil den samlede danske Afghanistan-styrke således nå op på i alt 640 soldater. Størstedelen heraf – en selvstændig bataljon – vil være tilknyttet det britisk ledede Provincial Reconstruction Team (PRT) i den urolige Helmand-provins. I modsætning til flere af de øvrige styrkebidragende nationer er de danske styrker kun begrænset af ganske få nationale restriktioner (de såkaldte "caveats"), og danske soldater har derfor – i modsætning til eksempelvis de tyske, franske og norske styrker i Afghanistan – mulighed for at indgå i "skarpe" indsatser og kamphandlinger. Samtidig er det også blevet bemærket, at det danske styrkebidrag generelt er af en høj kvalitet. I et multifacetteret spil om byrder og ansvar spiller det ligeledes en rolle.

Hvorvidt det danske troppekontingent i Afghanistan vil blive yderligere styrket i fremtiden, er endnu uafklaret, men ifald den danske Kosovo-indsats – af den ene eller anden årsag – afsluttes, er det næppe usandsynligt, at et endnu større antal danske soldater vil blive tilknyttet NATO's underbemandede ISAF-mission. Set i lyset af at en meget stor del af de verserende byrdedelingsdrøftelser i NATO netop omhandler de nationale styrkebidrag til Afghanistan-engagementet⁶⁴, vil en sådan udvikling utvivlsomt konsolidere Danmarks medlemskab af det, flere kommentatorer har døbt "NATO's A-hold". Det er dog langtfra givet, at de danske styrker, der måtte blive frigjort i det øjeblik, Kosovo-missionen afsluttes for Danmarks vedkommende, vil blive anvendt i Afghanistan. Den siddende regerings positive indstilling til et fremtidigt dansk Sudan-engagement⁶⁵ peger således klart i retning af, at der eksisterer et politisk ønske om at styrke Danmarks profil i en bredere international sammenhæng end Washington og kredsen af NATO-lande. Ræsonnementet synes at være som følger: Størrelsen på det nuværende danske bidrag til ISAF-missionen er tilstrækkelig til at sikre Danmarks gode NATO-renommé; den marginale politiske nytte af at indsætte disponible styrker i eksempelvis en FN-ledet Sudan-mission overstiger derfor – uagtet eventuelle militærsaglige argumenter – nytten af en videre udbygning af Afghanistan-styrken.

Mens det således er hævet over enhver tvivl, at Danmarks bidrag til først Balkan-missionerne og senere ISAF-styrken har befæstet og udbygget anseelsen i Alliancen,⁶⁶ så er effekten af det danske Irak-engagement knap så entydig. På den ene side er det indlysende, at

det danske bidrag på 400-500 soldater, som permanent var udstationeret i det sydlige Irak fra foråret 2003 til august 2007, har genereret megen politisk goodwill og kapital i Washington,⁶⁷ men modsat har Danmarks medvirken i koalitionen næppe været højt skattet i blandt andet Paris og Berlin. Snarere tværtimod. Set i lyset af at et givent lands allianceomdømme bedst forstås som et vægтет gennemsnit af de øvrige alliancepartners individuelle syn på den pågældende stat – og at USA i snart sagt enhver henseende er det toneangivende land i kredsen af NATO-lande – har Danmarks Irak-indsats imidlertid ikke svækket den danske position i Alliancen: Klassens største dreng efterspurgte militær og – måske først og fremmest – politisk støtte, og Danmark leverede. På den anden side skal effekten af det danske Irak-engagement ikke overvurderes. Den interne alliancesplid om interventionen bevirkede således, at koalitionsdeltagelsen ikke fik nær samme gennemslagskraft i en byrdedelingssammenhæng som eksempelvis Afghanistan-indsatsen.

Danmarks forholdsvist betydelige bidrag til NATO's træningsmission i Bagdad har utvivlsomt haft en mere entydig positiv effekt på alliancepartners vurderinger af det danske allianceomdømme. Set i lyset af at træningsmissionen er støttet og finansieret af samtlige 26 NATO-lande, kan det næppe undre. Sammenlignet med det langt mere omfattende danske bidrag til den amerikansk anførte koalition i perioden fra 2003 til sommeren 2007 har træningsbidraget dog kun spillet en mindre rolle for Danmarks samlede alliancerenommé.

Det er dog ikke kun den udstrakte politiske vilje til at stille med styrker i internationale opgaver, der har afstivet Danmarks prestige i NATO i efterkoldkrigstiden. Også den relativt radikale omstilling af de væbnede styrker fra territorialforsvar til deployerbare enheder har påvirket det danske NATO-omdømme i en positiv retning. Men hvor bruddet med koldkrigstidens overordnede sikkerhedspolitiske orientering allerede fandt sted i 1990 med udsendelsen af Olfert Fischer til Golfen, så indledtes nytegningen af forsvaret først for alvor i juli 1994 med oprettelsen af Den Danske Internationale Brigade (DIB'en) på ca. 4.500 mand.⁶⁸ Sammenlignet med størstedelen af alliancepartners var det imidlertid ganske tidligt. Styrken, der skulle være i stand til at løse et bredt spektrum af internationale operationer varierende fra humanitære opgaver til skarpe kamphandlinger i regi af FN, CSCE og NATO, blev tilmeldt NATO's hurtige reaktionsstyrker og udgjorde som sådan et substantielt bidrag til Alliancens stabiliserings- og forsvarsopgaver.⁶⁹ I NATO-hovedkvarteret i Bruxelles fik DIB'en da heller ikke overraskende en varm velkomst.

Tilpasningen af det militære instrument til de ændrede sikkerhedspolitiske omgivelser fortsatte med indgåelsen af

forsvarsforligene i 1995 og 1999. Omstillingsprocessens tempo var rigtignok reduceret noget efter de indledningsvise internationaliseringsbestrebelse og opstillingen af DIB'en, og indtil begyndelsen af det nye årtusind manglede de ansvarlige beslutningstagere fortsat modet til at gøre endeligt op med det stadig eksisterende – og ganske ressourcekrævende – territorielle forsvar. Vel blev der skåret kraftigt i støttestrukturen og investeret i materiel egnet til de nye operationstyper, men mobiliseringsforsvaret blev bevilliget levetidsforlængelse i forbindelse med forsvarsforligene i både 1995 og 1999.⁷⁰ Det forhold ændrede sig med forsvarsforliget af 2004. Delvist på forsvarets eget initiativ – og med inspiration fra NATO's transformationshovedkvarter, ACT (Allied Command Transformation) i Norfolk, Virginia – blev det besluttet at fuldbyrde omstillingsprocessen, opgive mobiliseringsforsvaret og etablere en struktur, der i helt overvejende udstrækning understøtter Danmarks internationale engagementer.⁷¹ Symptomatisk for forligets udadrettede og internationale orientering indledes forligsteksten da også med ordene: "Forsvaret udgør et væsentligt virkemiddel i en aktiv dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik ...".⁷² Godt og vel halvandet årti efter de gennemgribende omvæltninger i den europæiske og globale sikkerhedsarkitektur er de væbnede danske styrker dermed – groft sagt – godt på vej til at blive denationaliserede.⁷³ Og på trods af at forsvarets budgetter målt som procent af BNP vil være konstant faldende frem til forligsperiodens udløb i slutningen af 2009 – og Danmark således vil være endnu længere fra at indfri Alliancens officielle målsætning om at anvende 2 procent af BNP i forsvarsøjemed – blev forsvarsaftalen modtaget med megen ros og mange lovord i NATO-hovedkvarteret. Spillet om byrder, ansvar og risici havde ændret sig, og Danmark kunne uden at hæve forsvarsudgifterne træde ind i rollen som NATO-klassens duks.

