

Kristian Søby Kristensen

NATO's nye strategiske koncept

Hvad skal Danmark ønske sig?

Dansk Institut
for Militære Studier



September 2009

Abstract

I april 2009 besluttede NATO at udarbejde et nyt strategisk koncept. Det er en vigtig begivenhed. NATO's strategiske koncept udtrykker på højeste politiske niveau NATO's formål, NATO's sikkerhedspolitiske strategier og målsætninger, NATO's syn på sine omgivelser, dimensioneringen af alliansens militære styrker og NATO's forestillinger om fremtiden. Udformningen af det strategiske koncept er dermed en vigtig proces både for NATO, for NATO's nye generalsekretær og for Danmark.

Det nye strategiske koncept står over for to udfordringer: for det første at finde et kompromis mellem en global og en regional dagsorden og for det andet at gøre NATO bedre til at fungere i en omskiftelig sikkerhedspolitisk virkelighed med en omfangsrig og skiftende dagsorden. Begge udfordringer er centrale for NATO's fremtid og dermed for dansk sikkerhed.

Rapporten argumenterer for, at den sidstnævnte udfordring er den vigtigste. Derfor anbefaler rapporten, at Danmark lægger vægt på, at det strategiske koncept ikke kun skal være et strategipapir. Det bør også indeholde strategier for hvordan NATO styrker sin evne til at tænke strategisk.

In April 2009 NATO decided to write a new strategic concept. That is a significant event. NATO's strategic concept expresses on the highest political level what NATO is, NATO's security-political strategies and goals, NATO's view on its surroundings, the dimensioning of the Alliance's military forces, and how NATO anticipates the future. The fleshing out of the strategic concept is thus an important process for NATO, for NATO's new Secretary General, and for Denmark.

The new strategic concept faces two challenges. First, it has to find a compromise between a global and a regional agenda. Second, it needs to make NATO function better in a changing security environment characterized by an extensive and rapidly changing agenda. Both are pivotal for NATO's future and thus for Danish security.

The report argues that the second challenge is most important. Therefore the report recommends that Denmark emphasizes that the strategic concept ought not just to be a strategy paper. It should also contain strategies for how NATO reinforces its ability to think strategically.

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, 2009.

Rapporten kan hentes på www.difms.dk

Anbefalinger

NATO har i de sidste 20 år betragtet sig selv som en sikkerhedspolitisk, frem for en rent militær organisation. Det er ikke afspejlet i organisationen og dens tænkemåde. NATO er i besiddelse af omfattende strukturer, der sikrer et fokuseret arbejde med de militære opgaver og med ren militær strategiudvikling, men har stadig mangler i forhold til at fungere som en sikkerhedspolitisk organisation.

Denne rapport anbefaler derfor, at Danmark, i arbejdet med et nyt strategisk koncept for NATO, fokuserer på, at styrke NATO's evne til at tænke politisk og strategisk. Strategisk og politisk tænkning er forudsætningen for en velfungerende alliance i fremtiden, det ligger i forlængelse af andre danske initiativer i NATO, og det vil bidrage til at løse problemet med NATO's altid voksende dagsorden.

Gør det strategiske koncept til en ny begyndelse mere end en afslutning

NATO's strategiske koncept må indeholde strategier, lige såvel som det bør indeholde strategier for at nå til enighed om strategier. Det skal fungere som afsæt for, at NATO styrker sin evne til at generere sikkerhedspolitisk viden og sikkerhedspolitisk enighed.

Tænk over det strategiske koncepts form

Det nye strategiske koncept behøver ikke have den samme form som det nuværende. Det bør fokusere mere på de sikkerhedspolitiske processer i NATO.

Etabler en security planning-proces

NATO har en kompleks og udbygget proces for forsvarsplanlægning. En sikkerhedsplanlægningsproces kunne bidrage til at give alliancen et forum for kontinuerlig strategisk debat og dialog.

Transformer NATO's transformationsproces

NATO's transformationsproces skal i højere grad handle om, at gøre NATO bedre til at sætte sine militære kapaciteter ind i en politisk og civil sammenhæng.

Plug n' Play i forhold til andre aktører

Konkret og praktisk samarbejde med andre aktører bør være en centralt prioriteret del af NATO's strategiske debat fra det strategiske koncept til forsvarsplanlægning.

Udbyd sikkerhedssoftware frem for sikkerhedshardware

NATO bliver i fremtiden vigtigere i kraft af sin militære og sikkerhedspolitiske viden og ekspertise. Kapacitetsopbygning er af strategisk betydning, og bør være central i NATO's transformationsprocesser og forsvarsplanlægning.

Indholdsfortegnelse

Abstract	2
01 Introduktion	5
02 Hvad er NATO's strategiske koncept?	8
03 Hvorfor ændre det strategiske koncept-nu?	12
04 Sikkerhedspolitiske visioner og knaster og en strategi for ny konsensus	16
05 Et koncept for NATO's strategiske koncept	20
06 Hvordan bør Danmark agere? Konklusioner og anbefalinger	25
07 Litteratur og kilder	31
08 Noter	36

01 Introduktion

NATO fyldte 60 år i 2009. Jubilæet blev fejret med et topmøde afholdt i Strasbourg og Kehl; to byer, en fransk og en tysk, på hver sin side af Rhinen. Symbolikken var klar: NATO har igennem to generationer sikret fred og integration i Europa. Der er meget at fejre.

Et jubilæum er imidlertid også en lejlighed til at se fremad.¹ Jubilæet er en lejlighed til at se på NATO's mange udfordringer og måske endda prøve at skabe konsensus om, hvad disse udfordringer indebærer, og hvordan NATO's medlemslande kan enes om at tackle dem – og fremtiden generelt.

En måde at gøre det på er, at genskrive NATO's strategiske koncept. Det strategiske koncept begrundet NATO's eksistens og mål, det beskriver hvordan NATO ser sine omgivelser, hvilke overordnede sikkerhedsstrategier NATO tilskriver sig; og hvilke militære og politiske redskaber alliancen vil benytte og udvikle for at nå sine mål. NATO's strategiske koncept – det nuværende er fra 1999 – er altså et yderst centralt politisk dokument. Inden for de seneste år er koret af stemmer, der argumenterer for, at tiden er kommet til at genskrive konceptet, vokset. Angela Merkel og Nicolas Sarkozys fælles kronik fra februar 2009 er kun et af mange eksempler på et udtrykt ønske om et nyt strategisk koncept.² Resultatet af jubilæumstopmødet blev da også, at alliancen besluttede at påbegynde arbejdet med et nyt strategisk koncept.³ Et arbejde, som lander på skuldrene af NATO's nye, danske generalsekretær, Anders Fogh Rasmussen.

