

# NATO: Dette århundredes globo-cop?

*Kristian Søby Kristensen og  
Jens Ringsmose*

Organisationens overlevelse afhænger fortsat af et kompromis mellem globaliserede amerikanere og skeptiske europæere. Derfor er efterårets NATO-topmøde i Riga en betydningsfuld begivenhed

Når NATO-landenes regeringsledere mødes til topmøde i Letlands hovedstad Riga i slutningen af november, er der tale om en historisk begivenhed. For fire år siden afholdt NATO sit første topmøde på tidligere Warszawapagt-territorium – i Prag. Efterårets topmøde overskrider endnu en barriere, idet alliance-landenes ledere denne gang har sat hinanden stævne på eks-sovjetisk område. Femten år efter Sovjetunionens kollaps kan den sejrriige alliance således debattere sine fremtidige roller, missioner og partnerskaber i en by, der ikke blot befandt sig i Kremles umiddelbare interessesfære, men også var en integreret del af 'Ondskabens Imperium'.

Valget af Riga som værtsby er et meget synligt vidnesbyrd om de dra-

matiske ændringer, der har præget det transatlantiske sikkerhedsmiljø. Væk er Warszawapagten, bipolariteten og den Kolde Krigs let identificerbare trussel. Det 21. århundredes sikkerhedspolitiske landskab er præget af komplekse og indirekte trusler, som kun i et meget begrænset omfang lader sig reducere gennem afskrækkelse og territorialforsvar à la den Kolde Krig.

Med diplomaten Richard Holbrooke og NATO-eksperten Ronald S. Asmus' formulering så starter NATO-landenes sikkerhed ikke længere ved Checkpoint Charlie eller Fulda-passet, men tusinder af kilometer fra de europæiske hovedstæder i Afghanistan, Sudan og Bagdad. Og hvor fjenden tidligere var let identificerbare statslige aktører, så

udgår truslerne i dag fra terrorister, flygtningestrømme, organiseret kriminalitet, borgerkrige, naturkatastrofer og almindelig ustabilitet.

I modsætning til hvad en god portion sikkerhedspolitiske eksperter spåede, så er NATO ikke forsvundet sammen med Sovjetunionen og Warszawapagten. Det skyldes dels, at det ikke var alle dele af Alliancens raison d'être som opløstes med fjenden – NATO står stadig som garant for at holde amerikanerne inde og tyskerne nede – og dels, at medlemmerne tilpassede Alliancen og fandt nye opgaver for NATO.

Det euro-atlantiske sikkerhedsfællesskab er således i færd med at etablere en ny eksistensberettigelse og omdanne sig selv fra at være en transatlantisk forsvarsalliance til også at fungere som en kollektiv sikkerhedsorganisation med en global aktionsradius og opgaveportefølje.

Omstillingsprocessen er dog hverken fuldbyrdet eller smerte- og problemfri, og det er langt fra alle NATO-partnerne, der har forliget sig med forestillingen om Alliancen som en global ordenshåndhæver.

I den forstand står NATO stadig midt i sit Rubicon. Processen, der skal tilpasse det transatlantiske partnerskab til det 21. århundredes globale sikkerhedsmiljø, er endnu ikke tilendebragt, og topmødet i Riga kommer derfor i meget vid udstrækning til at handle om, hvordan omstillingen kan og skal videreføres. Riga-topmødet kan dermed – selv-

om det er tænkt som 'et lille topmøde' – give et fingerpeg om, hvor på den modsatte flodbred NATO vil gå i land.

Hvordan vil omstillingen – i NATO-lingo 'transformationen' – fortsætte? Hvilke spørgsmål vil dominere dagsordenen på Riga-topmødet? Hvilke knuder skal medlemslandene forsøge at løse? Svarene på disse spørgsmål fortæller os en god del om, hvordan NATO vil søge at positionere sig i en fremtidig global kontekst, og om Alliancen vil gennemføre hamskiftet og blive det 21. århundredes 'globo-cop'.