Af særlig betydning for det seneste forsvarsforligs pæne modtagelse i NATO-kredsen var helt åbenlyst aftalens højtstræbende ambition om, "at forsvaret hurtigt og fleksibelt [skal kunne, JR] opstille og udsende styrker i internationale operationer samt opretholde udsendte kapaciteter svarende til 2.000 soldater (ca. 1.500 fra hæren og ca. 500 fra søværnet og flyvevåbnet)".⁷⁴ Mens det – som nævnt ovenfor – er NATO's officielle målsætning, at de enkelte medlemslandes forsvar skal dimensioneres, så 40 procent af den militære styrke er i stand til at blive udsendt, og 8 procent skal kunne holdes permanent udsendt, så vil Danmark, når forsvarsaftalen er fuldt ud implementeret, kunne deployere ikke mindre end 60 procent af styrken og holde 10 procent permanent udstationeret. Her er det dog værd at bemærke, at "udsendte kapaciteter svarende til 2.000 soldater" ikke nødvendigvis er ensbetydende med udsendelsen af 2.000 mand. Når forsvaret opgør

antallet af "udsendte kapaciteter", ækvivalerer én udsendt fra hæren eller søværnet ganske vist med én "udsendt kapacitet", men udsendte fra flyvevåbnet regnes – såfremt de udsendes i sammenhæng med et F-16-, C-130 Herkules- eller helikopterbidrag – som fire "udsendte kapaciteter".⁷⁵ De 55 fra flyvevåbnet, der i anden halvdel af 2007 gør tjeneste i det sydlige Irak, svarer således til 220 "udsendte kapaciteter".⁷⁶ I praksis ændrer det dog kun i mindre udstrækning ved forligets forholdsmæssigt ambitiøse karakter.

At afskeden med territorialforsvaret og den relativt vidtgående omstilling af de væbnede styrker har bidraget til at styrke det danske renommé i NATO, fremgår tydeligt af de såkaldte landekapitler, hvori alliancemyndighederne hvert andet år evaluerer de enkelte medlemslandes styrkebidrag til Alliancen.⁷⁷ Mens landekapitlerne var præget af periodevis ganske harsk kritik i koldkrigsårene, har de løbende vurderinger af Danmarks forsvarsindsats generelt været kendetegnet ved anderledes positive toner i tidsrummet efter Berlinmurens fald. I takt med at de væbnede danske styrker blev omstillet og det tunge mobiliseringsforsvar opgivet til fordel for mere fleksible og mobile enheder, blev NATO-myndighedernes bedømmelser af styrkebidraget også mere rosende – ikke mindst efter 2004-forliget. Danmark tilpassede således i stor udstrækning transformationen af forsvaret til NATO's ønsker og behov.

Sammenfattende har ændringerne i byrdedelingsdebatten i høj grad medvirket til, at Danmarks NATO-renommé er blevet væsentligt styrket i tiden efter Den Kolde Krigs afslutning. Uden omstillingen af de væbnede styrker og den forøgede danske vilje til at levere militære bidrag til internationale operationer havde avancementet ganske vist ikke materialiseret sig. Men de nye målestokke og parametre i det evindelige tovtrækkeri om byrder, risici og ansvar tilvejebragte de strukturelle betingelser for, at selv alliancelandene med relativt begrænsede investeringer i det militære instrument kunne påtage sig rollen som foregangsland på det forsvarspolitiske område. Omdefineringen af byrdedelingsdebatten har dermed i stor udstrækning været en nødvendig om end ikke tilstrækkelig forudsætning for Danmarks forbedrede NATO-omdømme.

05 Udviklingstendenser, udfordringer og anbefalinger

Spørgsmålet er, om der er udsigt til, at Danmark vil være i stand til at fastholde sit historisk gode allianceomdømme i de kommende år. Vil Danmark også blive opfattet som en troværdig og solidarisk alliancepartner i 2010 og 2015? På overfladen kan det være vanskeligt at få øje på omstændigheder, der for alvor vil kunne udfordre den danske position i Alliancen, men i løbet af det seneste års tid har flere indikationer peget i retning af, at de øvrige medlemslandes vurderinger af det danske alliancebidrag måske ikke er helt så urokkeligt positiv som almindeligvis antaget. Flere forhold tyder således på, at byrdedelingsdebattens pendul er på vej tilbage mod den forsvarspolitiske input-side og målestokken "forsvarsudgifter i procent af BNP". Ikke i den forstand at der i en overskuelig fremtid er udsigt til, at investeringsparametrene igen bliver de dominerende holdepunkter i diskussionerne, men især USA og Storbritannien er på det seneste gået klart i brechen for, at output-målene i større udstrækning bliver komplimenteret af et forøget fokus på input-siden. Navnlig vanskelighederne med at få de europæiske NATO-lande til at bidrage med tilstrækkelige styrker i Afghanistan har givet næring til det revitaliserede britisk-amerikanske pres for større forsvarsinvesteringer.