Der er flere gode grunde til at forfatte et nyt strategisk koncept netop nu. For det første står NATO midt i store udfordringer – både krigen i Afghanistan og det sikkerhedspolitiske forhold til Rusland, for bare at nævne to af disse udfordringer, kræver sikkerhedspolitisk konsensus om, hvilke politiske og militære strategier man skal følge; en konsensus, som processen med at udarbejde et nyt strategisk koncept kan bidrage til at skabe. For det andet, og dette er mere positivt, er der internt i NATO en gunstig politisk situation i øjeblikket. En ny amerikansk administration, som er interesseret i transatlantisk samarbejde, kan spejle sit positive syn på Europa i et USA-venligt Frankrig, der er genindtrådt i den integrerede militære struktur i NATO efter mere end 40 år på sidelinjen. For det tredje er sproget, terminologien og mange af forudsætningerne i 1999-

konceptet blevet overhalet af udviklingen og virker i dag umoderne; fx findes hverken Vestunionen (WEU) eller en Europæisk Sikkerheds- og Forsvarsidentitet (ESDI) i dag, og omvendt gennemfører NATO en række aktiviteter, der ikke nævnes i det nuværende koncept.⁴ For det fjerde kan man argumentere for, at selve den politiske, strategiske og diplomatiske øvelse, det er at udarbejde et nyt koncept, har en vigtig terapeutisk værdi for medlemslandene. Udarbejdelsen af et nyt strategisk koncept kan danne grundlag for en ny transatlantisk konsensus. Men at udarbejde et nyt strategisk koncept er ikke risikofri terapi. I 1999-konceptet står der:

NATO's enduring purpose and nature and its fundamental security tasks, identifies the central features of the new security environment, specifies the elements of the Alliance's broad approach to security, and provides guidelines for the further adaptation of its military forces.⁵

Udarbejdelsen af et nyt strategisk koncept betyder, at NATO's medlemslande kan gentænke fundamentale spørgsmål i forhold til NATO. Et nyt strategisk koncept muliggør en politisk diskussion af den eksisterende konsensus, og derfor er det også forbundet med en risiko.

Da NATO på godt og ondt er den mest centrale sikkerhedspolitiske organisation for Danmark, er udarbejdelsen af et nyt strategisk koncept også en vigtig sikkerhedspolitisk begivenhed for Danmark. Men udarbejdelsen af et nyt strategisk koncept er ikke kun en begivenhed, det er også en proces, som Danmark kan bidrage til og påvirke. Et nyt strategisk koncept er dermed både en udfordring og en mulighed for dansk sikkerhedspolitik. Danmarks position i NATO har ændret sig fra at have været 'allieret med forbehold'⁶ til at være 'superatlantist'⁷. Hvor Danmark historisk har været anset som en smule fodslæbende og forbeholden over for NATO-samarbejdet, er Danmarks omdømme i NATO i dag anderledes positivt: Danmark er aktiv og anses som et af kernelandene i NATO.⁸ Bevægelsen hen mod en aktivistisk alliancepolitik har dog omkostninger. Danmark løber risici og påtager sig økonomiske, politiske og menneskelige byrder, fx i Helmand.⁹ Det er ofte ubekvemt ikke at sejle under bekvemmelighedsflag.¹⁰ Men samtidig medfører den nye politik også nye muligheder. Danmark er i en position, hvor det, måske i højere grad end tidligere, er muligt at påvirke NATO-samarbejdet og hvilken retning alliancen skal bevæge sig i. Derfor er udarbejdelsen af et nyt strategisk koncept en mulighed for Danmark til at sætte dagsordenen for NATO's fremtid.

Denne rapport fra Dansk Institut for Militære studier (DIMS) handler om udarbejdelsen af et nyt strategisk koncept for NATO. Til grund og til inspiration for rapporten ligger først og fremmest et todages DIMS-internat afholdt i februar 2009. Her inviterede DIMS repræsentanter og NATO-interessenter fra civilsamfund, forsvar, centraladministration, de politiske partier og forskningsverdenen til en grundig diskussion om og debat af udfordringer og muligheder for NATO i lyset af arbejdet mod et nyt strategisk koncept. I workshopform blev deltagerne bedt om at diagnosticere NATO's problemer, diskutere potentielle løsninger for alliancen og sætte dem i forhold til Danmarks muligheder for at påvirke processen. Internatet blev afholdt i uformelle rammer under den såkaldte

Chatham House Rule¹¹, og ingen deltagere på internatet har ansvar for eller tages til indtægt for denne rapportes argumenter eller anbefalinger – ligesom rapporten på ingen måde udtrykker nogen form for konsensus fra internatet. Ikke desto mindre skal der lyde en stor tak til deltagerne for at stille deres tid og ekspertise til rådighed. Diskussionerne på internatet har fungeret som en meget værdifuld inspirationskilde og har skabt meget brugbar viden, der ligger til grund for rapporten og dens argumenter og anbefalinger.

Overordnet stiller rapporten to spørgsmål: Hvilke udfordringer står NATO over for, og hvordan vil disse udfordringer påvirke processen med udarbejdelsen af et nyt strategisk koncept? På den baggrund diskuterer rapporten, hvilke muligheder Danmark har for at påvirke arbejdet med det nye strategiske koncept. Dermed bidrager rapporten dels som indspil og inspiration til konkret policy, dels til en bredere offentlig sikkerhedspolitisk debat om fremtiden for Danmarks vigtigste alliance.

For at kunne svare på de spørgsmål redegør rapporten først for NATO's strategiske koncept: Hvilken type dokument er det, og hvilken rolle spiller det for alliancen? Dernæst argumenterer rapporten for, hvorfor det er fornuftigt, måske endda nødvendigt, at genskrive konceptet nu. Det leder samtidig til en diagnose af NATO's strategiske udfordringer og til en diskussion af, hvilke temaer der uundgåeligt vil komme i spil i processen mod et nyt koncept. På den baggrund undersøger rapporten det, der i denne rapport kaldes 'konceptet' for det strategiske koncept: Hvad skal dokumentet nødvendigvis indeholde, hvorfor, og hvordan kan man forstille sig det forfattet? Efter således at have ridset udfordringerne i forbindelse med udarbejdelsen af konceptet op kommer rapporten afslutningsvis med en række betragtninger og anbefalinger i forhold til Danmarks muligheder for at forholde sig til – og måske endda påvirke – udviklingen af NATO's nye strategiske koncept.

