

KØBENHAVNS UNIVERSITET  
CENTER FOR MILITÆRE STUDIER



# NATO's fremtid

Pejlemærker for et  
nyt strategisk koncept

Lise Wiederholt Christensen



# Indhold

Dette baggrundspapir er en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget. Baggrundspapiret beskriver NATO i et strategisk og langsigtet perspektiv og diskuterer udfordringer og muligheder for dansk NATO-politik.

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

Dette baggrundspapir er resultat af et analysearbejde baseret på forskningsmæssig metode. Baggrundspapirets konklusioner er ikke et udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

Læs mere om centret og dets aktiviteter på:  
<http://cms.polsci.ku.dk/>.

Forfatter: Lise Wiederholt Christensen

Grafisk Design: Signs & Wonders

ISBN: 978-87-7393-947-5

Indledning : 3

Reformer i NATO : 4

NATO efter Afghanistan : 8

USA og NATO: det transatlantiske forhold : 10

Et vaklende værdigrundlag : 14

Kina: NATO's langsigtede udfordring : 16

At bevare forspringet: kapaciteter og ny teknologi : 18

Danmark i NATO: udfordringer og muligheder : 20



# Indledning



Ovenpå et dystert sikkerhedspolitisk årti slår den internationale verdensorden sprækker. Det betyder nye rammevilkår for forsvarsalliancen NATO, der i de seneste år har vendt blikket "hjemad" mod Europa, i takt med at Rusland igen er blevet en politisk og militær trussel. Nye udfordringer i form af Kinas voksende globale dominans, cyberangreb, spionage, klimaforandringer og nye teknologier præger ligeledes nutidens sikkerhedspolitiske landskab. Samtidig udfordres NATO af interne uenigheder om politisk retning, et vigende amerikansk lederskab og svindende opbakning til NATO's demokratiske værdigrundlag i flere af alliansens medlemslande.

Det er ikke første gang, NATO står over for store udfordringer. Det er snarere reglen end undtagelsen, at NATO befinder sig i en form for krisetilstand, hvor nye reformer

iværksættes, for at NATO fortsat skal kunne håndtere nye trusler og udfordringer. Det er også tilfældet i dag, hvor NATO har søsat et omfattende politisk reformprojekt under overskriften "NATO 2030", der har til hensigt at genopbygge et politisk stærkt NATO. Et af projektets vigtigste initiativer er udarbejdelsen af et nyt strategisk koncept, der skal udstikke NATO's politiske og militære retning for det kommende årti.

Dette baggrundspapir beskriver, hvordan NATO fungerer, og hvad formålet med "NATO 2030"-reformen er. Dernæst analyseres en række af de strategiske og politiske udfordringer, som NATO står over for frem mod 2030, og som alle skal adresseres i et nyt strategisk koncept. Endelig diskuteres Danmarks udfordringer og muligheder inden for NATO-rammen.



# Reformer i NATO

Efter årtiers fokus på stabiliseringsindsatser og terrorbekæmpelse uden for NATO's eget geografiske område har alliancen intensiveret sit fokus på militær afskrækkelse og kollektivt forsvar af Europa. NATO har reformeret sin militærstruktur med fokus på at kunne imødegå et russisk angreb, hvilket blandt andet har betydet flere styrker på højt beredskab og øget evne til at forstærke allierede på tværs af Atlanten.

Mens denne reformproces har fokuseret snævert på NATO's militære evne, har det bredere politiske og strategiske samarbejde stået i stampe. Det blev understreget, da den franske præsident, Emmanuel Macron, i 2019 offentligt erklærede NATO for "hjernedød" med henvisning til NATO's manglende politiske drøftelser og konsultationer samt USA's enegang i forbindelse med en række geostrategiske spørgsmål. Dette satte for alvor fokus på behovet for en reformering af NATO's politiske søjle.

På den baggrund udsprang "NATO 2030"-reformen, der består af en række initiativer, som skal styrke den interne sammenhængskraft og kulturen for politiske konsultationer. Ambitionen er, at NATO skal afholde flere højniveau-møder, at NATO skal spille en mere fremtrædende rolle i forhold til at fastholde og understøtte den regelbaserede verdensorden, og at NATO skal bevare sin højteknologiske dominans.

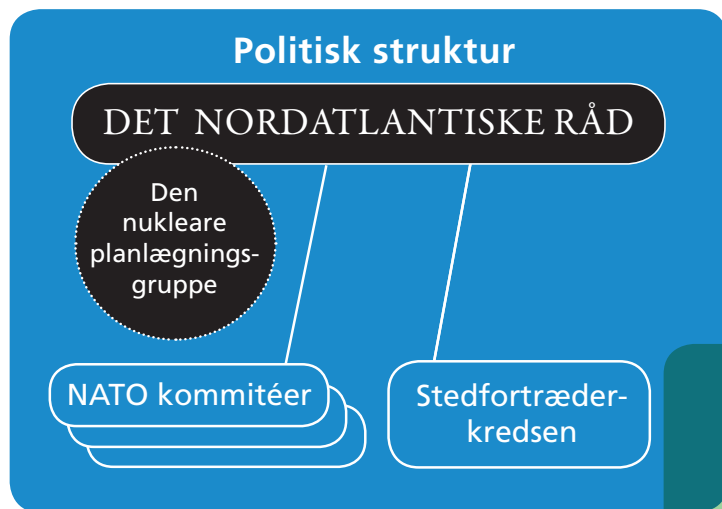
Et centralt element i "NATO 2030"-reformen er lanceringen af et nyt strategisk koncept på NATO's topmøde i 2022.

## Hvad er NATO?

NATO er bygget op omkring en politisk og en militær søjle med ét øverst besluttende organ, *Det Nordatlantiske Råd (Rådet)*, der træffer beslutninger baseret på konsensus blandt medlemslandene. Formanden for Rådet er NATO's generalsekretær, som under sig har en international stab, der fungerer som NATO's embedsværk. Den militære søjle inkluderer to militære kommandoer, Den Allierede Operationskommando og Den Allierede Transformationskommando, der tilsammen gør NATO i stand til at gennemføre militære operationer.







Figur 1:

## NATO's struktur



### Den nukleare dimension

NATO's militære afskrækkelse baserer sig på både konventionelle og nukleare kapaciteter.