Alliancen har længe stillet krav om, at lande med aspirationer om at opnå NATO-medlemskab skal anvende mindst 2 procent af BNP i forsvarssektoren og mindst 20 procent af det samlede budget på materielinvesteringer, men indtil sommeren 2006 var målsætningen kun et uformelt sigtepunkt for de allerede etablerede alliancelande.⁷⁸ I juni sidste år førte blandt andet Washingtons og Londons tryk imidlertid til, at medlemslandenes regeringer på forsvarsministerniveau ophøjede målsætningen til officiel NATO-politik.⁷⁹ Først og fremmest indædt tysk modstand forhindrede dog, at regeringslederne på Riga-topmødet i november 2006 inkluderede 2 procent-målet i den vigtige *Comprehensive Political Guidance* (CPG),

som opstiller de politiske retningslinjer for Alliancens prioriteringer på kapacitetsområdet i de kommende 10-15 år. Det uagtet at den tyske regering – personificeret ved den tyske forsvarsminister – kun fem måneder forinden havde tilsluttet sig selv samme målsætning. Flere andre medlemslande med forsvarsudgifter på under 2 procent af BNP – heriblandt Danmark – delte i øvrigt den tyske skepsis, men i sidste ende blev det Berlin, som afværgede det britisk-amerikanske forsøg på at medtage målsætningen i GPC. På trods af at NATO-landene dermed "kun" har indvilliget i at arbejde aktivt for at honorere Alliancens officielle forsvarsøkonomiske mål på forsvarsministerniveau, afspejler forberedelserne til Riga-mødet klart, at stærke kræfter i øjeblikket presser på for at puste nyt liv i byrdedelingsdebattens input-side. Det indtryk understøttes af en tiltagende amerikansk tilbøjelighed til at fremstille input- og output-parametrene som ligeværdige.

Set i lyset af at koldkrigsårenes dominerende byrdedelingsmålestokke i løbet af det seneste års tid har fået en begyndende renæssance, kan det næppe undre, at tonen i det seneste danske landekapitel fra sommeren 2007 er en smule – men udtrykkeligt – skarpere end i de foregående år. Vel høster Danmark fortsat anerkendelse for de vidtgående militære omstillingstiltag, deltagelsen i de løbende operationer samt støtten til NRF'en, men det forholdsvist magre forsvarsbudget og de begrænsede materielinvesteringer undgår ikke eksplicit og kritisk påtale.⁸⁰ Samtidig understreges det, at Danmark med den nuværende operationsaktivitet bør afsætte flere økonomiske ressourcer til forsvarets løbende drift. Og i de multilaterale drøftelser, der gik forud for udarbejdelsen af landekapitlets endelig version, blev den danske indsats genstand for en lejlighedsvis ganske hård kritik.

Med til at udfordre Danmarks NATO-position er også udsigten til problemer med at honorere forsvarsforligets bestemmelser om at holde 2.000 mand permanent udstationeret ved forligningsperiodens udløb i 2009. I hvert fald to forhold peger således i retning af, at forsvaret med stor sandsynlighed må give køb på en fuldstændig virkeliggørelse af de ambitiøse og offentligt formulerede målsætninger. Sker det, vil Danmarks NATO-omdømme med stor sandsynlighed blive påvirket i negativ retning. Ambitionerne om at holde 2.000 soldater udstationeret er for det første presset af vanskeligheder med at fastholde dele af det personel, der i øjeblikket lider under en relativt høj udsendelsesfrekvens.⁸¹ Som Forsvarskommandoen beskrev problemet i foråret 2006:

Det, at hæren har udsendt ca. 10 % flere soldater end planlagt, og at styrkebidraget er spredt ud på flere missionsområder end forudsat, har medført en markant højere udsendelsesfrekvens

for dele af forsvarets personel end forudset. Konkret er der tale om, at der for det mest belastede personel er helt ned til ni måneder mellem hver udsendelse, og at der for en stor gruppe af personel kun er 18 måneder mellem udsendelserne. Konsekvensen af dette har været vanskelighed ved at fastholde personel med særlige civile kompetencer, som f.eks. mekanikere, læger og sygeplejersker, og personel med særlige militære kompetencer, som f.eks. signal- og logistikpersonel, ingeniørsoldater samt militærpoliti, hvilket har resulteret i en uforudset høj afgang blandt disse personelgrupper.⁸²

Forligsmålsætningen er for det andet presset af, hvad der i skrivende stund synes af utilstrækkelige økonomiske bevillinger.⁸³ I sin årsrapport for 2006 advarede Forsvarskommandoen således om, at den årlige økonomiske ramme på 914 millioner måske nok har et omfang, der muliggør udsendelsen af 1.400 soldater i 2007, men næppe vil være stor nok til at udsende 1.800 soldater i 2008 og 2.000 soldater i 2009. Medvirkende til at der er opstået ubalance mellem mål og økonomiske midler, er frem for alt, at Danmark i en stor del af forligsperioden har udsendt styrker til tre større missioner (Kosovo, Irak og Afghanistan), og ikke – som forudsat i forligsteksten – to. Fordi de totale omkostninger pr. udstationeret soldat vokser med antallet af missioner, har udgifterne til de internationale operationer været større end først antaget. Dertil kommer, at engagementerne i navnlig Irak og Afghanistan har ført til større nedslidning og materieludgifter end antaget ved forligsindgåelsen.⁸⁴

Hvad kan Danmark gøre for at fastholde det gode alliancerenommé i de kommende år? Hvilke tiltag vil bidrage til at give det gode danske NATO-omdømme levetidsforlængelse? Danmark bør for det første fortsætte med at arbejde aktivt for, at Alliancens byrdedelingsdebat frem for alt tager sit afsæt i det output, medlemslandenes forsvarsinvesteringer udmønter sig i, og ikke i størrelsen på de økonomiske ressourcer, der allokeres til de enkelte landes væbnede styrker. Set i lyset af Danmarks relativt begrænsede forsvarsudgifter er det i dansk interesse at undgå, at byrdedelingsdiskussionernes input-side igen bliver dominerende. På det praktiske plan kunne en sådan dansk byrdedelingspolitik eksempelvis udmønte sig i forslag om en yderligere konkretisering og prioritering af de såkaldte "anvendelighedsmål" i NATO-regi.

Danmark bør for det andet sikre, at de ambitiøse målsætninger indeholdt i det seneste forsvarsforlig bliver indfriet. Det stiller krav om, at forsvaret bliver bedre rustet til at rekruttere og fastholde civile og militære specialister. Indsatsen for at sikre, at færre specialister søger væk fra den militære sektor, kan naturligvis antage mange former,⁸⁵ men såfremt bestræbelserne skal have den helt nødvendige hurtige effekt, synes det oplagt at se nærmere på

mulighederne for at forøge lønningsniveauet for forsvarets udsendte. Man kunne i den sammenhæng overveje at fritage udstationerede soldater og civile for at betale indkomstskat. Skal ambitionerne i forsvarsforliget honoreres, kan det endvidere blive nødvendigt at tilføre forsvaret yderligere økonomiske ressourcer til gennemførelsen af de internationale operationer. Adskilligt tyder på, at forligets økonomiske ramme har et omfang, der ikke muliggør udsendelsen af operative kapaciteter svarende til 2.000 mand i 2009.