Det er denne rapportes vurdering, at NATO's strategiske koncept, i højere grad end det er tilfældet i dag, ikke kun bør handle om strategier, trusler og militære styrker. I en foranderlig og uforudsigelig sikkerhedspolitisk virkelighed bør det nye strategiske koncept også handle om, hvordan selve den politisk-strategiske proces i NATO foregår, og hvordan denne proces kan forbedres. Det afgørende er, hvordan det strategiske koncept kan blive ikke bare en strategi, men en strategi for, hvordan man tænker strategisk.

NATO's dagsorden er i dag omfangsrig og består af mange og brede sikkerhedspolitiske emner. Det er ikke afspejlet i den måde, NATO fungerer og tager beslutninger på. Netop det at kunne fungere i en bred sikkerhedspolitisk verden med en hastigt skiftende dagsorden er NATO's største strategiske udfordring. Dermed er det også den største langsigtede udfordring for et succesfuldt arbejde med det strategiske koncept – både for NATO, for Danmark og for den nye generalsekretær.

Derfor orienterer denne rapportes konklusioner og anbefalinger sig mod temaer og ideer, der kan gøre det strategiske koncept til et udgangspunkt for, at NATO bliver bedre til at udarbejde strategier for, hvordan alliancen tænker strategisk.

02 Hvad er NATO's strategiske koncept?

NATO beskriver selv det strategiske koncept som dokumentet, hvori alliancens fundamentale sikkerhedspolitiske opgaver er beskrevet. Det strategiske koncept er 'the authoritative statement of the Alliance's objectives and provides the highest level of guidance on the political and military means to be used in achieving them'.¹²

Udviklingen i NATO's strategiske koncepter fortæller dermed også historien om, hvordan NATO har udviklet sig; hvad organisationen ser som sine vigtigste opgaver, og hvordan disse opgaver skal løses.¹³ At dokumentet er offentligt, er i sig selv relativt nyt. NATO's strategiske koncepter var under den kolde krig i høj grad militære – og i høj grad hemmelige – dokumenter, der udelukkende fokuserede på en militær strategi for at undgå eller i sidste ende vinde en konflikt med Sovjetunionen. Det var i udarbejdelsen af de strategiske koncepter, at NATO's militære strategier – fx 'massive retaliation' og 'flexible response' – over for Sovjetunionen blev diskuteret og kodificeret. Og det var herudfra, at målsætningerne for dimensioneringen af medlemslandenes militære styrker blev fastlagt.¹⁴

Med afslutningen af den kolde krig skete der en markant ændring i NATO's strategiske koncepter. Alliancens koldkrigskoncepter var som nævnt hemmelige, militære dokumenter. Derimod er det strategiske koncept fra 1991 offentligt og politisk, og det handler i alt væsentligt om sikkerhed frem for forsvar.

NATO's strategiske koncepter har altid haft to funktioner. På den ene side har deres funktion været at definere og identificere trusler og fjender, der befinder uden for alliancen, og militære strategier for at afværge dem. På den anden side har de strategiske koncepter spillet en intern rolle i forhold til at fastholde strategisk og politisk konsensus om sikkerhedspolitiske og strategiske begreber og teoris betydning og konsekvenser.¹⁵ Derfor er 1991-konceptet offentligt: Det er udtryk for en ny sikkerhedspolitisk tænkning i NATO. En tænkning med et, ifølge NATO selv, nyt og bredt sikkerhedsbegreb og med nye – i høj grad også ikke-militære – strategier, der for at være effektfulde kræver offentlighed frem for hemmelighed. NATO skaber ifølge 1991-konceptet ikke fred i Europa igennem først og fremmest militær balancering, men 'the pursuit of

political efforts favoring dialogue (...) and the active search for a cooperative approach to European security'¹⁶. Og det er tilfældet, fordi sikkerhed og stabilitet har 'political, economic, social, and environmental elements as well as the indispensable defence dimension'.¹⁷

Dialog og aktiv søgning efter en kooperativ tilgang til brede europæiske sikkerhedspolitiske emner anses af NATO som en fundamental nyfortolkning af NATO's strategi. Det kommer dermed også til at udgøre en nyfortolkning af, hvad NATO er. NATO bliver med sine post-koldkrigsstrategier i høj grad en politisk frem for en militær organisation. 1991-konceptet lægger linjen for, hvordan et nyt NATO kan nå en målsætning om fælles sikkerhed i Europa; hvordan organisationen kan medvirke til at skabe et Europa 'whole and free', som George Bush udtrykte det i 1989.¹⁸ Dermed kommer konceptet også til at fungere som et argument for NATO's fortsatte relevans; det forklarer, hvorfor NATO stadig er vigtig efter afslutningen på den kolde krig.

Den proces gentages eller videreudvikles i 1999 med vedtagelsen af NATO's seneste og stadig gældende strategiske koncept. Meget var sket både i Europa og i NATO-regi siden 1991,¹⁹ og i skyggen af NATO's første egentlige militære konfrontation i luften over Kosovo vedtager regeringscheferne et nyt strategisk koncept på topmødet i Washington i anledning af alliancens 50-års jubilæum. Hvad siger dette strategiske koncept om, hvad NATO er og skal, og hvordan ser det verden omkring NATO og NATO's rolle?

Det mest centrale ved dokumentet er dets beskrivelse af NATO's omverden. NATO står ikke længere over for en trussel. NATO står over for et 'environment of continuing change'²⁰, og i det miljø findes ikke trusler, men derimod risici og udfordringer, der er 'multi-directional and often difficult to predict'.²¹ Disse risici og udfordringer kan altså hurtigt og uforudsigeligt udvikle sig til egentlige trusler, ligesom samfundsmæssige problemer i alliancens randområde pludselig kan udvikle sig til sikkerhedsproblemer, der kan flyde over i NATO's område og dermed udgøre en trussel mod medlemsstaterne.²² Det centrale begreb i det strategiske koncepts beskrivelse af sine omgivelser er forandring. Det er en forandring, som er både 'unpredictable'²³ og 'continuing',²⁴ og dermed bliver det faktisk den uforudsigelige forandring, som karakteriserer NATO's omgivelser, der i sig selv udgør truslen. Det er, som George Bush sagde det i 1990, uforudsigeligheden, der bliver farlig.²⁵ Emner som 'oppression, ethnic conflict, economic distress, the collapse of political order, and the proliferation of weapons of mass destruction'²⁶ kan alle potentielt udgøre en trussel mod NATO. Men om de udvikler sig til trusler, er et åbent spørgsmål.²⁷