### **Det ny NATO**

Siden afslutningen på den Kolde Krig har karakteren af NATOs missioner ændret sig radikalt. Før 1989 var NATO i stand til at producere sikkerhed i kraft af sin blotte eksistens – i dag er præmissen for sikkerhed aktiv handling. Passiv afskrækkelse er erstattet af deployering og anvendelse af militære styrker fjernt fra det europæiske nær-område i missioner, der er ligeså forskellige som det 21. århundredes trusselsbillede er uforudsigeligt. NATO er dermed blevet en handlingsorienteret aktør i en global sikkerhedsarkitektur.

Den statiske og geografisk bundne selvopfattelse, som Alliancen tog de første spæde skridt til at bryde med i det strategiske koncept fra november 1991 er svær, hvis ikke umulig, at få øje på, hvis man kikker på hvor

Alliancen er engageret nu. Ud over det fortsatte engagement i Kosovo fylder Afghanistan-missionen meget – både politisk og militært. 18.000 tropper deployeret i en kompliceret og farlig nationsbygningsproces langt fra det europæiske nærområde er en – hvis ikke den – centrale mission for NATO i øjeblikket.

NATOs globale engagement stopper dog ikke ved stabilitetsoperationer som i Afghanistan. Beskyttelse af skibstrafik i Middelhavet, logistisk støtte til den Afrikanske Unions mission i Sudan, træning af irakiske sikkerhedsstyrker, samt katastrofebistand i forbindelse med naturkatastrofer som orkanen Katrina og jordskælvet i Pakistan er yderligere utraditionelle missioner uden for det traditionelle område, som NATO har påtaget sig i den seneste tid. Samtidig kræver et globalt engagement øget samarbejde med nye aktører og på nye måder.

### **Konsensusprincippet**

Paradoksalt nok er Alliancen samtidig med, at den forsøger at gøre sig selv mere handlingsorienteret, i fare for at blive marginaliseret. Enighed som forudsætning for at en beslutning kan træffes – konsensusprincippet i NATO – gør beslutningsprocessen tung, og det ses ofte som en afgørende svaghed. Efter Kosovo-krigen var netop dette baggrunden for den vigtigste amerikanske lektie; at man ikke igen ville føre 'war by committee'.

Krigens krav om en klar kommandostruktur og hurtige beslutninger blev undermineret af konsensusprincippet. Kosovo-krigens konsekvens var at fokusere amerikansk strategi på 'coalitions of the willing'. NATOs marginale rolle selv efter at have påberåbt sig artikel 5 i forbindelse med 9.11, er et klart udtryk for denne lektie. I første omgang kunne Irak-krigen tolkes i samme retning, men eftersom presset på koalitionsstyrkerne i Irak ikke mindskes, ser det ud som om USA er ved at genopdage de værdier NATO bibringer – selv med en besværlig beslutningsproces.

Det er – måske netop som en konsekvens af forløbet op til Irak-krigen – gået op for beslutningstagere på begge sider af Atlanten, at selv om NATO ikke er et perfekt redskab, så spiller organisationen en række roller, der dårligt kan varetages andre steder. NATO er stadig det bedste bud på en organisation og et forum, hvor Vesten kan føre den sikkerhedspolitiske dialog, der er nødvendig for at skabe mening med og enighed om, hvordan den komplekse globale virkelighed man skal handle i, ser ud.

Den sikkerhedspolitiske dialog, som Schröder efterlyste i 2005, bliver kun vigtigere i takt med at sikkerhedspolitikken globaliseres. Globale, deterritorialiserede og uforudsigelige trusler, det som netop sætter konsensusprincippet i NATO under pres, er på den anden side også det,

der kræver øget dialog og konsultation.

Hvordan skal man forstå og imødegå truslerne fra terror, spredning af masseødelæggelsesvåben, underudvikling, politisk ustabilitet og organiseret kriminalitet? Politisk konsultation og dialog er altså nødvendig. Uden at gøre NATO mere 'politisk', kan man ikke håndtere udfordringerne. Vestlig sikkerhed går på to ben, et europæisk og et amerikansk – NATO er, hvad der kan få dem til at gå i takt.

Den politiske del af transformationsprocessen handler om at gøre NATO bedre til at finde takten i et nyt og globaliseret sikkerhedspolitisk terræn. Den drejer sig om at holde Alliancen relevant. Øget politisk dialog er en del af dette; at finde ud af hvad NATO skal og ikke skal. I forhold til de konkrete missioner Alliancen påtager sig, er der også en transformation i gang.