Endelig – og for det tredje – bør de ansvarlige danske beslutningstagere undgå, at den andel af landets samlede økonomiske ressourcer, der figurerer på forsvarsbudgettet, reduceres yderligere i de kommende år. Hvordan de altid knappe ressourcer bør fordeles, er i sagens natur et rendyrket politisk spørgsmål, men såfremt det vurderes, at Danmarks NATO-omdømme har stor værdi, er der god ræson i at sikre, at det kommende forsvarsforlig som et minimum resulterer i, at forsvarsbudgettets størrelse – målt som procent af BNP – bliver fastholdt. En fortsættelse af det aktuelle investeringsniveau målt i faste priser (ca. 19 milliarder i 2004-kroner) vil med al sandsynlighed ikke være tilstrækkelig til at afværge en voksende NATO-kritik af det danske forsvarsbidrag. Fastfryser Danmark derimod forsvarsinvesteringerne på de nuværende ca. 1,4 procent af BNP, vil det utvivlsomt bidrage til at konsolidere den danske position som en solidarisk og troværdig alliancepartner.

Konsulterede kilder

Brøndum, Christian, 'Forsvaret rammer økonomisk mur', *Berlingske Tidende*, 19. april 2007.

Brøndum, Christian, Lea Gindin og Stine Troense, 'Gade: Dansk bidrag til FN-styrke i Darfur', *Berlingske Tidende*, 2. august 2007.

Chalmers, Malcolm, *Sharing Security. The Political Economy of Burdensharing*, (Houndsmills: Macmillan Press Ltd, 2000).

Clemmesen, Michael H., 'Udviklingen i Danmarks forsvarsdoktrin fra 1945 til 1969', *Militärhistorisk Tidsskrift*, (1987), s. 7-81.

Clemmesen, Michael H., 'The Politics of Danish Defence 1967-1993', in Carsten Due-Nielsen og Nikolaj Petersen (eds.), *Adaptation and Activism. The Foreign Policy of Denmark 1967-1993*, (København: DJØF, 1995) s. 93-131.

Clemmesen, Michael, 'Dansk forsvar - på vej fra fortiden', *Udenrigs*, nr. 3, 2003.

Congressional Budget Office, *NATO Burdensharing After Enlargement*, (Washington, DC: Congressional Budget Office, 2001).

DIIS, *Danmark under den kolde krig. Den sikkerhedspolitiske situation 1945-1991* bd. 1-4, (København: DIIS, 2005).

Duke, Simon, *The Burdensharing Debate*, (London: Macmillan Press Ltd, 1993).

Ellemann-Jensen, Uffe, *Fodfejl* (København: Gyldendal, 2004).

Foreign Policy Institute, *The Three Per Cent Solution*, (Philadelphia: Foreign Policy Research Institute, 1981).

- Forster, Anthony, *Armed Forces and Society*, (London: Palgrave, 2006).
- Forsvarskommandoen, *Ved forenede kræfter: Forsvarets øverste militære ledelse - Forsvarschefseembedet og forsvarets udvikling 1950-2000*, (København: Forsvarskommandoen, 2000).
- Forsvarskommandoen, *Årsrapport 2006*, (København: Forsvarskommandoen, 2007).
- Forsvarskommissionen af 1988, *Forsvaret i 90'erne. Beretning fra Forsvarskommissionen af 1988*, (København: Forsvarsministeriet, 1989).
- Forsvarsministeriet, 'Implementering og opstilling af operative kapaciteter', (København: Forsvarsministeriet, udateret).
- Forsvarsministeriet, "Forsvarsforliget 2005-2009", <http://forsvaret.dk/FMN/Forsvars-+og+sikkerhedspolitik/Forsvarsforlig/> (2004).
- Forsvarsministeriet, *Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende justering af forsvarets personel- og uddannelsesstruktur*, (Danmark: Forsvarsministeriet, 2007).
- Golden, James R., *The Dynamics of Change in NATO. A Burden-Sharing Perspective*, (New York: Praeger, 1983).
- Heier, Tormod, *Influence and Marginalisation. Norway's Adaption to US Transformation Efforts in NATO, 1998-2004*, (Oslo: Department of Political Science, Faculty of Social Sciences, University of Oslo, 2006).
- Heurlin, Bertel, 'Nye prioriteringer i dansk udenrigspolitik', i Nikolaj Petersen og Christian Thune (red.), *Dansk udenrigspolitisk årbog 1993*, s. 30-50, (København: Dansk Udenrigspolitisk Institut/Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1993).
- Heurlin, Bertel, 'Dansk forsvarspolitik: En ny verden - en ny forsvarspolitik', *Fokus* nr. 5, DUPI, (1997).
- Heurlin, Bertel, 'Fremtidens NATO: Intervention og integration i Europa', *Fokus* nr. 3, DUPI, (1999).
- Heurlin, Bertel, *Riget, Magten og Militæret. Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik under forsvarskommissionerne af 1988 og af 1997*, (Århus: Aarhus Universitetsforlag, 2004).
- Heurlin, Bertel, 'Det nye danske forsvar: Denationalisering, militarisering og demokratisering', i Bertel Heurlin (red.), *Nationen eller Verden? De nordiske landes forsvar i dag*, (København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2007).

- House of Commons Defence Committee, *UK operations in Afghanistan*, (London: House of Commons, 2007).
- Hækkerup, Hans, *På skansen. Dansk forsvarspolitik fra murens fald til Kosovo*, (København: Lindhardt og Ringhof, 2001).
- Kristensen, Kristian Søby og Jens Ringsmose, 'NATO – det 21. århundredes "globo-cop"?', *Udenrigs* nr. 2, (2006).
- Kiærskou, Poul, 'Hærens nye virkelighed', *Politiken*, 3. januar 2007.
- Lepgold, Joseph, "NATO's Post-Cold War Collective Action Problem", *International Security* vol. 23, no. 1, (1988), s. 78-106.
- Lidegaard, Bo, *I kongens navn. Henrik Kaufmann i dansk diplomati 1919-58*, (København: Samleren, 1996).
- Lidegaard, Bo, *Jens Otto Krag, 1914-1961*, (København: Gyldendal, 2001).
- Lidegaard, Bo, *Jens Otto Krag, 1962-1978*, (København, Gyldendal, 2002).
- Lidegaard, Bo, *Overleveren 1914-1945*, Dansk udenrigspolitisk historie bd. 4, (København: Gyldendal, 2003).
- Lindstrom, Gustav, 'The future of EU-US Burdensharing,' EU Institute for Security Studies Paris, Chaillot No. 82 (2005).
- Lundestad, Geir, *The United States and Western Europe Since 1945*, (Oxford: Oxford University Press, 2003)
- Mearsheimer, John J. (1990), 'Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War', *International Security*, vol. 15, issue 1, s. 5-56.
- Morgenthau, H. J., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, (Boston: McGraw Hill, 1993[1948]).
- Mortensen, Hans, 'Lige nu gør det ondt', *Weekendavisen*, 9. februar 2007.
- Mouritzen, Hans og Anders Wivel (eds.), *The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration*, (London: Routledge, 2005).
- NATO, *Enhancing Alliance Collective Security. Shared Roles, Risks and Responsibilities in the Alliance*, (Bruxelles: NATO, 1988).
- NATO, *NATO-håndbogen*, (Bruxelles: NATO Office of information and press, 2001).