Konsekvensen af dette nye syn på omgivelserne er omfattende for NATO selv. Når truslerne er uforudsigelighed og forandring, bliver målsætningen omvendt for NATO at skabe sikkerhed, orden og stabilitet. Og det kan ikke længere – som allerede 1991-konceptet påpegede – klares udelukkende ved kollektivt forsvar af alliancens territorium. NATO må nødvendigvis indtage en meget mere politisk rolle for at 'shape its security environment and enhance the peace and stability of the Euro-Atlantic area'.²⁸ Det kræver anderledes og

mere politiske strategier at sikre stabilitet i og omkring Europa. Dialog og partnerskaber med lande uden for alliancen bliver en central del af NATO's arbejde.²⁹

Alliancen må også i højere grad forholde sig til emner uden for sit eget territorium. Balkan – og NATO's rolle i området – er emblematiske for den udvikling. I politisk partnerskab med en række andre aktører deltager NATO på Balkan først i fredsbevarende indsatser og siden i egentlig krigsførelse for at sikre stabilitet netop uden for sit eget territorium – der, hvor uforudsigelige risici kan blive til trusler for det transatlantiske område, hvis NATO ikke handler.

Det er i høj grad denne praksis, som er kodificeret i det strategiske koncept fra 1999. Men den praksis ændrer samtidig NATO – og kravene til NATO's politiske organer såvel som til alliancens militære styrker. Kontinuerlig uforudsigelig forandring betyder ændringer i den politiske dynamik i NATO. Det bliver sværere at nå til enighed om alliancens opgaver – næsten alt kan blive en opgave for NATO, og alliancen skal være forberedt på alt. Dermed er der også flere politiske emner, som medlemslandene skal være nå til enighed om. Den nødvendige politiske konsensus i NATO skal nu dække et bredere felt.³⁰ Tilsvarende er resultatet for organiseringen af de militære styrker, at fokus flyttes fra stationært territorialforsvar til at kunne 'conduct crisis response operations, sometimes at short notice, distant from their home stations, including beyond the Allies' territory'.³¹ Her skal de militære styrker kunne håndtere 'complex and diverse range of actors, risks, situations, and demands'.³² Det er nødvendigt, når den overordnede strategi går ud på at 'keep risks at a distance by dealing with potential crises at an early stage'³³.

Overordnet udtrykker 1999-konceptet på tre måder en udvidelse af NATO. For det første, og i bogstaveligste forstand, fordi udvidelse af medlemskredsen bliver en central del af at skabe et 'Europa helt og frit',³⁴ og fordi konceptet fastslår, at NATO's dør fortsat er åben for nye medlemmer.³⁵ For det andet fordi NATO's politiske dagsorden er blevet udvidet. Hvor det centrale spørgsmål under den kolde krig var 'hvordan', skal NATO for at leve op til, hvordan verden ser ud i 1999, også opnå enighed om både 'hvad' og 'hvor' – hvad truslen er, og hvor den befinder sig, er ikke givet. Det leder til den tredje og geografiske udvidelse af operationsområdet. Den strategiske vision, som er beskrevet ovenfor, kræver en fundamental udvidelse af, hvad alliancens militære styrker skal kunne gøre, og hvor de skal kunne gøre det.

Den brede sikkerhedspolitiske mere end rent militære dagsorden udgør konceptets grundlæggende vision for NATO. Men det var samtidig årsagen til de alvorligste politiske uoverensstemmelser i forbindelse med vedtagelsen af det strategiske koncept. Det var netop de vanskelige spørgsmål om hvad og hvor, som der var politisk uenighed om. Derfor er det strategiske koncept også et kompromis mellem forskellige visioner for NATO. Den udvidelse i forhold til både potentielle opgaver og geografi, som konceptet udtrykker, var i høj grad en amerikansk dagsorden, som var fokuseret på, med fx Madeleine Albright's ord, at gøre NATO til 'force for peace from the Middle East to Central Africa'.³⁶ Over for denne næsten globale vision stod en europæisk og mere begrænsende

forestilling om NATO. Et NATO, der måske skulle tage sig af mindre konflikter i Europas periferi, men hvor det primære fokus stadig skulle være kollektivt forsvar udtrykt i Den Nordatlantiske Traktats artikel 5, den såkaldte musketered.³⁷ Resultatet af dette kompromis bliver et lidt ambivalent koncept, der, som beskrevet ovenfor, tildeler NATO en bredere rolle og accepterer, at faktorer uden for nærområdet kan have sikkerhedspolitisk betydning uden dog klart at specificere, hvad der har betydning hvorhenne. I det lys har Ted Galen Carpenter ret, når han anklager dokumentet for at være 'something less than a monument to clarity'.³⁸

Som en konsekvens af det nye – om end ikke krystalklare – sikkerhedspolitiske blik er dokumentet fundamentet for en reorganisering af alliancens kommando- og styrkestruktur. Reorganiseringen trækker medlemslandene væk fra stationært territorialforsvar og kraftigt i retning af udvikling af deployerbare militære styrker.³⁹ Dermed sætter det strategiske koncept nye samlede rammer og grænser for NATO og for konsensusen blandt medlemslandene. Dokumentet definerer, hvad NATO er, og hvad NATO mener at skulle kunne.

1999-konceptet fortsætter dermed udviklingen fra 1991, der leder NATO i retning af at være en organisation, der betragter sin grundlæggende opgave som mere sikkerhedspolitisk end militær. Dokumentet udtrykker en gennemgående sikkerhedspolitisk strategi, der fokuserer bredt på sikkerhed og stabilitet gennem dialog, samarbejde og integration snarere end gennem militær magt. Konceptet beskriver dermed på den ene side, hvad NATO har gjort. På den anden side, og i forlængelse af udviklingen i 1990'erne, indeholder konceptet en vision for NATO's fremtid, der først og fremmest fastslår, at NATO stadig er en central institution, men det fremgår ikke præcist af konceptet, hvad NATO er centralt i forhold til. I stedet for egentlige trusler er generel uforudsigelighed, kontinuerlig forandring, risici og potentialitet farerne og NATO's raison d'être. I den forbindelse er deployerbare militære styrker og krisehåndtering uden for alliancens territorium et vigtigt redskab, om end kun ét blandt mange.

Måske er verden i dag dog ikke helt så uforudsigelig, som den var i 1999. Verden har under alle omstændigheder ændret sig siden 1999 – ligesom NATO har ændret sig. Det er bare to grunde til, at det er på tide at gentænke alliancens strategiske koncept.

