



# Blandt venner og bekendte

## Udfordringer i udviklingen af NATO's partnerskabspolitik

Ukrainekrisen og Islamisk Stats fremmarch ændrede den sikkerhedspolitiske situation i Europa i 2014. Siden da har forholdet mellem Vesten og Rusland været det dominerende emne på NATO's dagsorden, og NATO har i overensstemmelse med dette genfokuseret sin opmærksomhed på europæisk sikkerhed, konventionel afskrækkelse og kollektivt forsvar. Derfor blev NATO's tredje kerneopgave "kooperativ sikkerhed" – altså opretholdelsen af sikkerhed gennem partnerskaber – umiddelbart nedprioriteret. Det på trods af, at partnerskabspolitikens plads i NATO's strategiske koncept forblev uændret.

Efter Warszawa-topmødet i 2016 står det dog alligevel klart, at NATO's partnerskaber er tilbage på alliancens agenda. NATO's regionale fokus på truslen fra øst, kollektivt forsvar og artikel 5-opgaver er vedvarende, men ikke længere altoverskyggende. Alliancen er ikke, som både nogle allierede og jagttagere frygtede i den første tid efter Ukrainekrisen, gået fuldstændigt "back to basics". I stedet søger NATO et mere balanceret svar på de mange udfordringer, som medlemmerne står over for i den nye sikkerhedspolitiske situation.

## CMS Memo

Februar 2018. Kristian Søby Kristensen og Laura Hollænder Schousboe

## Centrale pointer

- Den nye sikkerhedspolitiske situation i Europa øger betydningen af NATO's partnerskabspolitik.
- Partnere vil få en fremtrædende rolle i NATO's fremtidige opgaveløsning. Derfor er det nødvendigt, at partnerskaber bliver tildelt fornyet opmærksomhed i alliancen og ved det kommende NATO-topmøde i Bruxelles i juli 2018.
- Ændringerne i det strategiske miljø i Danmarks nærområde giver partnerskabspolitikken direkte betydning for dansk sikkerhed, hvorfor Danmark bør tage aktiv del i videreudviklingen af NATO's partnerskabspolitik.

En del af dette svar er et fornyet fokus på partnerskaber og lanceringen af nye tiltag i relation til NATO's partnerskabspolitik.

Når de allierede statsledere samles til NATO-topmøde i Bruxelles i juli 2018, kan vi derfor også forvente, at partnerskaber står på topmødedagsordenen. Det vil gælde i forbindelse med alliancens diskussioner af indsatsen mod terror samt håndteringen af Rusland, hybridkrig, cyberkrig og NATO's sydflanke. Partnerskaber vil kort sagt være på dagsordenen som midler til at imødegå samtlige af NATO's aktuelle sikkerhedsudfordringer.

Derfor er det afgørende at analysere NATO's partnerskaber som sikkerhedspolitiske værktøjer i den nye strategiske situation. Mens historien om NATO's refokusering på afskrækkelse og kollektivt forsvar efterhånden er velbeskrevet, er sammenhængen mellem den ændrede sikkerhedspolitiske situation i Europa og ændringer i partnerskabspolitikken underbelyst. Endvidere findes der ikke et entydigt svar på, hvilken funktion NATO's 41 partnerskaber helt grundlæggende tjener i dag. CMS Rapporten *Blandt venner og bekendte: Udfordringer i udviklingen af NATO's partnerskabspolitik* klarlægger begge dele. På denne baggrund udleder rapporten anbefalinger til, hvordan NATO og Danmark kan øge udbyttet af partnerskaberne gennem en reform af partnerskabspolitikken.