Alliancen består af tre atommagter, USA, Frankrig og Storbritannien, hvor USA's strategiske atomvåben udgør den ultimative sikkerhedsgaranti for medlemslandene, mens Frankrigs og Storbritanniens atomvåben primært bidrager til NATO's overordnede militære afskrækkelse. En række øvrige medlemslande, herunder blandt andre Nederlandene, Tyskland og Belgien, besidder flykapaciteter,

der kan deployeres med amerikanske atomvåben ombord.<sup>1</sup>

NATO's officielle nukleare politik er, at NATO arbejder for at skabe grundlag for en verden uden atomvåben, men at NATO vil forblive en nuklear alliance, så længe atomvåben eksisterer.



## NATO'S STRATEGISKE KONCEPT

Et af NATO's grunddokumenter er det strategiske koncept, som ofte defineres som NATO's "politiske kompas", og som fastslår NATO's formål og kerneopgaver samt sikkerhedspolitiske strategier og målsætninger. Konceptet beskriver NATO's militære ambitionsniveau, det sikkerhedspolitiske miljø, trusler og udfordringer samt NATO's forestillinger om fremtiden.

Det aktuelle koncept definerer NATO's tre kerneopgaver: kollektivt forsvar, krisestyring og kooperativ sikkerhed.

Det strategiske koncept opdateres cirka hvert tiende år og blev sidst opdateret i 2010.



## NATOs kerneopgaver

**Kollektivt forsvar:** NATO's mest fundamentale opgave er at forsvare medlemslandene mod ethvert angreb. Et angreb på et medlemsland betragtes som et angreb på alliancen som helhed.

**Krisestyring:** NATO's krisestyringsoperationer har til hensigt at forebygge nye konflikter, stoppe igangværende og stabilisere tidligere konfliktområder.

**Kooperativ sikkerhed:** NATO samarbejder med en række partnerlande og andre internationale organisationer om at skabe sikkerhed og stabilitet i NATO's nærområde.

Forud for offentliggørelsen af et nyt koncept finder en omfattende forhandlingsproces sted i NATO's hovedkvarter. Processen begynder som regel med, at NATO's internationale stab, med generalsekretæren i spidsen, udarbejder et udkast, som fordeles til medlemslandene, der dernæst forhandler ordlyden i hver enkelt af konceptets paragrafer. Konceptets mange paragraffer forhandles ofte af forskellige diplomater med ekspertise inden for et specifikt fagområde såsom fx våbenkontrol, cyberområdet eller terrorisme. Når de fagspecifikke paragraffer er færdigforhandlet, overgår processen til NATO's øverste politiske komité, Stedfortræderkomitéen, som er Rådets nærmeste rådgiver. Her forhandles den overordnede politiske linje og de knaster, som man ikke har kunnet enes om på ekspertniveauet. Afslutningsvist drøftes og godkendes konceptet blandt NATO's ambassadører, inden NATO's stats- og regeringschefer underskriver konceptet i dets endelige udgave.

De mest centrale spørgsmål, som medlemslandene skal blive enige om, er, hvorvidt de tre eksisterende kerneopgaver fortsat er tilstrækkelige og tidssvarende, og hvordan NATO skal prioritere og balancere mellem kerneopgaverne. Det kan blive særdeles svært i en situation, hvor medlemslandene har væsensforskellige trusselopfattelser, og hvor geopolitiske egeninteresser i høj grad præger medlemslandenes vilje til samarbejde og kompromis.



# Nye udfordringer for NATO

## Samfundsrobusthed

NATO har intensiveret sin indsats over for det fulde spektrum af trusler ved at opstille syv grundlæggende krav til national modstandsdygtighed, hvilket blandt andet indebærer, at medlemslandene udvikler modstandsdygtige kommunikations- og transportsystemer, at fødevarer- og vandforsyning kan opretholdes i tilfælde af en krise, og at medlemslandenes respektive regeringer kan forblive funktionsdygtige i en krisesituation. De syv krav fungerer udelukkende som rettesnor for medlemslandenes beredskabsniveau, da dette er et nationalt ansvar.

## Cyberspace

NATO har i lyset af den voksende udfordring knyttet til cyberspace styrket sin indsats på cyberområdet massivt. I 2016 anerkendte NATO cyberspace som et operativt domæne, hvilket grundlæggende indebærer, at NATO skal være i stand til at forsvare sig i cyberspace på linje med NATO's forsvar til lands, til vands og i luften. NATO's cyberpolitik medfører, at alliancen aktivt skal afskrække, forsvare og bekæmpe det fulde spektrum af cybertrusler, både i fredstid og i forbindelse med krise og konflikt, på det politiske, militære og tekniske niveau.

## NATO-EU SAMARBEJDET

Nye sikkerhedspolitiske udfordringer har medført et behov for at styrke samarbejdet mellem NATO og EU, særligt på cyberområdet, når det gælder bekæmpelse af propaganda og misinformation, samt hvad angår retningslinjer for investeringer i kritisk infrastruktur og telekommunikation. Et af samarbejdets prestigeprojekter er styrkelsen af den militære mobilitet på tværs af Europas grænser, så militære styrker kan krydse Europas grænser mest effektivt.

På trods af det styrkede samarbejde er der fortsat en udfordring i at få de mange punkter omsat til et konkret samarbejde. Det skyldes blandt andet Tyrkiets manglende opbakning til samarbejdet, idet Tyrkiet ikke er medlem af EU. Tyrkiet er både nervøs for at miste indflydelse på væsentlige sikkerhedspolitiske beslutninger, hvis disse flyttes til EU-regi, og er generelt skeptisk over for et samarbejde med EU.







# NATO efter Afghanistan

Den kaotiske evakuering, der udspillede sig i Kabuls lufthavn i august 2021, blev afslutningen på NATO's 20 år lange militære engagement i Afghanistan. Forude venter en evaluering af tilbagetrækningsforløbet og NATO's samlede indsats i Afghanistan.