03 Hvorfor ændre det strategiske koncept – nu?

Angela Merkel udtalte i 2006, at 'the world has changed again considerably since 1999'.⁴⁰ Og de betragtelige forandringer var, dengang som nu, hendes begrundelse for at genskrive NATO's strategiske koncept. Et argument, som også NATO selv har anvendt.⁴¹ Tiden går, og Angela Merkel har naturligvis en indlysende pointe i, at 2009 ikke er 1999. Strategiske koncepter bliver forældede, og ti år er tilsyneladende deres gennemsnitlige levetid.

Meget er da også forandret både i NATO og i alliancens omgivelser, og på mange måder er tiden løbet fra 1999-dokumentet. Den mest centrale strategiske forskel er, at 1990'ernes vigtigste sikkerhedspolitiske udfordringer i dag er overstået. NATO's centrale politiske målsætning om at skabe et Europa 'helt og frit' er i høj grad indfriet. Balkan er, hvis ikke fredeligt, så stabiliseret, og europæisk integration er sat på sporet i området.⁴² Samtidig blev store dele af Østeuropa forankret til Vesten ved udvidelserne af EU og NATO i hhv. 2002 og 2004. På den måde er det et helt andet Europa, som NATO befinder sig i. Men samtidig er resultatet af udviklingen – og udvidelsen af NATO i særdeleshed – også et nyt NATO. Et NATO med nye medlemmer, der har et andet syn på, hvad NATO skal være. Det nye NATO er præget af nye politiske dynamikker og en ny intern politisk situation, som ikke er dækket af den konsensus, som 1999-konceptet udtrykker.

Det betyder, at NATO i dag står over for to overordnede politiske og strategiske udfordringer. På den ene side det, man kan kalde den europæiske geopolitiks udfordring, og på den anden side udfordringen i forhold til globale sikkerhedsproblemer. Den første og europæiske udfordring drejer sig om forholdet til et nyt og mere selvsikkert Rusland, mest alvorligt udtrykt i krigen mellem Rusland og Georgien i sommeren 2008. Den anden og globale udfordring handler i øjeblikket primært om missionen i Afghanistan. At NATO er fanget mellem en regional og global dagsorden, er ikke noget nyt.⁴³ 1999-konceptet henviser også gentagne gange både til Rusland, til sikkerhedsproblemer i NATO's periferi og til globale sikkerhedsproblemer. Forskellen er, at det er et nyt NATO, der skal re-balancere de to udfordringer, og et NATO, der, netop på grund af den udvikling i Europa, som alliancen har været med til at sikre, på en helt anden måde er engageret uden for Europa. De to overordnede

dagsordner dækker hver især over en række nye udfordringer for alliancen.

Under overskriften 'europæisk geopolitik' finder man emner som energipolitik og cybersikkerhed samt det komplicerede spørgsmål om missilforsvar. Alle disse temaer sætter på forskellig vis Europa og USA i spil i forhold til bl.a. Rusland. Det samme gør spørgsmålet om fortsat udvidelse af NATO, i første omgang med Georgien og Ukraine. Arktis og eventuelle geopolitiske udfordringer i det område er også en potentiel udfordring for NATO og for NATO's forhold til Rusland.⁴⁴ De emner er på sin vis alle klassiske, idet de handler om kollektivt forsvar – om Den Nordatlantiske Traktats artikel 5 om, 'at et væbnet angreb mod en eller flere af dem [medlemslandene] i Europa eller Nordamerika skal betragtes som et angreb mod dem alle'.⁴⁵ Udvidelse og missilforsvar såvel som energi- og cybersikkerhed handler i sidste ende om NATO's sikkerhedsgaranti. Det kompleks af sikkerhedspolitiske emner gør altså artikel 5 aktuel igen – eller på en ny måde. Nutidens Rusland er ikke det samme som Sovjetunionen. På samme vis er et cyberangreb – ligesom terror – ikke det samme som et konventionelt militært angreb. Kollektivt forsvar er ikke det samme i dag som tidligere.

På paradoksal vis var det den kollektive sikkerhedsgaranti og Det Nordatlantiske Råds erklæring – i tråd med Den Nordatlantiske Traktats artikel 5 – om, at terrorangrebene på USA den 11. september 2001 var at betragte som et angreb på alle alliancens medlemmer, der for alvor fik NATO til at gå 'out of area' og påtage sig en rolle i forhold til global sikkerhed.⁴⁶ Fra de diffuse henvisninger til alliancens periferi og 'den globale sikkerhedssituation' erklærede NATO officielt i 2002, at hvor et angreb end stammer fra, dækker traktaten, og at alliancens militære styrker skal kunne deployeres overalt.⁴⁷ Terrortruslen har ført NATO fra Europa og ind i en mere global rolle og i en hård, kompliceret, omkostningsfuld og potentielt langvarig mission i Afghanistan. Men missionen i Afghanistan er kun et eksempel på, at NATO har brudt sine europæiske grænser. At håndtere mere globale sikkerhedsproblemer som fx terror, pirateri og generel ustabilitet er NATO's anden overordnede udfordring.

Angela Merkel har altså ret i, at tiderne har ændret sig for NATO. Ud over de nye udfordringer, NATO's nye medlemskreds og den nye dynamik, som de nye medlemmer bringer til alliancen, har NATO oplevet en række nye organisatoriske initiativer, der kan trænge til et serviceeftersyn – og som ikke er afspejlet i 1999-konceptet. NATO's partnerskabssamarbejde er blevet udvidet markant siden 1999 både i medlemskreds og i funktion, men fungerer ikke optimalt.⁴⁸ Alliancens militære struktur med to overordnede kommandoer, en for operationer og en for strategi- og doktrinudvikling, har visse indbyggede problemer. Endelig har NATO – på bl.a. dansk foranledning – taget begrebet samtænkning til sig. Det dækker over en målsætning om at kunne tænke civile og militære strategier sammen mellem en lang række aktører og muliggøre styrket koordination af deres indsats. Begrebet kan imidlertid integreres endnu grundigere i NATO's organisation og struktur.⁴⁹

Meget er altså nyt i NATO, og organisationen trænger til et generelt serviceeftersyn. Derudover skal alliancen forholde sig til europæisk geopolitik og til global sikkerhed og opnå ny enighed om, hvordan man klarer begge udfordringer, hvordan man håndterer artikel 5 og en ny tids kollektivt forsvar, og hvordan man forholder sig til globale sikkerhedspolitiske udfordringer. Desuden, og det er hovedopgaven, skal der findes et nyt kompromis mellem de to udfordringer. Et nyt strategisk koncept skal bygge bro mellem medlemmer, for hvem europæisk geopolitik er det centrale sikkerhedspolitiske emne, og medlemmer, der er mere optaget af globale sikkerhedsproblemer.