Hvordan og hvorfor NATO skal og kan engagere sig har stor betydning for, hvad den militære værktøjskasse skal indeholde i fremtiden. Dagsordenen på topmødet i Riga vil i meget stor udstrækning være domineret af spørgsmål med direkte relation til den fortsatte transformation af Alliancen.

Globale partnerskaber, pågående operationer, nye udvidelser samt videreudviklingen af de militære kapaciteter vil være omdrejningspunkterne, når regeringslederne mødes i slutningen af november.

### **Globale partnerskaber**

“NATO skal ikke være en global alliance, men en alliance med globale partnere”. Omtrent således formulerede NATOs generalsekretær Jaap de Hoop Scheffer på et uformelt NATO-udenrigsministermøde i Sofia i slutningen af april en af flere visioner for, hvorledes NATO skal fremtidssikre sin relevans. Efter primært amerikansk og britisk initiativ indledte generalsekretæren dermed formelt en diskussion af muligheden for at etablere officielle samarbejdsaftaler med en række vestligt orienterede lande, som endnu kun har meget løse eller ingen politiske, strategiske og militære bånd til Alliancen.

I første omgang er det først og fremmest intentionen at bruge Rigatopmødet til at igangsætte en proces, der skal munde ud i et tættere – men fleksibelt – samarbejde med blandt andet Australien, New Zealand, Japan og Sydkorea, der alle leverer bidrag til NATOs mission i Afghanistan.

I et lidt længere perspektiv er det målet at udbrede den nyformulerede partnerskabspolitik til også at omfatte ikke-allierede europæiske lande, herunder Sverige og Finland – som ligeledes leverer styrker til Afghanistan-operationen – samt stater i Latin- og Sydamerika og Fjernøsten.

Bush-administrationen – der efter Irak-spliden er begyndt at fatte større interesse for mulighederne i det transatlantiske sikkerhedssamar-

bejde – har frem for alt motiveret initiativet med det voksende behov for at styrke NATOs muligheder for at agere på verdensplan. Ud fra de- visen om at globale udfordringer kalder på globale løsninger, vil USA således søge at overbevise sine euro- pæiske juniorpartnere om værdien af et forstærket net af sikkerhedsaf- taler med lande og organisationer, der deler værdigrundlag med det transatlantiske sikkerhedsfællesskab, men som sandsynligvis også i fremti- den vil stå uden for kredsen af egentlige alliancelande.

I lyset af udviklingen i NATOs partnerskabspolitik kan Scheffers og Washingtons forslag om samarbejde med stater fjernt fra Alliancens tra- ditionelle ansvarsområde synes som en logisk forlængelse af gældende praksis.

Siden afslutningen på den Kolde Krig har NATO således oprettet stad- ig flere samarbejdsaftaler med lan- de længere og længere væk fra Alli- ancens historiske kerneområde. Samarbejdet med de nordafrikanske lande og Israel inden for rammerne af den såkaldte Middelhavs-dialog er under stadig udvikling, og på det se- neste topmøde i Istanbul i 2004 be- sluttede medlemslandene at iværk- sætte et samarbejde med en række lande i området omkring den Persi- ske Golf (det såkaldte Istanbul Co- operation Initiative).

Der er imidlertid sandsynligt, at det amerikanske initiativ vil støde på en betydelig modstand hos flere af

de europæiske alliancepartnere. Frankrig betragter i nogen udstræk- ning Washingtons udspil som Bush- regeringens slet skjulte forsøg på at binde USA-venlige lande tættere til Alliancen med henblik på at styrke den amerikanske dagsorden for det euro-atlantiske samarbejde.

Som så ofte før er skrækscenariet i Paris, at NATO – på bekostning af det sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde i EU – udvikler sig til at blive et instrument for amerikanske interesser og udenrigspolitik. Samti- dig er Frankrig betænkelig ved ud- sigten til, at Alliancen bevæger sig i retning af et mini-FN, der påtager sig opgaver fjernt fra det traditionel- le operationsområde.

Forestillingen om NATO som en global ordenshåndhæver finder såle- des ikke genklang i Paris. Flere af de nye medlemslande er ligeledes skep- tiske.