- Nielsen, Reimer R., *Den Europæiske Forsvarsdimension. Baggrund og perspektiver*, (København: DUPI, 2001).
- O'Hanlon, Michael, 'Transforming NATO: The Role of European Forces', *Survival* vol. 39, no. 3, (1997), s. 5-15.
- Olesen, Thorsten Barring og Poul Villaume, *I blokopdelingens tegn, 1945-1945*, Dansk udenrigspolitisk historie bd. 5, (København: Gyldendal, 2005).
- Olson, Mancur and Richard Zeckhauser, 'An Economic Theory of Alliances', *Review of Economics and Statistics* vol. 48, (1966), s. 266-279.
- Petersen, Nikolaj, 'Atlantpagten eller Norden? Den danske alliancebeslutning 1949', i Carsten Due-Nielsen, Johan Peter Noack og Nikolaj Petersen (red.), *Danmark, Norden og NATO 1948-1962*, (København: DJØF, 1991), s. 17-42.
- Petersen, Nikolaj, *Europæisk og globalt engagement*, Dansk udenrigspolitisk historie bd. 6, (København: Gyldendal, 2004).
- Rasmussen, Mikkel Vedby, "What's the Use of It?": Danish Strategic Culture and the Utility of Armed Forces', *Cooperation & Conflict* vol. 40 (1) (2005).
- Rasmussen, Mikkel Vedby, 'Camp Eden: The 2004 Defence Agreement, Military Power and Danish Values', in Per Carlsen and Hans Mouritzen, *Danish Foreign Policy Yearbook 2005*, (København: Danish Institute for International Studies, 2005).
- Ringsmose, Jens, "Frihedens assurancepræmie": Danmark, NATO og forsvarsbudgetterne', Ph.d.-afhandling, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet (2007).
- Rynning, Sten, *NATO Renewed. The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation*, (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2007).
- Sandler, Todd and Keith Hartley, *The Political Economy of NATO. Past, Present, and into the 21st Century*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).
- Sloan, Stanley, *Burdensharing in NATO. The US and Transatlantic Burdensharing*, (Paris: Institut francais des relations internationales, 1999).
- Sloan, Stanley, *NATO, the European Union, and the Atlantic Community. The Transatlantic Bargain Challenged*, (Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005).

- Sturm, Steve, "Militære spørgsmål. At få kapacitet og vilje til at passe sammen", *NATO-nyt* (forår 2005).
- Thies, Wallace, *Friendly Rivals. Bargaining and Burden-Shifting in NATO*, (New York: M.E. Sharpe, Inc., 2003).
- Udenrigsministeriet, *Den grænseløse verden - udenrigsministeriet og globaliseringen*, (København: Udenrigsministeriet, 2006).
- Ulriksen, Ståle, *Den norske forsvarstradisjonen - militærmakt eller folkeforsvar*, (Oslo: Pax Forlag A/S, 2002).
- Villaume, Poul, *Allieret med forbehold. Danmark, NATO og den kolde krig. En studie i dansk sikkerhedspolitik*, (København: Eirene, 1995).
- Walt, Stephen M., 'The Ties that Fray' *The National Interest*, no. 54, s. 3-11, 1998-1999.
- Waltz, Kenneth, 'The Emerging Structure of International Politics', *International Security*, vol. 18, issue 2, 1993.
- Williams, Tim, "Back to Basics at NATO: Burden-Sharing and Alliance Raison d'être", *RUSI-Newsbrief*, January (2007).
- Yost, David S., *NATO Transformed. The Alliance's New Roles in International Security*, (Washington: United States Institute for Peace, 1998).
- Yost, David S., "The NATO Capabilities Gap and the European Union", *Survival* vol. 42, no. 4, (2000) s. 97-128.

Noter

¹ For en stimulerende og interessant teoretisk diskussion af sammenhængen mellem omdømme, prestige og indflydelse, se Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, (Boston: McGraw Hill, 1993[1948]), kapitel 6.

² Forsvarskommissionen af 1988 skrev således: "... der er næppe tvivl om, at det enkelte medlemslands status og indflydelse i NATO afspejler det pågældende lands bidrag til samarbejdet ..." (1989: bilag 2, side 18).

³ Se f.eks. Mearsheimer, 1990; Waltz, 1993; Walt 1998-1999.

⁴ Artikel 5 er NATO-pagtens musketer-ed, som stipulerer, at et væbnet angreb på ét NATO-land skal betragtes som et angreb på alle NATO-lande.

⁵ <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911107a.htm#1>.

⁶ Bertel Heurlin, 'Fremtidens NATO: Intervention og integration i Europa', *Fokus* nr. 3, DUPI, (1999); Nikolaj Petersen, *Europæisk og globalt engagement, Dansk udenrigspolitisk historie* bd. 6, (København: Gyldendal, 2004), s. 465ff.; Sten Rynning, *NATO Renewed. The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation*, (Houndmills: Palgrave Mcmillan, 2005) s. 39 ff.; Stanley Sloan, *NATO, the European Union and the Atlantic Community. The Transatlantic Bargain Challenged*, (Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005) s. 111. Se også <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>.

⁷ Lundestad, 2003:250ff.; Sloan, *NATO, the European Union*, s. 95 ff.; Rynning, *NATO Renewed*, s. 23ff.

⁸ Kristian Søby Kristensen og Jens Ringsmose, 'NATO – det 21. århundredes "globo-cop"?', *Udenrigs* nr. 2 (2006).

⁹ Ibid.

¹⁰ For et kortfattet signalement af den verserende amerikanske debat om NATO's geografiske udstrækning, se Jens Ringsmose og Vibeke Schou Tjalve, "Hvem vil være med?", *Weekendavisen*, 15.6.2007.

¹¹ Lundestad, 2003: 254f.

¹² Malcolm Chalmers, *Sharing Security. The Political Economy of Burdensharing*, (Houndsmills: Macmillan Press Ltd., 2000), s. 76 ff.; Hans Mouritzen and Anders Wivel (eds.), *The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration*, (London: Routledge, 2005), s. 15-42.

¹³ Petersen, *Europæisk og Globalt Engagement*, s. 471 ff.; Rynning, *NATO Renewed*, s. 32 ff.

¹⁴ David S. Yost, *NATO Transformed. The Alliance's New Roles in International Security*, (Washington: United States Institute for Peace, 1998), s. 200 ff.; Reimer R. Nielsen, *Den Europæiske Forsvarsdimension. Baggrund og perspektiver*, (København: DUPI, 2001), s. 30 ff.; Rynning, *NATO Renewed*, s. 56 ff.