Det er netop tilstedeværelsen af en strategisk uenighed – en uenighed om, hvad NATO skal være – der er argumentet for at forfatte et nyt strategisk koncept. Omvendt vil øvelsen kun føre til yderligere splittelse, hvis uenigheden er så stor, at man ikke kan opnå ny konsensus.⁵⁰ Den politiske situation i NATO er i øjeblikket, ifølge denne rapportes vurdering, gunstig for udarbejdelsen af et nyt strategisk koncept. På den ene side er der som beskrevet ovenfor store grundlæggende strategiske og politiske udfordringer og uenigheder internt i alliancen, men på den anden side er der, som der vil blive argumenteret for i det følgende, rum for etablering af en ny konsensus. Den politiske situation er af flere grunde gunstig.

Der er overordnet set et ønske blandt medlemmerne om at fastholde NATO's centrale sikkerhedspolitiske position. Alliancen er en nødvendig forudsætning, hvad enten man fokuserer på globale problemer eller på europæisk geopolitik. Den amerikanske sikkerhedsgaranti anses som en fundamental forudsætning for (Øst)Europas forhold til Rusland. Tilsvarende er tiden, hvor USA så sig selv begrænset af formaliserede internationale institutioner, forbi. NATO anses som et nødvendigt forum, ligesom USA's europæiske NATO-allierede er nødvendige for en succesfuld amerikansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Sidst betragter USA sit forhold til EU og NATO i højere grad som værende af komplementær end af konkurrerende karakter.

For det andet har dønningerne fra Irak-krigen lagt sig i NATO. Den gensidige følelse af svigt, der kendetegnede det transatlantiske forhold under Bush og i tiden efter invasionen, er aftaget. Det samme er fornemmelsen af, at Irak-krigen var begyndelsen til enden på det transatlantiske forhold. Nye trusler udfordrer alliancen, men det transatlantiske forholds dage er ikke talte. Det kan meget vel være, at europæere stadig er fra Venus, og amerikanere fra Mars – at der er reelle politiske forskelle – men det betyder ikke nødvendigvis en transatlantisk skilsmisse.⁵¹ Tværtimod har man længe forsøgt at overkomme de transatlantiske kriser og uoverensstemmelser i forbindelse med Irak-krigen. Allerede under den anden Bush-administration skete der et markant skift fra unilateralisme til at revitalisere NATO-samarbejdet. Politikken er altså ændret, og der er ikke længere en udbredt følelse af, at en uigenkaldelig transatlantisk skilsmisse er nært forestående.

For det tredje var kun få af de statsledere, der deltog i 60-års jubilæet i april 2009, ved magten i 2003. Eksistensen af denne nye personkreds og et nyt politisk syn på værdien af internationalt samarbejde og NATO i særdeleshed kommer stærkest til udtryk i

Obama-administrationen og en helt ny fransk holdning til NATO. På den ene side udtrykker Obama-administrationen et ønske om at styrke internationalt samarbejde og internationale regler og giver lovning på mere ydmyg og engageret dialog med bl.a. europæiske partnere og allierede.⁵² På den anden side har Nicolas Sarkozy brudt med over 40 års fransk NATO-politik, og Frankrig genindtrådte ved topmødet i Strasbourg og Kehl i NATO's integrerede militære struktur. Der er altså i øjeblikket bedre muligheder, end der har været længe, for at gennemføre forandringer og udvikle det transatlantiske forhold som sådan såvel som det institutionelle forhold mellem NATO og EU.

For det fjerde er der i øjeblikket alvorlige emner på NATO's dagsorden. NATO er – som i 1999 – faktisk i krig. Men i modsætning til i Kosovo lider NATO jævnlige tab i Afghanistan. Afghanistan er en af flere alvorlige og vigtige udfordringer, som NATO og NATO's medlemslande står over for, og der er udbredt uenighed om, hvordan man skal gribe disse udfordringer an.⁵³ På den måde er NATO's fremtid på spil. Det er et ofte hørt argument, at nederlag i Afghanistan vil være enden for NATO.⁵⁴ NATO fremstilles altså også i dag som truet, men alliancen er truet på en anden måde end af Irak-krigen. Hvor Irak-krigen satte spørgsmålstegn ved værdien af NATO – om NATO overhovedet var sikkerhedspolitisk relevant – gør det modsatte sig gældende for Afghanistan. NATO er nødvendig for succes i Afghanistan, og omvendt er succes i Afghanistan nødvendig for NATO. Derfor er der uenighed om, hvad NATO skal blive til, og hvordan NATO skal fuldføre Afghanistan-missionen, men der er ikke grundlæggende uenighed om NATO's relevans. Der er med andre ord enighed om nødvendigheden i at opnå ny enighed – ny konsensus.

Af disse fire grunde er den politiske situation i øjeblikket gunstig for at forfatte et nyt strategisk koncept. Den relativt gode politiske situation kombineret med – også for NATO – alvorlige sikkerhedspolitiske udfordringer gør, at rummet – og presset – for kompromis og konsensus er stort. Den nytænkning af NATO, som udarbejdelsen af et nyt strategisk koncept indebærer, er både mulig og nødvendig.

Der er altså gode grunde til at udarbejde et nyt strategisk koncept nu. Den politiske situation i NATO er god, og samtidig er verden måske ikke helt så uforudsigelig, som den var i 1999. 1999-konceptet er på mange måder et monument over en proces, der allerede dengang var ved at nå sin afslutning. Når 1999-konceptet så fremad, så det først og fremmest farlig uforudsigelighed og forandring. I dag er udfordringen ikke i så høj grad tilstedeværelsen af uforudsigelighed, som det er tilstedeværelsen af en lang række forskellige sikkerhedspolitiske emner og forskellige holdninger til disse emner. Men det gør det samtidig nemmere at se fremad – man ved, hvor man ser efter hvad. Det betyder, at udfordringen for det nye strategiske koncept er at udarbejde en strategi for enighed mere i forhold til 'hvordan' end 'hvad'. Det er i sig selv ikke nemt, og det følgende afsnit diskuterer overordnet denne udfordring og nogle principper for at skabe grundlag for en ny kollektiv sikkerhedspolitik i NATO.