For disse østeuropæiske stater er det mere frygten for, at globale part- nerskaber vil udvande NATOs ker- nefunktion – den gensidige sikker- hedsgaranti nedfældet i Den Nord- atlantiske Traktats artikel 5 – der skaber bekymring.

Lykkes det – på trods af navnlig fransk skepsis – amerikanerne at få søsat forslaget i Riga, vil det være et klart signal om, at NATO også i de kommende år vil udbygge sin globa- le orientering. Alliancen vil dermed have taget endnu et stort skridt væk fra den Kolde Krigs eurocentriske fokus.

### NATOs operationer

Et andet emne, der kommer til at optage plads på dagsordenen i Riga, er NATOs løbende operationer. Siden NATO-styrkerne første gang blev anvendt i Bosnien & Hercegovina i 1995, har Alliancen været engageret i en række konflikter og katastrofeområder. I øjeblikket løser NATO således opgaver så forskellige steder som i Darfur, Irak, Afghanistan, Middelhavet og på Balkan.

I Riga vil den største opmærksomhed givetvis blive viet Afghanistan. I august 2003 overtog NATO ansvaret for den FN-sanktionerede internationale sikkerhedsstyrke (ISAF), og det er sandsynligt, at Alliancen også i lang tid fremover vil være engageret i genopbygningen af det krigshærgede land. I øjeblikket er Afghanistan-styrken under udbygning til at omfatte ca. 18.000 soldater.

Årsagen til, at NATO-landene tillægger Afghanistan-missionen særlig stor betydning, er, at den er en slags prøvesten for det transatlantiske samarbejdes mere udadrettede og globale orientering. Missionen er Alliancens første større engagement uden for Europa, og udfaldet kan få afgørende konsekvenser for både de videre transformationsbestrebelse og selve NATOs eksistens. Som Jaap de Hoop Scheffer formulerede det ved NATO-parlamentarikerforsamlingens møde i Paris i slutningen af maj: "Afghanistan remains our number one priority, and it is absolutely vital, both for the people of Afgha-

nistan, and for NATO, that we are successful".

Opnår Alliancen succes i Afghanistan, vil det styrke fortalene for et globalt orienteret NATO. Beviset på, at den tidligere forsvarsalliance er i stand til at fungere som stabilitetsfremmer fjernt fra de europæiske hovedstæder, vil være tilvejebragt, og organisationen vil have fundet en ny og langtidsholdbar eksistensberettigelse. Fejler NATO derimod i Afghanistan, kan det få fatale følger for det transatlantiske samarbejde.

Uden den Kolde Krigs samlende strategiske trussel eller en nyvunden *raison d'être* som global sikkerhedsaktør er det vanskeligt at få øje på, hvad der skal kitte medlemslandene sammen i et lidt længere perspektiv. NATO har således mere end blot en god portion prestige på spil i Afghanistan. Det kan derfor næppe heller undre, at højstående amerikanske embedsmænd flere gange har fremhævet netop Afghanistan som et af USA's højest prioriterede temaer i Riga.

Ud over engagementet i Afghanistan så vil regeringslederne – på amerikansk foranledning – formentligt også bruge tid på at diskutere indsatsen i Irak. NATO er i øjeblikket repræsenteret med en træningsmission, men amerikanerne er ikke overraskende meget interesseret i at udbygge Alliancens rolle i landet. Washingtons forespørgsel vil dog næppe vinde gehør blandt størstedelen af de øvrige medlemslande.

Sårene fra 2003 er måske nok ved at heles, men i flere europæiske hovedstæder bliver Irak betragtet som et rent amerikansk anliggende.

### Nye medlemmer?

Siden slutningen af 1990'erne er NATOs medlemskreds vokset ad to omgange fra 16 til 26 lande. Der er desuden indgået Partnerskab for Fred-aftaler med 20 lande. Alt tyder på, at Alliancen også i fremtiden vil optage nye medlemmer. Det er fortsat 'den åbne dørs politik', der er omdrejningspunktet for NATOs relationer til lande med ønske om medlemskab.