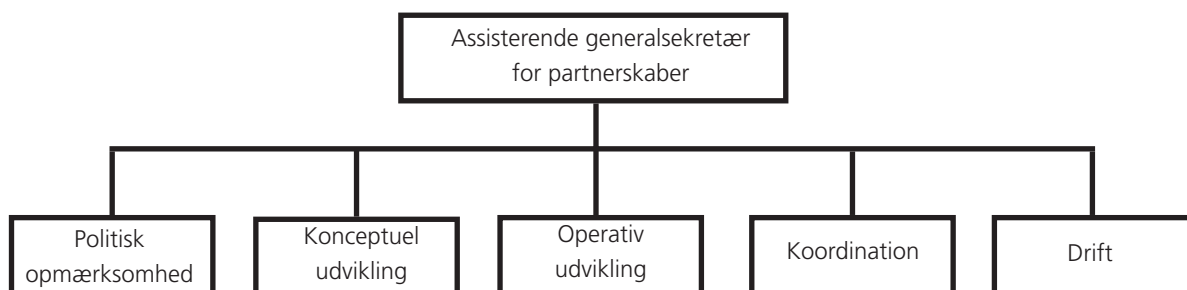
Rapporten fastslår, at begivenhederne i tilknytning til Wales-topmødet og den forandrede sikkerhedspolitiske situation i Europa – Ukraine-krisen, Islamisk Stats fremmarch og destabilisering af Mellemøsten – ikke har medført en nedprioritering af NATO's partnerskabspolitik. Selv om NATO siden 2014 har fokuseret mange af sine aktiviteter på afskrækkelse og kollektivt forsvar, har ændringerne i den sikkerhedspolitiske situation i Europa også ført til en, i hvert fald retorisk, opprioritering af partnerskabspolitikken. NATO anser i dag sine partnere som et sikkerhedspolitisk instrument til at sikre alliancens tilpasning til et nyt strategisk miljø og til NATO's håndtering af dette miljøes trusler og udfordringer. NATO ser sine grænseområder mod både syd og øst som plaget af ustabilitet. Det giver sig udslag i bl.a. terrorisme, borgerkrig, migration, hybridkrig og politisk

uro, som truer NATO's kollektive sikkerhed. NATO søger derfor, blandt andet gennem partnerskaber, at opretholde kollektiv sikkerhed og understøtte sin fremtidige globale opgaveløsning ved at stabilisere og sikre både alliancens østlige og sydlige flanker.

Med det formål er partnerskabspolitikken siden 2014 blevet videreudviklet pragmatisk på tre områder: kapacitetsopbygning, militær integration og politisk konsultation. Særligt det militære, og ikke det politiske, samarbejde mellem alliance og partnere er i fokus. I praksis betyder det, at militær integration og kapacitetsopbygning står centralt for NATO's aktiviteter med partnerlandene.

NATO's bidrag til kapacitetsopbygningen af partnerlandes forsvars- og sikkerhedssektorer har til formål at styrke partnernes evne til at varetage egen sikkerhed i egne regioner – og dermed minimere den ustabilitet, der eksisterer langs NATO's grænser. Den militære integration har til formål at forbedre NATO's samlede krisestyringskapacitet ved at øge partnernes evne og villighed til at bidrage til NATO-operationer.

Det anerkendes vidt og bredt i NATO, at partnere er af afgørende betydning for både alliancens kollektive sikkerhed og for evnen til at udføre militære operationer uden for NATO's område. Men samtidig viser rapporten, at denne anerkendelse (endnu) ikke er fulgt op af den fornødne politiske og ressourcemæssige opbakning, som en succesfuld partnerskabspolitik forudsætter. Politisk retorik følges – endnu – ikke op af konkrete politiske handlinger. Området er udfordret både konceptuelt, politisk og organisatorisk. Det er problematisk, fordi det er uomgængeligt, at partnere vil få en endnu mere fremtrædende rolle i NATO's fremtidige opgaveløsning. Det vil gælde i håndteringen af truslen fra øst, indsatsen mod terror såvel som de udfordringer, der eksisterer syd for NATO's grænser. Derfor er det nødvendigt, at partnerskaber tildeles fornyet opmærksomhed. Det kommende topmøde i Bruxelles vil være en oplagt mulighed for ikke blot at bekræfte partnerskabernes vigtighed, men rette op på dette og påbegynde en reform af partnerskabspolitikken.