Tilbagetrækningen har tydeligt illustreret de europæiske landes stærke afhængighed af USA's militære kapacitet, når det gælder komplekse militære operationer. I flere europæiske hovedstæder har tilbagetrækningen derfor givet anledning til at overveje, hvor dyb en afhængighed af USA Europa vil tillade sig selv at have. Det er en overvejelse, som har været undervejs længe, men som er højaktuel i lyset af tilbagetrækningen fra Afghanistan og det faktum, at USA i stigende grad har vendt blikket mod Asien og Kina.

NATO's europæiske medlemslande må fremover forvente at skulle håndtere en række af de udfordringer, der udspringer fra Europas nærområde, på egen hånd. Det vil i særdeleshed få konsekvenser for NATO's indsatser mod syd, hvor kendte udfordringer, såsom terrorisme, ustabile stater og irregulær migration, fortsat er aktuelle.

**"Jeg vil ikke begå samme fejl, som vi tidligere har begået – den fejl at blive og kæmpe uendeligt i konflikter, der ikke er i USA's nationale interesse."**

- Joe Biden d. 16. august, 2021  
under tilbagetrækningen fra  
Afghanistan



## NATO mod syd:

Det har i årevis været en udfordring for NATO at finde sin rolle i forhold til udfordringerne fra syd. NATO har bevæget sig fra at engagere sig militært, herunder i Afghanistan, i Libyen og ud for Afrikas Horn, til i dag i højere grad at indtage en rådgivende rolle, som fx i forbindelse med NATO's træningsmission i Irak, hvor NATO ikke er til stede med kamptropper, men med militære trænere og politiske rådgivere.

I et forsøg på at signalere, at NATO fortsat prioriterer den sydlige periferi, er der i de seneste år sket en knopskydning af forskellige politiske initiativer uden en klar strategisk retning.<sup>2</sup> Dette skyldes grundlæggende, at de sydeuropæiske medlemslande ikke kan blive enige om NATO's rolle mod syd og prioriteterne derefter. Hvis den sydlige dagsorden skal opnå succes uden et amerikansk lederskab, vil det kræve en strømlining af de talrige politiske initiativer for regionen, intern enighed blandt de sydlige allierede om retning og indhold samt en bredere samlet europæisk opbakning til dagsordenen.

# USA og NATO:

## Det transatlantiske forhold

NATO er først og fremmest bygget op omkring USA's sikkerhedsgaranti over for Europa, hvilket ultimativt baserer sig på den amerikanske nukleare sikkerhedsparaply. Omdrejningspunktet for NATO's sikkerhedsgaranti er artikel 5 i Den Nordatlantiske Traktat (også kaldet musketereden), der fastslår, at et angreb på én allieret er at betragte som et angreb på den samlede alliance.

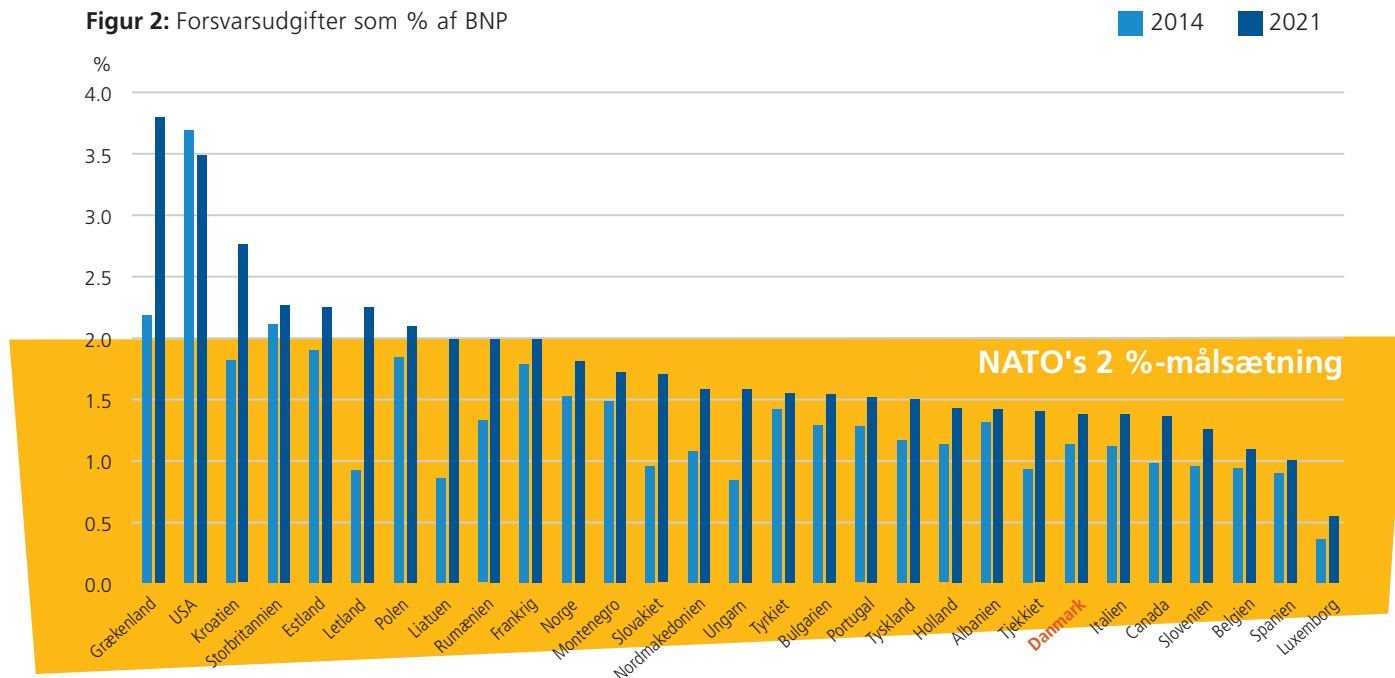
USA's militære overlegenhed betyder, at USA betragtes som den uformelle leder af NATO. I praksis sætter USA den politiske og militære retning for NATO, mens Europa til en vis grad er henvist til at bakke op om og legitimere amerikanske prioriteter til gengæld for sikkerhed. Dette forhold

udgør den grundlæggende dynamik i det transatlantiske forhold.