Helt fremme i feltet af ansøgerlande sidder i øjeblikket Albanien, Makedonien og Kroatien, som alle deltager i den såkaldte Medlemskabshandlingsplan (Membership Action Plan, MAP). MAP'en – der blev introduceret på baggrund af erfaringerne fra 1999-udvidelsesrunden – rummer en række politiske, militære og økonomiske standarder og krav, som potentielle medlemslande skal honorere, inden de får grønt lys til at rulle det sidste stykke over målstregen. De tre Balkan-stater befinder sig dermed på absolut sidste etape, inden de opnår det fulde NATO-medlemskab.

Ukraine og Georgien, der begge presser hårdt på for en tilnærmelse til NATO og EU, udgør tilsammen forfølgerfeltet. Der er endnu ikke iværksat MAP'er for de to tidligere sovjetiske republikker, men med

amerikansk opbakning har de i løbet af de seneste måneder bevæget sig et stykke tættere på et medlemskab. Ukraine har i mere end et år har været involveret i en såkaldt 'intensiveret dialog' med Alliancen, og der arbejdes i øjeblikket ihærdigt på også at gøre det geostragisk betydningsfulde Georgien til en del af samarbejdet. Det betydelige ukrainske og georgiske engagement i Irak giver utvivlsomt støtte til forhåbningerne om at komme nærmere på kernen i det euro-atlantiske samarbejde.

For begge lande gælder det dog, at der er anseelige barrierer, som skal overvindes. I Ukraine er der først og fremmest fortsat en betydelig politisk og folkelig skepsis over for et fremtidigt NATO-medlemskab, og Georgien har stadig flere uløste territoriale stridigheder med Rusland. Dertil kommer, at Rusland ikke er videre begejstret ved udsigten til endnu en østlig udvidelse af Alliancen. Navnlig ikke når det gælder Ukraine. Meget tyder på, at Georgien efter det ukrainske valg i marts, den russisk-ukrainske energi-strid i januar samt forviklingerne og protesterne i forbindelse med en ukrainsk-amerikansk militærøvelse på Krim i foråret i øjeblikket er tættere på målet end Kiev.

På forhånd har Jaap de Hoof Scheffer gjort det klart for kandidatlandene i det inderste venteværelse, at der ikke vil blive udstedt nye medlemskabsinvitationer i Riga. Spørgs-

målet vil ganske vist blive drøftet – og NATO-landene har da også givet udtryk for, at Albanien, Makedonien og – navnlig – Kroatien har gjort betydelige fremskridt – men de tre lande skal ikke forvente at få tilsendt en indbydelse i løbet af 2006. Den kommer med al sandsynlighed på 2008-topmødet.

Mere tvivl er der om topmødets stillingtagen med hensyn til Ukraine og Georgien. På forårets uformelle udenrigsministermøde i Sofia gav flertallet af NATO-landene Ukraines udenrigsminister Boris Tarasyuk tilsagn om, at man i Riga vil støtte, at der iværksættes en MAP for landet.

Særligt USA talte Ukraines sag. Udviklingen på den indenrigspolitiske scene i Ukraine igennem de seneste måneder har imidlertid svækket præsident Jusjtjenkos ambitioner om at styrke de sikkerhedspolitiske bånd til Vesten. Samtidig har øget internationalt fokus på energisikkerhed næppe formindsket Georgiens chancer for en snarlig tilnærmelse til Alliancen.

Allerbagest i feltet af lande, der håber på at komme i betragtning som NATO-medlemslande, sidder Bosnien & Hercegovina, Serbien og efter folkeafstemningen i maj nu også Montenegro.

### **Militær transformation**

At være en handlingsorienteret alliance, der opererer langt fra eget territorium, kræver at man har de rette redskaber. Redskaber der er væsens-

forskellige fra, hvad der tidligere krævedes. Det er egentlig en gammel nyhed; igennem 1990'erne har specielt de europæiske lande haft mere end svært ved at omstille deres militære styrker. 9.11 understregede imidlertid den forandrede virkelighed og nødvendigheden af nye militære kapaciteter, hvis alliancen skulle fastholde sin relevans. Derfor så man på Prag-topmødet to nye (amerikanske) initiativer – Prague Capabilities Commitment (PCC) og NATO Response Force (NRF) – begge rettet mod at forcere transformationen af alliancens (europæiske) militære kapaciteter.