Partnerskaberne indeholder stor potentiel strategisk værdi for NATO. Hvis NATO skal realisere den værdi, forudsætter det, at NATO anerkender, at partnerskaber, i pagt med begrebet "kooperativ sikkerhed", er en væsentlig del af en af NATO's tre strategiske kerneopgaver. Alliancen bør derfor tilføre partnerskabspolitikken tilsvarende strategisk, økonomisk, organisatorisk og militær opmærksomhed. Hovedanbefalingen i rapporten er derfor, at NATO opretter en 'assisterende generalsekretær for partnerskaber'.



# Anbefalinger

Rapporten *Blandt venner og bekendte: Udfordringer i udviklingen af NATO's partnerskabspolitik* indeholder en diskussion af de vigtigste politiske og organisatoriske udfordringer for NATO's partnerskabspolitik og anbefaler samtidig en række løsninger på de udfordringer. Både udfordringer og anbefalinger skal ses i lyset af et vilkår: Samtidig med at partnerskabers generelle potentiale og vigtighed anerkendes bredt i NATO og blandt de fleste medlemslande, er partnerskaber ikke en hovedprioritet for nogen af NATO's centrale og toneangivende medlemmer. Dette er tilfældet, på trods af at partnerskaber, under overskriften "kooperativ sikkerhed", udgør én af NATO's tre kerneopgaver. Det er et problem, for skal partnerskabspolitikken forbedres i en grad, så den kan realisere sit – og NATO's – fulde strategiske potentiale, kræver det politisk kapital, ejerskab og opmærksomhed.

Det er vigtigt, at forbedring og reform af partnerskabspolitikken bliver et fokusområde til det kommende NATO-topmøde i Bruxelles d. 11-12. juli 2018. Det er nu, der er momentum for at videreudvikle og gentænke partnerskabspolitikken i tråd med NATO's ambition om at skabe stabilitet og sikkerhed gennem partnerskaber. En overordnet, eller radikal, måde at bidrage til at styrke NATO's partnerskabspolitik på er at oprette en assisterende generalsekretær for partnerskaber. Det er rapportens hovedanbefaling. Derudover er der i arbejdet med at reformere og forbedre NATO's partnerskabspolitik særligt tre anbefalinger, som NATO-medlemmerne kan lade sig inspirere af. Disse kan både støtte hovedanbefalingen om organisatorisk at styrke

partnerskabspolitikken ved at oprette en assisterende generalsekretær, men de kan også stå alene.

## **Opret en assisterende generalsekretær for partnerskaber**

I det strategiske koncept er NATO's tre kerneopgaver ligeværdige, men "kooperativ sikkerhed" – dvs. opretholdelsen af fælles sikkerhed gennem blandt andet partnerskaber – gives i realiteten ikke samme politiske og økonomiske opmærksomhed som de to andre kerneopgaver: kollektivt forsvar og krisestyring. For at sikre, at kooperativ sikkerhed opfattes, behandles og prioriteres som en kerneopgave, kan NATO oprette en assisterende generalsekretær for partnerskaber (ASG-P). Det vil bidrage til at løse en række af de udfordringer, som partnerskabspolitikken står over for. Det gælder f.eks. mangel på politisk ledelse og en gennemgående organisatorisk ineffektivitet på området. Ved at sætte en drivkraft bag partnerskabspolitikken, i form af en ASG-P, vil NATO kunne opnå øget opmærksomhed og udvikling på området. ASG-P vil have fem primære ansvarsområder: sikre politisk opmærksomhed, drive konceptuel udvikling, sikre operativ udvikling, forestå koordination på tværs af alliancen og have tilsyn med driften.