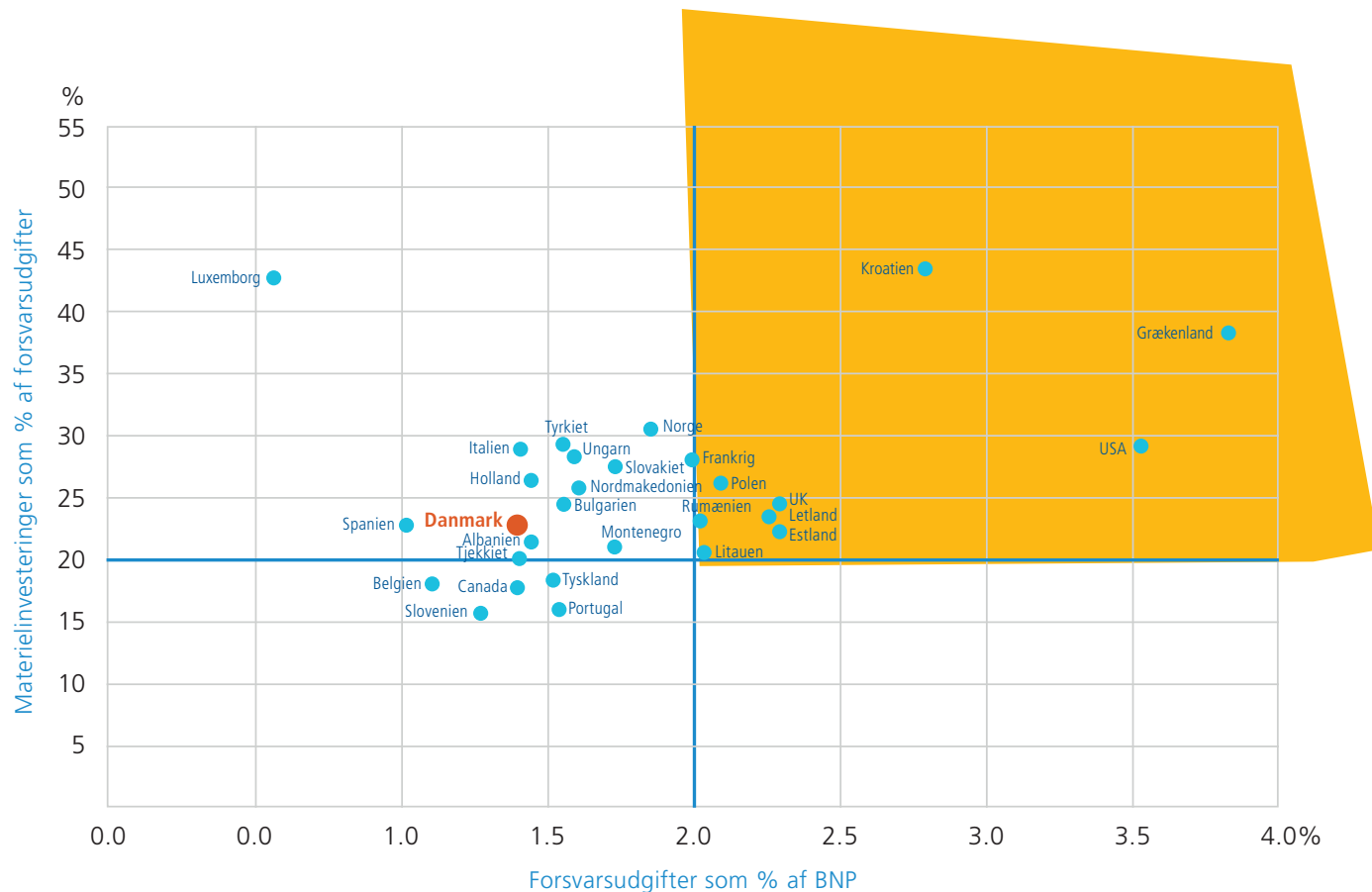
### TRANSATLANTISK BYRDEDELING: HVEM BETALER?

Det måske mest sensitive forsvarspolitiske spørgsmål mellem USA og Europa drejer sig om, hvorvidt den økonomiske byrde på tværs af Atlanten er fordelt rimeligt og ligeligt. Byrdedelingsdebatten består af tre overordnede parametre: størrelsen på forsvarsbudgettet, investeringer i militære kapaciteter og bidrag til NATO's operationer. I 2014 specificerede NATO's stats- og regeringschefer, at medlemslandene

**Figur 2:** Forsvarsudgifter som % af BNP







**Figur 3:** NATO's generalsekretær udgiver hvert år en rapport, der kortlægger udviklingen i medlemslandenes forsvarsbudgetter. Som det fremgår af graferne, anvender Danmark i 2021 1,4 % af BNP på forsvarsudgifter, og af dem anvendes 22,7 % på forsvarsmateriel.

skulle sigte mod at bruge 2 % af BNP på forsvarsudgifter, og 20 % af pengene skulle investeres i forsvarsmateriel inden for et årti.<sup>3</sup>

I 2021 estimeres USA's forsvarsbudget til 726 milliarder amerikanske dollars, hvilket svarer til knap 70 % af NATO's samlede forsvarsbudget.<sup>4</sup> Det amerikanske forsvarsbudget svarer i dag til 3,5 % af USA's BNP. Kun ni af de øvrige medlemslande anvender mindst 2 % af BNP i 2021.

Spørgsmålet om rimelig byrdedeling blev særligt ømtåleligt, da Donald Trump rykkede ind i Det Hvide Hus. Trump