PCC-processen handler om at identificere de – mere end 400 – områder, hvor alliancen mangler militære kapaciteter og efterfølgende opnå tilsagn fra medlemslandene om anskaffelse af de pågældende kapaciteter. NRF er den værnfælles og multinationale NATO-styrke, der både skal være NATOs nye globale spydspids, og igennem en rotationsordning fungere som en konstant 'transformationsagent' af medlemslandenes militær.

Mere konkret består NRF af en værnfælles multinational styrke på op til 20.000 mand, der skal kunne deployeres globalt med en reaktionstid på fem dage. Styrken skal være 'self contained', det vil sige, den skal indeholde egne transport-, kommunikations- og støttefunktioner, og skal, ud fra 'først ind, først ud' princippet, kunne håndtere alt



fra benhårde militære opgaver til nødhjælpsdistribution. De to initiativer hænger altså sammen. PCC skal skaffe de manglende militære kapaciteter, der er nødvendige for, at NRF kan deployeres.

Ifølge planen er 2006 året, hvor NRF skal erklæres operationel, og at have styrken operationel til topmødet i Riga, vil være et vigtigt politisk signal. Men hvordan går det med kapaciteterne i NATO og NRF. Vil man nå målsætningerne? Der er ingen tvivl om, at styrken vil blive erklæret operationel inden topmødet, men erklæringer er ikke det samme som operationel kapacitet. Selv om NRF-elementer deltog i nødhjælpsarbejdet i Pakistan i 2005, og selv om styrken har gennemført sin afsluttende øvelse 'Steadfast Jaguar' på Cap Verde øerne ud for Vestafrikas kyst, er alt ikke i skønneste orden.

Øvelsen blev godt nok erklæret for en succes, men den afslørede samtidig en række mangler. Den skulle efter sigende oprindeligt have fundet sted i det Indiske Ocean og have involveret ca. 20.000 mand. I stedet valgte NATO en mindre udgave med 7/8.000 soldater tættere på Europa. Ændringen illustrerer på udmærket vis, hvori problemerne består.

Landene har endnu ikke de transportkapaciteter, der skal til for at deployere hurtigt og langt væk fra Europa endelige opretholde engagementet. Det gælder både sø- og luft-

transport. Samtidig viser det reducerede antal styrker mangel på kvalificeret og deployerbart personel og materiel. Man kan altså spørge om NRF vil komme til at leve op til målsætningerne, og om NATO dermed vil være i stand til at udføre de globale operationer NATOs målsætning dikterer – i hvert fald inden for tidsfristen.

Men pointen med PCC og NRF er netop dobbelt. De handler både om konkrete redskaber og om at være 'transformationsagenter' – at sætte og fastholde en bestemt forsvarspolitisk dagsorden for NATO og medlemslandene. Det sidste er i høj grad lykkedes. Eksempelvis bygger det seneste danske forsvarsforlig på denne dagsorden. Det samme gør sig gældende i resten af Alliancen. At skabe hurtigt deployerbare, værnfælles styrker af høj kvalitet til både højintensitets- og stabilitetsoperationer er simpelthen det forsvarspolitik handler om i dag.

Derfor foretages der i øjeblikket omfattende investeringer i de nødvendige strategiske transportfly. Samtidig eksperimenteres der nu for alvor bilateralt med både fælles kapaciteter og nichekapaciteter, noget der traditionelt har været modvilje imod. Processen fortsætter altså, og dimensioneringen af de europæiske forsvar til nutidens udfordringer skal nok lykkes.

Spørgsmålet er, om man når det inden for tidsgrænsen. Sikkert er det, at presset på de europæiske

medlemslande for fortsat militær transformation ikke vil mindskes.

### Dansk forslag på dagsordenen

Set fra en dansk synsvinkel er der særlig grund til at hæfte sig ved Riga-mødets mulige behandling af et forslag om en ny og mere struktureret og proaktiv indtænkning af de civile elementer i fremtidens konflikt- og krisestyringsindsatser. Ved indgåelsen af det seneste danske forsvarsforlig, blev der lagt stor vægt på at koordinere og afstemme de militære og civile dele af en konfliktløsningsindsats.

Det er den samtækningslogik, som Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet i løbet af det seneste års tid har forsøgt at eksportere til NATOs dagsorden.