¹⁵ Tormod Heier, *Influence and Marginalisation. Norway's Adaption to US Transformation Efforts in NATO, 1998-2004*, (Oslo: Department of Political Science, Faculty of Social Sciences, University of Oslo, 2006), s. 11 ff.; Sloan, *NATO, the European Union*, s. 108 ff.

¹⁶ Se også <http://www.nato.int/issues/nrf/index.html>.

¹⁷ Kristensen og Ringsmose, 'NATO – det 21. århundredes'.

¹⁸ Mancur Olson and Richard Zeckhauser, 'An Economic Theory of Alliances', *Review of Economics and Statistics* vol. 48, (1966), s. 266-279; Todd Sandler and Keith Hartley, *The Political Economy of NATO. Past, Present, and into the 21st Century*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1999); Stanley Sloan, *Burdensharing in NATO. The US and Transatlantic Burdensharing*, (Paris: Institut français des relations internationales, 1999); Wallace Thies, *Friendly Rivals. Bargaining and Burden-Shifting in NATO*, (New York: M.E. Sharpe, Inc., 2003); Jens Ringsmose (2007), 'Frihedens assurancepræmie'. Danmark, NATO og forsvarsbudgetterne', Ph.d.-afhandling, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet (2007).

¹⁹ James R. Golden, *The Dynamics of Change in NATO. A Burden-Sharing Perspective*, (New York: Praeger, 1983); Simon Duke, *The Burdensharing Debate*, (London: Macmillan Press Ltd, 1993); Chalmers, *Sharing Security*; Thies, *Friendly Rivals*.

²⁰ Vedrørende spørgsmålet om interoperabilitet, se Michael O'Hanlon, 'Transforming NATO: The Role of European Forces', *Survival* vol. 39, no. 3, (1997), s. 5-15; Yost, David S., 'The NATO Capabilities Gap and the European Union', *Survival* vol. 42, no. 4, (2000), s. 97-128.

²¹ Et håndgribeligt vidnesbyrd om, at USA reducerede presset for større forsvarsudgifter på de europæiske partnerlande efter Den Kolde Krigs afslutning, er, at Washington i begyndelsen af 1990'erne ophørte med at rundsende den årlige – og altid euro-kritiske – publikation "Burden Sharing Report for Congress" til de øvrige NATO-landes repræsentationer i NATO-hovedkvarteret.

²² Baggrundssamtale med amerikansk diplomat ved USA's EU-repræsentation (marts 2006). Se også Des Browne, 'Speech on Afghanistan at Royal United Services Institute', September 19, 2006. (<http://www.britischebotschaft.de/en/news/items/060919.htm>).

²³ 'It is time to repay USA', *New York Times*, November 13, 1998.

²⁴ Korrespondance med tidligere forsvarsminister Hans Hækkerup (september 2006).

²⁵ Også Canada er blevet mere offensiv i debatterne om byrder og ansvar, men først og fremmest i forhold til den politiske vilje til at stille med styrker i det sydlige Afghanistan.

²⁶ Søren Gade, 'The Danish Response to the Transformation Challenge',

[http://forsvaret.dk/NR/rdonlyres/B4BAE514-8073-4528-B123-](http://forsvaret.dk/NR/rdonlyres/B4BAE514-8073-4528-B123-5B954936A26A/0/StatementDanishMODNATOSGConferencefinalversion.pdf)

[5B954936A26A/0/StatementDanishMODNATOSGConferencefinalversion.pdf](http://forsvaret.dk/NR/rdonlyres/B4BAE514-8073-4528-B123-5B954936A26A/0/StatementDanishMODNATOSGConferencefinalversion.pdf).

²⁷ Se f.eks. NATO, *Enhancing Alliance Collective Security. Shared Roles, Risks and Responsibilities in the Alliance*, (Bruxelles: NATO, 1999). Her hedder det blandet andet: 'In the burden-sharing context this [procent af BNP-parameteren, JR] is the best-known, most easily understood, most widely used and perhaps the most telling measure' (10).

²⁸ Congressional Budget Office, *NATO Burdensharing After Enlargement*, (Washington, DC: Congressional Budget Office, 2001); se også Steve Sturm, 'Militære spørgsmål. At få kapacitet og vilje til at passe sammen', *NATO-nyt* (forår 2005); Gustav Lindstrom, 'The future of EU-US Burdensharing', *EU Institute for Security Studies Paris*, Chaillot No. 82 (2005); Tim Williams, 'Back to Basics at NATO: Burden-Sharing and Alliance Raison d'être', RUSI-Newsbrief, January (2007). At byrdedelingsdiskussionerne helt overvejende drejede sig om de økonomiske investeringer i det militære instrument, er imidlertid ikke ensbetydende med, at "output-siden" ikke blev søgt inddraget i drøftelserne. I reglen – og måske knapt så overraskende – var det lande med relativt små forsvarsudgifter, der argumenterede for en bred og mere "output-orienteret" definition af byrden. For et dansk forsøg på at få NATO til at anlægge en bred vinkel på byrdedelingsproblematikken, se Forsvarskommissionen af 1988, *Forsvaret i 90'erne. Beretning fra Forsvarskommissionen af 1988*, (København: Forsvarsministeriet, 1989), bilag 2, s. 10f.

²⁹ Chalmers, 200:56.

³⁰ Alliancens officielle målsætning er, at hvert medlemsland skal bruge mindst 2 procent af BNP på forsvarsområdet, se "NATO minister agree on revamp of military planning", Associated Press Worldstream, June 8, 2006; "NATO's secretary general urged member

countries Monday to increase their defence budgets", Associated Press Worldstream, November 14, 2006.

³¹ Korrespondance med tidligere forsvarsminister Hans Hækkerup (september 2006).

³² Foreign Policy Institute, *The Three Per Cent Solution*, (Philadelphia: Foreign Policy Research Institute, 1981); NATO, *Enhancing Alliance Collective Security*, s. 14.

³³ Sturm, 'Militære spørgsmål.'; 'Istanbul Summit Communiqué', June 29, 2004, <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm>, 'Final Communiqué, Meeting of NAC', June 8, 2006, <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-064e.htm>.

³⁴ (Clemmesen, 2003:35 ff.).

³⁵ Meget tyder på, at blandt andet Tyrkiet har forsøgt at underdrive størrelsen af landets samlede styrker i de allianceinterne eksaminationer med henblik på at få andelen af de deployerbare styrker til at syne af mere. Taktikken vidner om output-målenes relativt store betydning i styrkeplanlægningen.

³⁶ Sturm, 'Militære spørgsmål.'