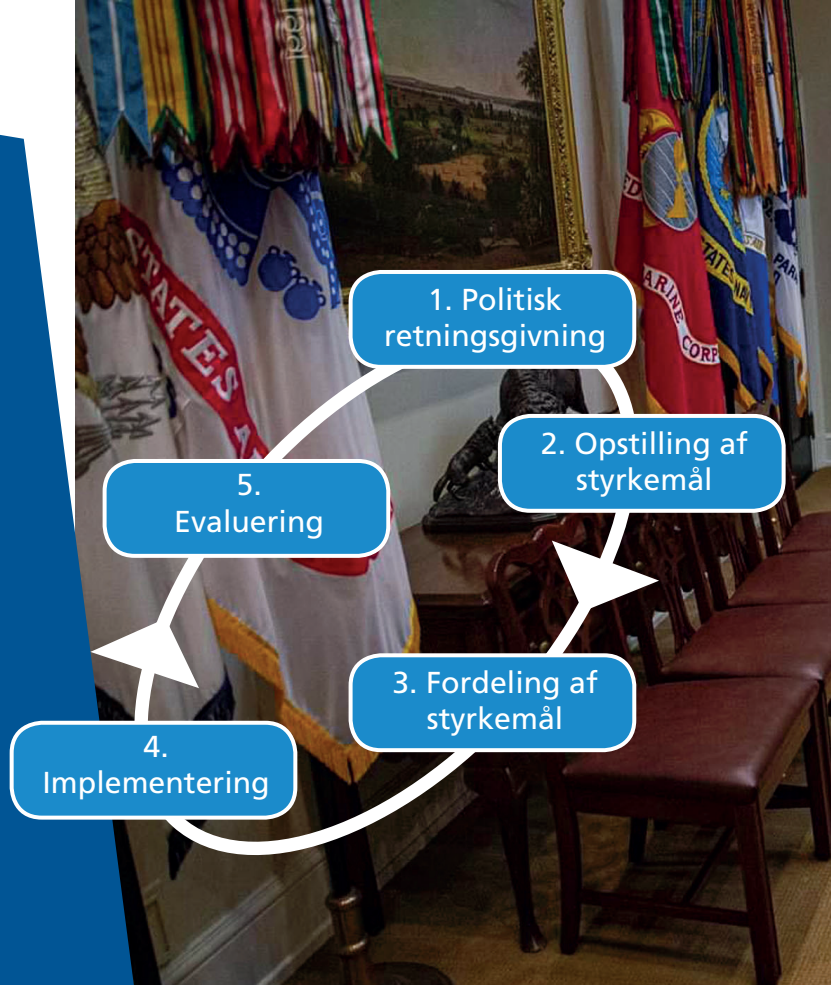
skærpede tonen betydeligt over for de medlemslande, der ikke anvendte 2 % af BNP på forsvarsudgifter, og stillede grundlæggende spørgsmålstejn ved den amerikanske opbakning til NATO. Det rystede NATO, der iværksatte en række tiltag for at imødekomme kritikken fra Washington, blandt andet at medlemslandene skulle udarbejde konkrete nationale planer for, hvordan de ville nå 2 % i 2024. Det, der før havde været en hensigtserklæring, blev under Trump et udtryk for solidaritet med USA og et redskab til at fastholde amerikanernes militære engagement i Europa.

## NATO's styrkemål:

Et centralt element i NATO-samarbejdet er koordinering, opstilling og prioritering af medlemslandenes militære kapaciteter. NATO råder hverken over egne soldater eller militære kapaciteter og er derfor afhængig af, at medlemslandene bidrager til NATO's opgaveløsning. For at sikre, at NATO har de nødvendige kapaciteter til at kunne løse sine kerneopgaver, tildeles medlemslandene militære styrkemål gennem NATO's forsvarsplanlægningsproces. NATO tildeler styrkemål til medlemslandene ud fra princippet "konsensus minus 1", der indebærer, at alle medlemslandene tildeler hinanden styrkemål, men at det modtagende medlemsland ikke inkluderes i konsensusprocessen, og dermed ikke selv kan modsætte sig tildelingen. NATO evaluerer løbende medlemslandenes implementeringsproces. NATO's seneste evaluering af Danmark er ikke positiv med hensyn til Danmarks evne til at implementere de tildelte styrkemål og konkluderer, at Danmark er ude af trit med NATO's forsvarsplanlægningsproces. Evalueringen sætter specifikt fokus på Danmarks manglede evne til at levere på de særligt prioriterede styrkemål, som Danmark har fået tildelt, blandt andet opstillingen af en deployerbar brigade.

I lyset af det øgede fokus på byrddeling er styrkemålsprocessen blevet yderst politiseret. USA forventer, at de europæiske lande som minimum leverer på deres styrkemål som led i en mere rimelig byrddeling, på trods af, at NATO ikke har mandat til at kræve dette.

Dette er svært håndterbart for Danmark, da der er et stærkt udtalt ønske om fortsat at være et kerneland i NATO, men viljen til at bruge flere penge på forsvaret udestår foreløbigt.