Den primære ambition med forslaget (som er blevet tildelt akronymet CPA – ‘Concerted Planning and Action’) er, at styrke NATOs kapacitet til at planlægge og udføre missioner i tæt samarbejde med FN, EU, NGO’er, lokale myndigheder og andre ikke-militære aktører.

NATO har ganske vist allerede med vekslende succes spillet sammen med civile aktører og internationale organisationer i konkrete operationer, men det er i reglen foregået på ad hoc basis i ‘felten’ og uden efterfølgende erfaringsopsamling og identifikation af ‘best practices’. Grundig forudgående koordinering og planlægning har stort set været fraværende.

Såfremt tankerne bag CPA vinder støtte i Riga, vil det politiske grundlag for en mere strømlinet konsultations- og koordineringsproces med andre aktører imidlertid være tilvejebragt.

I øjeblikket er der dog grund til at forvente, at forslaget – hvis det finder vej til dagsordenen – vil støde på en ikke ubetydelig modstand i Letland i november.

Ejerskabet til initiativet er rigtigt nok blevet bredt ud, så en række mindre medlemslande – heriblandt Danmark, Tjekkiet, Ungarn, Norge, Slovakiet, Canada og Holland – nu står som medinitiativtagere, og generelt har tankerne fundet klangbund blandt de større medlemslande, men Frankrig har udtrykt stor skepsis med hensyn til udbygning af Alliancens bånd til civile samarbejdspartnere.

Endnu har rationalet bag den franske modstand mod CPA-initiativet ikke været formuleret særligt eksplicit, men Paris’ kolde skulder skal med al sandsynlighed ses i lyset af Frankrigs generelle uvilje mod at se NATO udvikle en egentlig civil kapacitet.

CPA-initiativet rummer ganske vist ikke sådanne tanker, men den franske frygt går på, at forslaget blot er et første skridt i retning af at give NATO flere ikke-militære strenge at spille på. I et fransk perspektiv vil vedtagelsen af CPA dermed udgøre en konkurrent til det sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde i EU.

### NATO som 'globo-cop'?

Selv om Riga er tænkt som et 'lille topmøde', så er det langt fra et ligegyldigt topmøde. Mange af topmødets punkter er udtryk for en klar amerikansk vision for et revitaliseret NATO, der placerer organisationen centralt i det transatlantiske forhold og som en aktiv global sikkerhedspolitisk aktør. USA ser et transformeret NATO som hovedfokuspunktet i sit globale netværk af alliancer. Omvendt er det netop integrationen i USA's globale sikkerhedspolitik, der bekymrer flere steder i Europa. Amerikanerne har imidlertid gjort det klart at et NATO, der ikke er parat til at påtage sig globale opgaver, ikke er relevant i Washington.

Organisationens overlevelse afhænger altså af et fortsat kompromis mellem globaliserende amerikanere og en række skeptiske europæiske lande. Riga vil vise karakteren af det kompromis, og meget tyder på at USA på mange punkter vil videreføre sin vision. NATO vil fortsætte transformationsprocessen imod rollen som global ordenshåndhæver, der medvirker til konsolidering af verdensordenen igennem både sikkerhedspolitiske partnerskaber og

ikke mindst igennem hurtigt deployerbare militære kapaciteter.

Vision og virkelighed er imidlertid to forskellige ting. I Afghanistan testes både NATOs evne og vilje til at leve op til visionen om en transformeret Alliance. Den udvidede mission i Afghanistan strækker på mange områder NATOs militære evner til det yderste. Samtidig er missionen både kompleks, langvarig og forbundet med betydelige risici for Alliances styrker.

Spørgsmålet er om NATO har den politiske vilje til at gøre et potentielt meget omkostningsfuldt job færdigt. Fiasko i Afghanistan vil trække gultæppet væk under NATOs nuværende og fremtidige eksistensberettigelse. Nøglen til en lykkelig fremtid for NATO ligger altså i første omgang begravet i Afghanistan.

*Kristian Søby Kristensen er ph.d.-stipendiat på Dansk Institut for Internationale Studier og arbejder med transatlantisk sikkerhedspolitik.*

*Jens Ringsmose er ph.d.-stipendiat på Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Han beskæftiger sig med sikkerheds- og forsvarspolitik.*