04 Sikkerhedspolitiske visioner og knaster og en strategi for ny konsensus

Som nævnt er der to overordnede visioner for, hvad NATO skal være – og hvad NATO's sikkerhedspolitiske hovedopgaver skal være. På den ene side er der en vision om, at NATO skal tage sig af global sikkerhed, og på den anden side er der en vision om, at NATO skal tage sig af europæisk geopolitik.⁵⁵ Disse to forskellige visioner udgør samtidig udfordringen i forhold til at finde et kompromis, der kan fungere som basis for at udarbejde et meningsfuldt strategisk koncept.

Konflikten mellem et globalt og et europæisk fokus er ikke ny.⁵⁶ Der er dog alligevel forskel på før og nu. Tidligere var modstanden mod et mere globalt – og et generelt mere politisk – NATO ofte fransk.⁵⁷ En modstand, der for det første var funderet i en fransk utryghed i forhold til at blive draget ind i globale amerikanske sikkerhedspolitiske eventyr, og for det andet i en frygt for, at et styrket NATO på vej til at blive mere end et militært samarbejde ville svække og stække udviklingen af en europæisk forsvars- og sikkerhedspolitik.⁵⁸

I dag er modstanden mod et NATO, der først og fremmest fokuserer på global sikkerhedspolitik, ikke centreret omkring Frankrig. Den nye franske NATO-politik ser anderledes positivt på en rolle for NATO uden for Europa, og Nicolas Sarkozy mener ikke, at et mere politisk NATO nødvendigvis betyder et svækket EU – tværtimod. 'Big Bang'-udvidelsen af NATO i 2004 med syv østeuropæiske lande gør derimod, at der i NATO stadig er en regionalt fokuseret position. For disse lande er det absolut vigtigste ved NATO den amerikanske sikkerhedsgaranti. Mange af disse lande har utvivlsomt set accepten af mere globalt orienterede aktiviteter i NATO som en tvungen forsikringspræmie for den amerikanske garanti.⁵⁹ Det er også den forklaring, der ofte gives på, hvorfor nogle af disse lande har været aktive deltagere i fx Irak-krigen.⁶⁰

Krigen mellem Georgien og Rusland i sommeren 2008 har, for disse østeuropæiske lande, reaktualiseret eksistensen af den traditionelle russiske sikkerhedspolitiske trussel mod deres suverænitet. Og på den anden side viste krigen, at der var grænser for, hvad USA var villig til at betale til gengæld for georgiske styrker i Irak. Derfor vil disse lande utvivlsomt arbejde for, at Rusland kommer til at spille en

stor rolle i det nye strategiske koncept, og for en generel 'rebalancing'⁶¹ af NATO. En rebalancing, der gerne skulle give sig udslag i mere end retorik og symbolsk reference til artikel 5. Der vil fra disse lande være et pres for, at deres syn på Rusland skal reflekteres i en generelt mere uforsonlig eller håndfast NATO-politik over for Rusland. En politik, der også bør reflekteres i NATO's militære strategi og militære planlægning. NATO bør i højere grad – eller også – fokusere på territorielt forsvar og militær afskrækkelse.

Den tidligere franske modstand mod et globalt NATO kunne ofte fremstå ufokuseret og som en politisk refleks mere end reflekteret politik. Det var vanskeligt at forklare, hvad den europæiske opgave egentlig var for et regionalt defineret NATO. Efter 2008 er der derimod en klar vision om et NATO, der skal vende tilbage til den klassiske kerneopgave og fokusere på europæisk geopolitik.

Den vision går mod NATO's udvikling i det meste af det seneste årti. Ledet af USA har NATO fokuseret på at sætte sig i stand til at operere globalt. Den proces er imidlertid ikke kun politisk og et spørgsmål om politisk at sætte organisationen i stand til at tackle komplicerede og bredere sikkerhedspolitiske emner. Processen er også i høj grad et spørgsmål om en fundamental transformation af medlemslandenes militære styrker. De skal kunne fungere i missioner 'on and beyond Alliance territory, on its periphery, and at strategic distance', og de skal kunne gøre det 'at short notice'.⁶² Derfor har et omfattende militært reformarbejde længe været undervejs med henblik på at transformere traditionelle territorialforsvarsstyrker til med kort varsel at kunne blive deployeret. Det er imidlertid ikke nogen nem proces. At transformere militære styrker indebærer gennemgribende omstruktureringer og store investeringer. Også for NATO har det betydet grundlæggende ændringer i den militære struktur og i træning og øvelsesaktivitet.

En gennemgribende revurdering af NATO's opgaver i tråd med ønskerne fra de østeuropæiske lande vil, hvis den sætter sig igennem i militær planlægning og styrkestruktur, potentielt bidrage til at rykke målsætningen for udformningen af NATO's militære styrker væk fra ekspeditionsklare styrker. En målsætning, der omvendt er en central del af USA's NATO-dagsorden, og som der også er fundamental opbakning til fra en række andre europæiske lande – heriblandt Danmark.

De to politiske visioner for NATO – europæisk geopolitik eller global sikkerhed – er altså af central betydning for arbejdet med det strategiske koncept. De fokuserer hver især på forskellige opgaver og forskellige redskaber. De er ikke bare to visioner for NATO – de udgør to forskellige syn på international sikkerhed, der hver for sig identificerer forskellige trusler eller udfordringer som centrale. Set fra europæisk geopolitik-perspektivet er det overordnede og centrale national sikkerhed i klassisk forstand. Dermed bliver det centrale for NATO – eller det, der burde være centralt for NATO – organisationens traditionelle rolle som en kollektiv forsvarsorganisation, der kan forsvare medlemmernes suverænitet mod politiske og militære trusler fra andre stater, først og fremmest ved hjælp af afskrækkelse. Omvendt ser det globale sikkerhedsperspektiv de største trusler ikke som stater, men som fraværet af stater. Det er overordnet

spredningen af ustabilitet samt ikke-statslige aktører og ikke-statslige autoriteter – terrorister, pirater, organiseret kriminalitet osv. – der, i kraft af deres udfordring af statssystemets stabilitet, udgør de vigtigste sikkerhedspolitiske udfordringer.⁶³ De to syn på sikkerhed er ikke kun et spørgsmål om prioritering – de kan ofte komme i konflikt. Et godt forhold til Rusland er fx centralt for NATO's mission i Afghanistan, men svært at opnå, hvis mange NATO-lande ser Rusland selv som det største sikkerhedspolitiske problem.⁶⁴

NATO er altså i øjeblikket præget af en 'unhealthy strategic schizophrenia'.⁶⁵ NATO har flere forskellige – og indbyrdes uforlignelige – roller på samme tid. Hvis NATO skal fungere – hvis det nye strategiske koncept skal give mening – skal splittelsen mellem europæisk geopolitik og global sikkerhed overvindes. Det er nødvendigt at finde et kompromis mellem de to visioner for, hvad NATO skal være og kunne.