## **Afstem ambitioner og ressourcer**

Når NATO's retoriske ambitioner for partnerskabspolitikken skal omsættes til handling, opstår der tilsyneladende et energitab. NATO tillægger partnerskaber stor betydning i sine politiske udmeldinger, men mindre reel økonomisk og politisk opmærksomhed. Det betyder, at partnerskabspolitikken ofte lyder bedre



i taler og ser bedre ud på papiret end i virkeligheden. Reelt underleverer NATO på flere af de målsætninger og løfter, der knytter sig til partnerskaber. Hvis NATO skal bryde den tendens, er det nødvendigt enten 1) at revurdere NATO's ambition for partnerskaberne, så de matcher de ressourcer, alliancen tilføjer området eller 2) tilføje flere ressourcer – i form af penge, men særligt i form af bemanning og politisk opmærksomhed.

### Iværksæt et eftersyn af partnerskabspolitikken


De organisatoriske rammer for partnerskabspolitikken har længe stået relativt uberørt. Mens både partnere og partnerskabernes funktion har udviklet sig over tid, er NATO's partnerskabsstrukturer i vidt omfang uændrede og blevet forældede og ineffektive. Ved det kommende topmøde bør NATO-medlemmerne derfor give tilsagn til at iværksætte et systematisk eftersyn af partnerskabsstrukturerne med henblik på at øge effektiviteten og målrette dem mod alliansens målsætninger. Dette review skal for det første gennemgå den nuværende institutionelle organisering af partnerskaberne. I dag er de mestendels organiseret efter geografi, men man bør kortlægge, hvilke muligheder der er for i højere grad at klassificere partnere anderledes, f.eks. efter partnerskabsfunktion. For det andet bør et review kortlægge, hvilke partnere der på hvilke områ-

der indeholder størst nytte for NATO, og derfor bør prioriteres over andre. Det indebærer, at NATO udfører en detaljeret kortlægning af partnerens potentiale i forhold til partnerskabspolitikens målsætning. Denne øvelse er vigtig, da eksperter har fremført, at der bl.a. blandt nogle arabiske lande eksisterer betydeligt potentiale for at øge samarbejdet med NATO. Det er eksempelvis særligt vigtigt i forbindelse med NATO's indsats mod terror.

### Danmark bør tage en aktiv rolle

Danmark bør deltage aktivt i udviklingen af NATO's partnerskabspolitik og sætte emnet på NATO's dagsorden. Ændringerne i den sikkerhedspolitiske balance i Danmarks nærområde har opprioriteret NATO's forhold til Sverige og Finland, hvorfor partnerskabspolitikken har fået direkte sikkerhedspolitisk betydning for Danmark. Det gælder også i relation til indsatsen syd for NATO's grænser. Derudover bør danske beslutningstagere og den danske NATO-delegation være opmærksomme på, at NATO's partnerskabspolitik er et område, som mangler nationalt lederskab – men som derfor samtidig er et område, hvor også mindre lande som Danmark har mulighed for at udøve stor indflydelse.

## Blandt venner og bekendte



Dette CMS Memo bygger på CMS Rapporten *Blandt venner og bekendte: Udfordringer i udviklingen af NATO's partnerskabspolitik*, udgivet af Center for Militære Studier ved Københavns Universitet. Rapporten findes i sin fulde længde under 'Publikationer' på Center for Militære Studiers hjemmeside.

Hvis du vil vide mere om NATO og den forandrede sikkerhedspolitiske situation i Europa, kan du læse CMS Rapporterne:

- *Orden og afskrækkelse – Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim (2017)*
- *Ukrainekrisen og forandringen af dansk forsvars- og sikkerhedspolitik (2014)*

## Om CMS

*Center for Militære Studier* er et forskningscenter på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. På centret forskes i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Forskningen danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

### Kontakt os

E-mail: [cms@ifs.ku.dk](mailto:cms@ifs.ku.dk)

Telefon: +45 35 32 40 88

Besøg vores hjemmeside: [cms.polsci.ku.dk](http://cms.polsci.ku.dk)

### Følg os

Facebook: [facebook.com/centerformilitaerestudier](https://facebook.com/centerformilitaerestudier)

Twitter: [@MilstudiesCPH](https://twitter.com/MilstudiesCPH)

LinkedIn: [linkedin.com/company/centre-for-military-studies](https://linkedin.com/company/centre-for-military-studies)