³⁷ Todd Sandler and Keith Hartley, *The Political Economy of NATO. Past, Present, and into the 21st Century*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), s. 13.

³⁸ Joseph Lepgold, 'NATO's Post-Cold War Collective Action Problem', *International Security*, vol. 23, no. 1, (1998) s. 90. Se også Sandler and Hartley, *The Political Economy*, s. 102 ff.

³⁹ Mouritzen and Wivel, *The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration*, s. 212 ff.

⁴⁰ Hvor intet andet er angivet, bygger dette og det følgende afsnit på en række baggrundssamtaler med tidligere og nuværende forsvars- og udenrigsministerielle embedsmænd.

⁴¹ Nikolaj Petersen, 'Atlantpagten eller Norden? Den danske alliancebeslutning 1949', Carsten Due-Nielsen, Johan Peter Noack og Nikolaj Petersen (red.), *Danmark, Norden og NATO 1948-1962*, (København: DJØF, 1991), s. 17-42; Bo Lidegaard, *Overleveren 1914-1945*, Dansk udenrigspolitisk historie bd. 4, (København: Gyldendal, 2003); Thorsten Borring Olesen og Poul Villaume, *I blokopdelingens tegn, 1945-1945*, Dansk udenrigspolitisk historie bd. 5, (København: Gyldendal, 2005), s. 91-125; DIIS, *Danmark under den kolde krig. Den sikkerhedspolitiske situation 1945-1991*, (København: DIIS, 2005) bd. 1-4, s. 123-154; Mikkel Vedby Rasmussen, "What's the Use of It?: Danish Strategic Culture and the Utility of Armed Forces", *Cooperation & Conflict*, Vol. 40 (1) (2005).

⁴² Bo Lidegaard, *I kongens navn. Henrik Kaufmann i dansk diplomati 1919-58*, (København: Samleren, 1996), s. 577 ff. og 756.

⁴³ I den henseende minder dansk forsvarspolitik under Den Kolde Krig i høj grad om de norske overvejelser forbundet med udformningen af det militære instrument. Heller ikke i Norge var det de militære behov, der var afgørende for dimensioneringen af forsvaret. Ståle Ulriksen, *Den norske forsvarstradisjonen - militærmakt eller folkeforsvar*, (Oslo: Pax Forlag A/S, 2002).

⁴⁴ Bertel Heurlin, *Riget, Magten og Militæret. Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik under forsvarskommissionerne af 1988 og af 1997*, (Århus: Aarhus Universitetsforlag, 2004), s. 224. Dette synspunkt – om end i en ikke helt gennemsigtig sproglig indpakning – kom også til udtryk i Forsvarskommissionen af 1988. I kommissionens rapport hedder det blandt andet, at forsvarsindsatsen har stor betydning for den sikkerhedspolitiske garanti (74). Senere mere end antydes det, at det er "medlemskabet af Alliancen ... der sikrer Danmark militært" (76).

⁴⁵ Michael H. Clemmesen, 'Udviklingen i Danmarks forsvarsdoktrin fra 1945 til 1969', *Militærhistorisk Tidsskrift*, (1987), s. 7-81; Michael H. Clemmesen, "The Politics of Danish Defence 1967-1993", Carsten Due-Nielsen og Nikolaj Petersen (eds.), *Adaptation and Activism. The Foreign Policy of Denmark 1967-1993*, (DJØF: København, 1995), s. 93-131; Poul Villaume, *Allieret med forbehold. Danmark, NATO og den kolde krig. En studie i dansk sikkerhedspolitik*, (København: Eirene, 1995), kapitel 5; Lidegaard, *I Kongens Navn*, s. 563-597; Heurlin, *Riget, Magten og Militæret*; DIIS, *Danmark under den Kolde Krig* bind

4, s. 90 ff.; Ringsmose, 'Frihedens assurancepræmie'. Symptomatisk for de politiske beslutningstageres uvilje mod at allokere flere økonomiske ressourcer til forsvaret, end hvad alliancepartnerne og NATO-myndighederne betragtede som det absolutte minimum, er beslutningsprocessen, der ledte frem til indgåelse af det historisk brede forsvarsforlig af 1960 (Ringsmose, 'Frihedens assurancepræmie', s. 140-151).

⁴⁶ Korrespondance med tidligere kontorchef i Forsvarsministeriet Jørgen Wahl (marts 2006).

⁴⁷ Ringsmose, 'Frihedens assurancepræmie'.

⁴⁸ For et sent, men klart eksempel på de allieredes vurdering af Danmarks styrkebidrag til NATO, se NATO, *Enhancing Alliance Collective Security*. Her hedder det blandt andet: 'Denmark's percentage of GDP devoted to defence is one of the lowest in the Alliance and the trend has been one of steady decline ... Denmark make available a relatively small percentage of her labour force for the permanent defence effort ... Denmark, as a more prosperous nation, would seem to be in a position to do more for the defence effort. In order to achieve this, a reversal of the hitherto critically low real growth in defence expenditure would seem both necessary and warranted' (49).

⁴⁹ Citeret fra Bo Lidegaard, *Jens Otto Krag, 1962-1978*, (Gyldendal: København, 2002), s. 433. I 1953 sendte den britiske forsvarsattaché i København en endnu mere svigende kritik af Danmarks forsvarsbestræbelser til London. Heri hed det blandt andet: "As the DANISH Army stands today there is NO doubt that their contribution to, and participation in, modern warfare would be virtually NIL, because they are unready for it materially, mentally and spiritually. The opinion has, indeed, been expressed that, if and when the blow fell, they would NOT even begin to fight at all. This is probably untrue, because it takes as much moral courage NOT to defend one's own Country as it does to be a Conscientious Objector, and Danish courage of that sort is NOT great. They would fight; but it must be regretfully stated that they would, in all probability, NOT do so for long, unless they were part of and Allied formation... These points can lead one to the inevitable and distressing conclusion that the weak link in the NATO ground forces defensive chain lies in one of its smallest... Countries: Denmark. No effort should be spared, by all who have the opportunity to do so, to persuade the Danish Government, Army and people of that fact. If it can really be brought home to them how vitally important it is for the defence of the Christian world that there should be NO weak link in that chain, and that it is up to them to forge their own link afresh, then improvement cannot fail to be the result", "The Danish Army - Annual Report for 1952 by The Military Attaché, Copenhagen", FO 371 106177/113855, PRO, www.koldkrigsudredningen.dk. For lignende vurderinger af den danske forsvarsindsats i koldkrigsårene, se Villaume, *Allieret med Forbehold*, s. 305 ff.; Forsvarskommandoen, *Ved forenede kræfter: Forsvarets øverste militære ledelse - Forsvarschefembedet og forsvarets udvikling 1950-2000*, (København: Forsvarskommandoen, 2000), s. 272 ff.; DIIS, *Danmark under den Kolde Krig*, bd. 1, s. 661 ff.; Ringsmose, 'Frihedens assurancepræmie'.