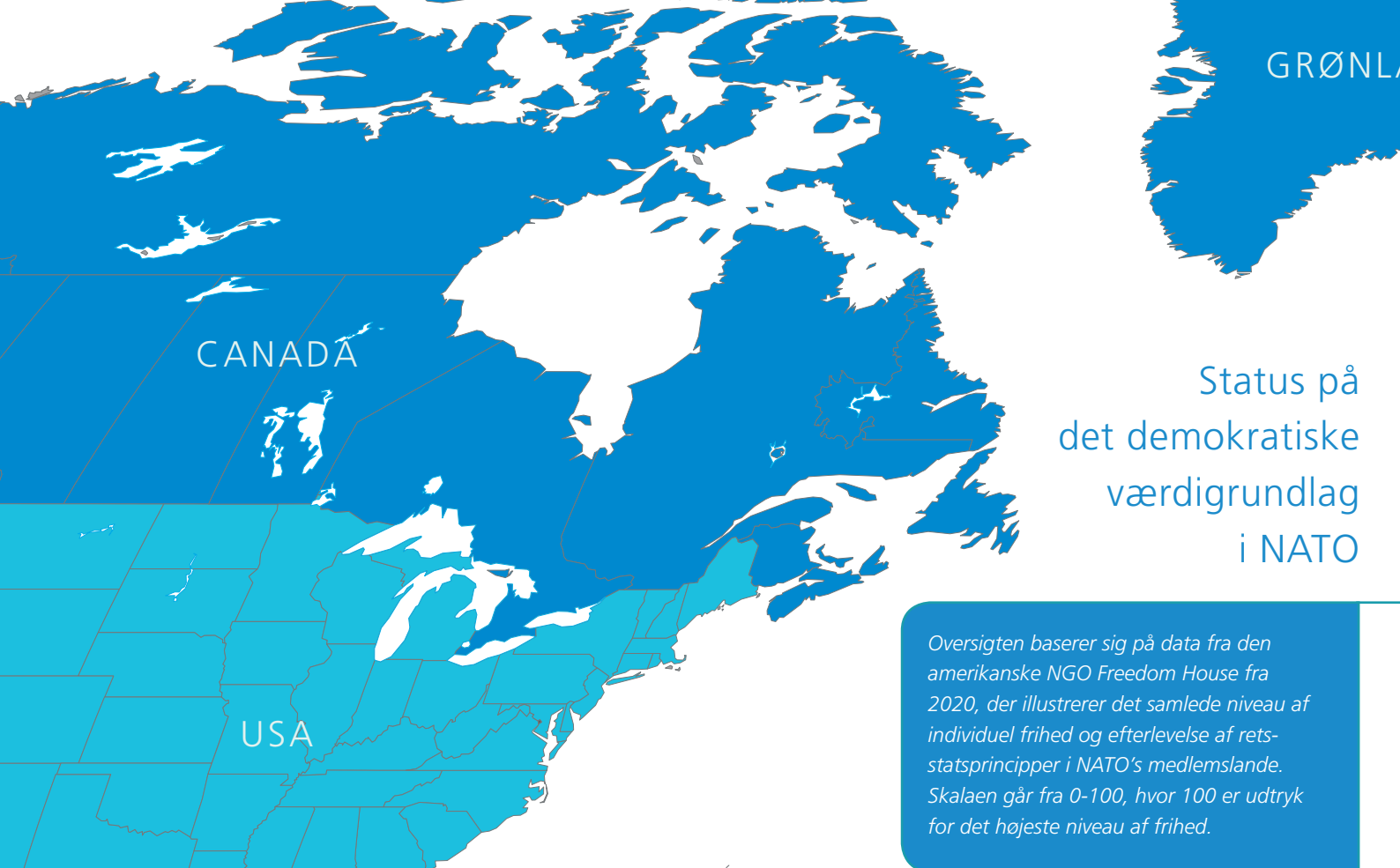


## NY AMERIKANSK ADMINISTRATION – NATO EFTER TRUMP

Fire år med Donald Trump i Det Hvide Hus har trukket veksler på den transatlantiske relation. Joe Biden slog derfor kort tid efter sin indsættelse som USA's præsident fast over for sine europæiske allierede, at "Amerika er tilbage". Men det betyder næppe, at USA vil slække på kravene til de europæiske medlemslande, når det kommer til økonomisk byrdedeling på tværs af Atlanten. Ligeledes kan europæerne forvente, at de i stigende grad skal løfte en større del af den sikkerhedspolitiske byrde selv, i lyset af at USA's strategiske interesse nu gælder Asien og Kina.

På trods af Bidens forsikring om, at USA er tilbage, er der fortsat usikkerhed med hensyn til USA's prioritering af NATO-samarbejdet. Både den tumultariske afslutning på NATO's operation i Afghanistan og den australsk-britisk-amerikanske nyoprettede forsvarsalliance (AUKUS) har øget den usikkerhed. På længere sigt er Europas største bekymring knyttet til spørgsmålet om, hvilken administration der følger efter Bidens og denne administrations syn på NATO-samarbejdet.





## Et vaklende værdigrundlag

Den Nordatlantiske Traktat understreger, at NATO hviler på principperne om individuel frihed, demokrati, menneskerettigheder og retsstatsprincipper.<sup>5</sup> Dette fundament er imidlertid sat under pres, idet partier med antidemokratiske træk har vundet indtog i flere af NATO-landenes parlamenter. Det er en udfordring, der ikke nødvendigvis har en direkte afsmittende effekt på NATO's militære virke, men som kan risikere at underminere NATO's politiske troværdighed.

NATO har været konfronteret med denne problematik før. Portugal, Tyrkiet og Grækenland blev medlemmer af NATO, til trods for at de på daværende tidspunkt var regulære diktaturstater. Der kunne derfor med rette sættes spørgsmålstegn ved disse staters opbakning til NATO's værdigrundlag, og hvorvidt disse værdier reelt havde betydning for NATO, når det kom til stykket.

I dag er udfordringen fra de i stigende grad antidemo-





kratiske regimer i flere af medlemslandene ikke kun et spørgsmål om intern opbakning til alliancegrundlag, men også et spørgsmål om risikoen for ekstern påvirkning og politisk subversion. De illiberale tendenser er en kile ind mellem NATO-landene, som både Kina og Rusland udnytter til egen fordel. Rusland har aktivt søgt politisk og diplomatisk indflydelse i flere af de central- og østeuropæiske lande, hvor demokratiet er udfordret, mens Kina har

udnyttet sin økonomiske magt til politisk indflydelse, blandt andet gennem det konkrete samarbejde mellem Kina og 16 central- og østeuropæiske lande ("16+1 Format"). Flere sikkerhedspolitiske iagttagere peger på, at Ruslands og Kinas voksende indflydelse i flere af NATO-landene skaber intern splid, underminerer den indre sammenhængskraft og udfordrer NATO's troværdighed.

# Kina: NATO's langsigtede udfordring

Siden 2018 har NATO afviklet tre topmøder. Alliancen har efter hvert topmøde offentliggjort en fælles politisk erklæring, et kommuniké, der kortlægger NATO's politiske prioriteter. Mest bemærkelsesværdig er udviklingen i spørgsmålet om Kina. I 2018 nævnes Kina ikke. I 2019 nævnes Kina én gang. I 2021 nævnes Kina ti gange, og i NATO's 2030-refleksionspapir nævnes Kina hele 82 gange.

NATO karakteriserer i dag Kina som en systemisk udfordring for den regelbaserede internationale orden og NATO's sikkerhed. NATO's generalsekretær har blandt andet påpeget, at den umiddelbare udfordring for NATO er, at Kina "rykker tættere på Europa" i form af investeringer i medlemslandenes kritiske infrastruktur samt Kinas voksende politiske, økonomiske og til dels militære tilstedeværelse i NATO's nærområder. Også Kinas udbygning af sit atomarsenal og deltagelse i militærøvelser med Rusland giver anledning til bekymring i NATO.

NATO's fokus på Kina kan dog i høj grad tilskrives USA's behov for europæisk opbakning og legitimitet til USA's strategiske konkurrence med Kina. USA har på denne måde gjort det klart for sine europæiske allierede, at Kina udgør USA's ultimative sikkerhedspolitiske fokus, og at NATO bedst forbliver relevant for USA, hvis NATO fremover beskæftiger sig med Kina.

Men flere europæiske medlemslande er bekymrede for at diskutere Kina i NATO-regi. Det skyldes både hensynet til den økonomiske samhandel med Kina og risikoen for at sende et signal om, at NATO overvejer et militært engagement i Kinas nærområde.

I hvor høj grad den voksende strategiske konkurrence mellem USA og Kina vil betyde, at europæerne fravælger

økonomiske og politiske relationer med Kina, er usikkert, men at USA vil kræve politisk opbakning inden for det forsvars- og sikkerhedspolitiske felt, er en realitet. Hvordan NATO formår at håndtere disse udfordringer vedrørende Kina vil være afgørende for alliansens fremtidige rolle og relevans.

## NATO's skærpede sprogbrug i forhold til omtalen af Kina:

I NATO's kommuniké fra 2019 står der følgende om Kina:

*We recognise that China's growing influence and international policies present both opportunities and challenges that we need to address together as an Alliance.*

I NATO's kommuniké fra 2021 står der følgende: *China's stated ambitions and assertive behaviour present systemic challenges to the rules-based international order and to areas relevant to Alliance security. We are concerned by those coercive policies which stand in contrast to the fundamental values enshrined in the Washington Treaty.*





*NATO har ikke et samarbejde med Kina, men d. 27. september 2021 afholdt NATO's generalsekretær Jens Stoltenberg og Kinas udenrigsminister Wang Yi et virtuelt møde for første gang.*



# At bevare forspringet: kapaciteter og ny teknologi



Med øget global strategisk konkurrence er det teknologiske kapløb for alvor kommet på NATO's dagsorden. NATO har et erklæret mål om at bevare sit forspring, men udfordres af både Rusland og Kina. NATO har derfor identificeret en række nye og potentielt disruptive teknologier, såsom kunstig intelligens og autonome våbensystemer, som alliancen i de kommende år vil satse på ved at udvikle strategier for udviklingen og brugen af disse teknologier.<sup>6</sup> Det afgørende spørgsmål er her, *hvordan* NATO bevarer sin teknologiske fordel.

En grundlæggende udfordring vil være, hvordan forudsætningerne for, at medlemslandene fortsat kan operere sammen, bevares, når ny teknologi implementeres. Et NATO delt mellem allierede med "ny" og "gammel" teknologi vil svække NATO's troværdige afskrækkelse og evne til at operere sammen.

NATO's forsvarsplanlægningsproces er et centralt redskab til at sikre, at ny teknologi implementeres på tværs af NATO-landene i samme tempo. Forsvarsplanlægningsprocessen er dog ikke indrettet til at kunne udnytte eller imødegå ny teknologi. Desuden er processen ikke tilpasset nutidens teknologiudvikling, der i høj grad drives af kom-

*Laserbaseret våbensystem på  
amerikansk flådefartøj*





mercielle, civile aktører i et markant højere tempo og med større risikovillighed, end hvad der hidtil har kendetegnet den traditionelle forsvarsindustri teknologiuudvikling.

NATO vil derfor have behov for at gentænke sin tilgang til teknologi- og kapacitetsudvikling. Medlemslandene vil forventeligt udvise politisk vilje til at tilpasse NATO's processer og strukturer, men det vil i sidste ende være de enkelte medlemslande, der skal investere og prioritere de nødvendige ressourcer knyttet til nye, højteknologiske kapaciteter. NATO kan bidrage til at fastholde et politisk fokus på nødvendigheden af fortsat at kunne operere sammen og vil kunne bistå medlemslandene gennem fortsat fokus på fælles standarder for både doktriner, taktikker og procedurer, men den politiske vilje og evne til at forblive teknologisk førende ligger i NATO-landenes hovedstæder.

## NATO og rummet

I 2019 erklærede NATO det ydre rum for et operativt domæne på linje med land, sø, luft og cyberspace.<sup>7</sup> Data, efterretninger og situationsbilleder fra rumkapaciteter er forudsætningskabende for NATO's operationer og missioner såvel som for NATO's daglige situationsforståelse og beslutningstagning. Fx var satellitbilleder af russisk troppeopbygning nær den ukrainske grænse og på ukrainsk territorium afgørende for NATO's situationsforståelse af Ruslands aktive rolle i konflikten i 2014.

Det mest centrale spørgsmål vil være, hvad der skal til for at aktivere NATO's artikel 5 i rummet. Det vil afhænge af både omfanget af angrebet, om angrebet er gennemført i eller fra rummet eller har fundet sted fra jorden til rummet, og hvorvidt der er tilstrækkelige troværdige efterretninger, som kan udpege, hvor angrebet stammer fra. Som en naturlig følge heraf vil NATO skulle overveje, hvordan alliancen kan og vil respondere på et eventuelt angreb i eller fra rummet.<sup>8</sup>



# Danmark i NATO:

## udfordringer og muligheder



Danmark skal de kommende år forsøge at finde sin rolle i et NATO under forandring. Den vigtigste prioritet for Danmark vil fortsat være, at NATO forbliver en stærk transatlantisk alliance, der kan garantere Danmarks sikkerhed. Særligt den voksende strategiske konkurrence mellem USA, Kina og Rusland og det øgede pres på den regelbaserede verdensorden forstærker vigtigheden af NATO som institutionel ramme for Danmarks forsvars- og sikkerhedspolitik. Men som baggrundspapiret har belyst, vil prisen for NATO's forsikringspolice stige i de kommende år, og Danmark kan forvente, at det både bliver vanskeligere og dyrere at være kerneallieret.

Danmarks manglende opfyldelse af NATO's målsætning om at anvende 2 % af BNP på forsvarsudgifter vil fortsat afføde kritik fra både NATO og USA, hvilket grundlæggende udfordrer Danmarks politiske ambition om at være en troværdig, velanset kerneallieret.

Det er en udfordring, der sandsynligvis ikke forsvinder med næste forsvarsforlig. Danmark kan derfor forsøge at håndtere denne udfordring ved at kompensere herfor politisk og militært.