⁵⁰ Villaume, *Allieret med Forbehold*, s. 367 ff.; Olesen og Villaume, *I blokopdelingens tegn*, s. 634; Ringsmose, 'Frihedens assurancepræmie', s. 208 ff.

⁵¹ Heurlin, *Riget, Magten og Militæret*, s. 247.

⁵² Se blandt andet Forsvarskommissionen af 1988, *Forsvaret i 90'erne* bilag 2.

⁵³ Lidegaard, *I Kongens Navn*; Petersen, *Europæisk og Globalt Engagement*, s. 334-345; Ringsmose, 'Frihedens assurancepræmie'.

⁵⁴ Forsvarskommissionen af 1988, *Forsvaret i 90'erne*, bilag 2; Heurlin, *Riget, Magten og Militæret*, s. 225 ff.

⁵⁵ Folketingets forhandling,

http://www.folketinget.dk/doc.aspx?Samling/20051/salen/F16_BEH1_82_6_5.htm.

⁵⁶ Bertel Heurlin, 'Dansk forsvarspolitik: En ny verden - en ny forsvarspolitik', *Fokus* nr. 5, DUPI (1997); Petersen, *Europæisk og Globalt Engagement*, s. 616 ff.

- ⁵⁷ Hans Hækkerup, *På skansen. Dansk forsvarspolitik fra murens fald til Kosovo*, (København: Lindhardt og Ringhof, 2002); Petersen, *Europæisk og Globalt Engagement*, s. 451 ff. og 618.
- ⁵⁸ Ellemann-Jensen, 2004:299.
- ⁵⁹ Bertel Heurlin, 'Nye prioriteringer i dansk udenrigspolitik', i Nikolaj Petersen og Christian Thune (red.), *Dansk udenrigspolitisk årbog 1993*, s. 30-50, (København: Dansk Udenrigspolitisk Institut/Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1993).
- ⁶⁰ Anthony Forster, *Armed Forces and Society*, (London: Palgrave, 2006), s. 41-73 og 165.
- ⁶¹ Forsvarskommandoen, *Ved forenede kræfter*, Petersen, *Europæisk og Globalt Engagement*, s. 458 ff.
- ⁶² Petersen, *Europæisk og Globalt Engagement*, s. 616 ff.; Rasmussen, 'What's the use of it'.
- ⁶³ Petersen, *Europæisk og Globalt Engagement*, s. 582 ff.
- ⁶⁴ Williams, 'Back to Basics'; House of Commons Defence Committee, *UK operations in Afghanistan* (London: House of Commons, 2007); "Bush plans new focus on afghan recovery", *Washington Post*, January 25, 2007.
- ⁶⁵ Christian Brøndum, Lea Gindin og Stine Troense, 'Gade: Dansk bidrag til FN-styrke i Darfur', *Berlingske Tidende*, August 2, 2007.
- ⁶⁶ Hækkerup, *På skansen*, s. 219.
- ⁶⁷ Se f.eks. Udenrigsministeriet, *Den grænseløse verden - Udenrigsministeriet og globaliseringen*, (København: Udenrigsministeriet, 2006).
- ⁶⁸ Beslutningen om at oprette DIB'en blev allerede truffet i forbindelse med indgåelsen af forsvarsforliget af november 1992.
- ⁶⁹ Forsvarskommandoen, *Ved forenede kræfter*, 218 ff.; Petersen, *Europæisk og globalt engagement* s. 478 ff.
- ⁷⁰ Forsvarskommandoen, *Ved forenede kræfter*, 232 ff.; Petersen, *Europæisk og globalt engagement* s. 478 ff.
- ⁷¹ Forster, *Armed Forces and Society*, s. 62 ff.; Mikkil Vedby Rasmussen, 'Camp Eden: The 2004 Defence Agreement, Military Power and Danish Values', in Per Carlsen and Hans Mouritzen, *Danish Foreign Policy Yearbook 2005*, (København: Danish Institute for International Studies, 2005), s. 45.
- ⁷² Forsvarsministeriet, 'Forsvarsforliget 2005-2009', (2004)
<http://forsvaret.dk/FMN/Forsvars-+og+sikkerhedspolitik/Forsvarsforlig/>, s. 1
- ⁷³ Bertel Heurlin, 'Det nye danske forsvar: Denationalisering, militarisering og demokratisering', i Bertel Heurlin (red.), *Nationen eller Verden? De nordiske landes forsvar i dag*, (København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2007).
- ⁷⁴ Forsvarsministeriet, 'Forsvarsforliget 2005-2009', s. 5.
- ⁷⁵ Forsvarsministeriet, 'Implementering og opstilling af operative kapaciteter', (København: Forsvarsministeriet, udateret).
- ⁷⁶ Årsagen til, at de "kapital-intensive" bidrag fra flyvevåbnet tæller med en faktor fire i den samlede opgørelse over antallet af udsendte danske soldater, skal formentlig søges i det forhold, at Forsvarskommandoen allerede ved forligsindgåelsen i 2004 var opmærksom på, at det kunne blive ganske vanskeligt at nå målet om 2.000 udsendte i 2009.
- ⁷⁷ NATO, *NATO-håndbogen*, (Bruxelles: NATO Office of information and press, 2001), s. 157.
- ⁷⁸ NATO's lettere inkonsistente politik på dette område har ikke overraskende haft den effekt, at flere af de nye medlemslande forøgede forsvarsudgifterne i perioden frem til den endelige optagelse i Alliancen blot for at lade forsvarsudgifterne falde hurtigt igen, efter at medlemskabet var i hus.
- ⁷⁹ Målsætningen blev nedfældet i styrkeplanlægningsdokumentet, Ministerial Guidance.
- ⁸⁰ Danmark anvender i øjeblikket ca. 13 procent af det samlede forsvarsbudget på materielinvesteringer.

- ⁸¹ Hans Mortensen, 'Lige nu gør det ondt', *Weekendavisen*, 9. februar 2007; Poul Kiærskou, 'Hærens nye virkelighed', *Politiken*, 3. januar, 2007.
- ⁸² Forsvarskommandoen, *Årsrapport 2006*, (København: Forsvarskommandoen, 2007), s. 10.
- ⁸³ Christian Brøndum, 'Forsvaret rammer økonomisk mur', *Berlingske Tidende*, 19. april 2007.
- ⁸⁴ Forsvarskommandoen, *Årsrapport 2006*, s. 11.
- ⁸⁵ Forsvarsministeriet, *Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende justering af forsvarets personel- og uddannelsesstruktur*, (Danmark: Forsvarsministeriet, 2007).