Herunder følger en række konkrete bud på, hvordan Danmark kan bidrage til et stærkere politisk NATO gennem nytænkning, engagement og initiativ, der kan afbøde dele af den vedvarende kritik af Danmarks manglende økonomiske prioritering af forsvarsbudgettet.

- Danmark kan spille en aktiv rolle i forhold til den aktuelle teknologidagsorden i NATO ved at gå foran og presse på for at få reformeret NATO's forsvarsplanlægningsproces. Danmark kan advokere for, at konkrete teknologistyrkemål inkorporeres i forsvarsplanlægningsprocessen. Herved vil forsvarsplanlægningsprocessen understøtte NATO-landenes investeringer i ny, avanceret teknologi og digitalisering – en forudsætning for, at NATO kan opretholde sit teknologiske forspring.
- Danmark kan arbejde for at specificere NATO's 20 %-målsætning om investeringer i forsvarsmateriel, så der øremærkes en specifik procentsats til investeringer i avanceret teknologi.



- Danmark har i juni 2021 opdateret sin nationale rumstrategi, der påpeger, at erklæringen af rummet som operativt domæne stiller krav til Danmarks nationale organiserende, uddannelse og investeringer i kapaciteter i rummet. Hvis der fra dansk side leveres på disse målsætninger, vil Danmark kunne agere foregangsland og være med til at lægge et pres på de øvrige medlemslande for tilsvarende implementering.
- Danmark kan aktivt støtte NATO's Kinadagsorden. Det er en fordel for Danmark, at NATO fortsætter med at fungere som forum på tværs af Europa og USA, hvor forsvars- og sikkerhedspolitiske problematikker knyttet til Kina drøftes.
- Danmark kan arbejde for, at NATO's maritime profil tilpasses de kommende prioriteter i NATO's nye strategiske koncept, der skal vedtages i 2022.
- Danmark kan arbejde for at styrke NATO's øvelsesaktiviteter i den arktiske region. Det vil være relevant at indarbejde et specifikt fokus på Arktis i NATO's årlige krisehåndteringsøvelse, hvor politiske og militære processer for et angreb på NATO øves.



# Noter

- 1 NATO: "200224-Factsheet-Nuclear-En.Pdf." Tilgået 16. november 2021.  
[www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/2/pdf/200224-factsheet-nuclear-en.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/2/pdf/200224-factsheet-nuclear-en.pdf)
- 2 Herunder blandt andet Building Integrity Initiative og Defence and Related Security Capacity Building Initiative.
- 3 NATO – Official Text: "Wales Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Wales, 05-Sep.-2014": paragraf 14. Tilgået 16. november 2021.  
[https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm)
- 4 NATO: "210611-Pr-2021-094-En.Pdf." Tilgået 16. november 2021.  
[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/210611-pr-2021-094-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/210611-pr-2021-094-en.pdf)
- 5 NATO: "The North Atlantic Treaty." NATO. Tilgået 16. november 2021.  
[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_17120.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm)
- 6 NATO. "Emerging and Disruptive Technologies." NATO. Tilgået 16. november 2021.  
[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_184303.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_184303.htm)
- 7 NATO: "Press Conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg Following the Meeting of the North Atlantic Council at the Level of Foreign Ministers." NATO. Tilgået 16. november 2021.  
[https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_171022.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_171022.htm)
- 8 NATO: "NATO Releases Satellite Imagery Showing Russian Combat Troops inside Ukraine." NATO. Tilgået 16. november 2021. [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_112193.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_112193.htm)



## Billedkilder

- Side 2: NATOs hovedkvarter i Bruxelles i Belgien  
*NATO Photo 19.03.2018*
- Side 4: "Crisis What Crisis". Vittighedstegning af Donald Trump, Recep Tayyip Erdogan, Emmanuel Macron og Boris Johnson  
*Ingram Pinn i The Financial Times 5.12.19*
- Side 6: Joe Biden, Jens Stoltenberg og Recep Tayyip Erdogan ved topmøde i NATO's hovedkvarter  
*NATO Photo, 14. juni 2021;*  
Topmøde i NATO's hovedkvarter  
*NATO Photo d. 14. juni 2021*
- Side 8: Evakuering af Kabuls lufthaven i august 2021  
*American Photo Archive / Álamy 15.8.21*
- Side 12: Joe Biden og Jens Stoltenberg  
*NATO Photo, 4. april 2016*
- Side 13: Illustration af USA og Europa  
*Inspireret af grafik fra Usmissionnato (Instagramprofil), 30. november 2021*
- Side 17: Jens Stoltenberg og Wang Yi  
*NATO Photo, 27. september 2021*
- Side 18: Illustration: Machine learning systems technology  
*Jiraroj Praditcharoenkul / Álamy*
- Side 18: Laser Weapon System  
*U.S. Navy: John F. Williams, 17 November 2014*
- Side: 19: Illustration: Satellite over en stor orkan  
*Mike Mareen / iStock, July 22, 2019*
- Side 20: Jens Stolenberg og Mette Frederiksen  
*NATO Photo, 14. juni 2021.*
- Side 21: Ilulissat Grønland, under de nordiske forsvarschefers møde  
*Juni 2013, Anders Fridberg / Forsvarsgalleriet*
- Side 24: NATOs hovedkvarter i Bruxelles i Belgien  
*NATO Photo 19.03.2018.*

## Læs mere om NATO

Michele Testoni. 2021. NATO and Transatlantic Relations in the 21st Century : Foreign and Security Policy Perspectives. London; Routledge, Taylor & Francis Group.

Tomáš Valášek. 2019. New Perspectives On Shared Security: Nato's Next 70 Years. Carnegie Endowment for International Peace.

North Atlantic Treaty Organization. 2021. Factsheet, NATO 2030. Public Diplomacy Division (PDD) – Press & Media Section, NATO: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-en.pdf)

John Andreas Olsen. 2020. Future NATO: Adapting to New Realities. RUSI: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/whitehall-papers/future-nato-adapting-new-realities>

Lindsey W. Ford & James Goldgeier. 2021. Retooling America's alliances to manage the China challenge. The Brookings Institution: <https://www.brookings.edu/research/retooling-americas-alliances-to-manage-the-china-challenge/>

Jim Danoy & Marisol Maddox. 2020. Set NATO's sights on the High North. Atlantic Council.