Udfordringen er imidlertid ikke uoverstigelig. Den strategiske løsning er at kombinere et fortsat fokus dels på ekspeditionsklare militære styrker, dels på territorialforsvar. Det er umiddelbart en modsætning, men NATO har traditionelt været god til at ophæve umiddelbare modsætninger. Fx ophævede NATO i 1967 modsætningen mellem afspænding og militær blokpolitik, da Harmel-rapporten gjorde et stærkt vestligt forsvar til en forudsætning for afspænding.⁶⁶ NATO er altså god til 'både-og'.

En ny Harmel-agtig løsning bør være mulig i forhold til den aktuelle udfordring: at overkomme den strategiske skizofreni. Der er ingen nødvendig modsætning mellem fleksible og deployerbare militære styrker og territorialforsvar. Man kan tværtimod argumentere for, at videreførelse af den militære transformation i NATO vil styrke NATO's kapacitet til at forholde sig til kriser ved sin østlige grænse. Et eksempel på dette er det danske flyvevåbens afpatruljering af baltisk luftrum. Afskrækkelse i tilfælde af en krise vil afhænge af hurtigt deployerbare og velintegrede NATO-styrker. Det er en mission, der ikke er væsensforskellig fra det, man træner til og planlægger ud fra i dag. Den løsning underbygges også af den politiske situation i alliancen. Et velfungerende NATO er en forudsætning for østeuropæisk sikkerhed. Dermed kan man forvente, at et kompromis er muligt. Fastlåsning eller splittelse af NATO er ikke i de østeuropæiske landes interesse. Omvendt er der omfattende politisk vilje i NATO til at fortsætte den militære transformation. Samtidig gælder det, som NATO selv formulerede det i 2006, at 'the character of potential Article 5 challenges is continuing to evolve'.⁶⁷ Disse udfordringer kan også være politiske eller asymmetriske. Missionerne i forhold til artikel 5 er ikke, hvad de har været, og der er derfor rum for at kombinere artikel 5 og et fortsat fokus på global sikkerhed i samme strategiske rationalitet.

Men dette kompromis er kun første skridt. Der er mere på spil for NATO end konflikten mellem europæisk geopolitik og global sikkerhed. Et kompromis mellem disse to perspektiver er en forudsætning for, at NATO kan udvikle sig på et mere fundamentalt plan, og en sådan udvikling er nødvendig. NATO er del af en verden, hvor strategisk skizofreni er en almindelig lidelse. Organisationen skal indtage flere roller for at kunne håndtere nutidens og fremtidens

sikkerhedspolitiske udfordringer. En vis grad af skizofreni er altså nødvendig. NATO må derfor, som det næste skridt, arbejde på at udvikle måder og strategier, der kan gøre NATO i stand til at leve med strategisk skizofreni. På den måde kan et nyt strategisk koncept måske have en terapeutisk effekt på NATO.

NATO's udfordring i dag er en del af en bredere udfordring, som NATO har stået over for i måske hele sin levetid og i hvert fald siden 1989. NATO er ikke en enkeltsagsorganisation og handler ikke først og fremmest om forsvarspolitik, men om sikkerhedspolitik bredt forstået. NATO agerer i en verden, hvor militære redskaber er nødvendige, men ikke tilstrækkelige. Afghanistan er det klareste – men kun ét – eksempel på den situation. NATO – og det strategiske koncept – skal tage stilling til en lang række udfordringer og fastlægge principper for mange forskelligartede strategier, der kun i ringe grad handler om militære styrker. Omfanget af NATO's dagsorden er eksploderet, og det er mulighederne for politisk uenighed dermed også. Intet tyder på, at NATO's dagsorden ikke vil vokse yderligere. Det er den udvikling, som 1999-konceptet beskriver, når det taler om uforudsigelighed i det strategiske miljø og kontinuerlig forandring. Det er samtidig også det nye strategiske koncepts største udfordring. NATO handler om stabilitet; derfor er uforudsigelighed i sig selv en strategisk udfordring for organisationen, og derfor er udfordringen for det strategiske koncept – hvis det skal være succesfuldt – også at udvikle strategier, der kan håndtere kaos og uforudsigelighed. NATO må blive bedre til politisk at håndtere nye og overraskende situationer. Ellers vil alliancen fortsætte med at være plaget af en uhensigtsmæssig skizofreni.

Ideelt set bør det nye strategiske koncept fokusere på to elementer. På den ene side skal det, som de tidligere koncepter, fastlægge strategier for, hvad NATO gør hvorfor og hvordan. Men på den anden side, for at minimere fremtidig skizofreni i NATO, bør det strategiske koncept også fokusere på strategier for strategi, på at gøre NATO bedre til at fungere som sikkerhedspolitisk organisation i en uforudsigelig verden. Konceptet bør forholde sig til strategier for konsensus. Det er naturligvis ikke en nem øvelse. Konsensus i NATO er på mange måder et politisk resultat og ikke noget, man kan udarbejde en strategi for. Ikke desto mindre er det, hvad denne rapports konklusioner lægger op til. NATO kan med fordel overveje, hvordan det strategiske koncept kan gøre NATO mere fleksibel og hurtigere til politisk at tilpasse sig nye omstændigheder – uden at bryde med alliancens konsensusprincip.

En sådan løsning kræver imidlertid arbejde ikke kun med konceptets indhold, men også med dets tilblivelsesproces. Efter at have diskuteret de umiddelbare og overordnede politiske knaster, som man kan forudse i forhold til det strategiske koncept, og præsenteret et udgangspunkt for en mulig løsning af dem diskuterer det næste afsnit derfor forskellige koncepter for det strategiske koncept. Det diskuterer, hvad der skal inddrages i processen på hvilken måde, og giver et bud på et koncept for det strategiske koncept, der, ud over konkrete strategier, også vil fokusere på at bidrage til udviklingen af strategier for fastholdelse af konsensus i NATO.

05 Et koncept for NATO's strategiske koncept

Hvad skal et strategisk koncept kunne? Det skal på en og samme tid være en afslutning og en ny begyndelse. Et strategisk koncept er en afslutning, fordi selve processen, der leder hen til dokumentet, i sig selv er en vigtig politisk proces. Dokumentet udtrykker og kodificerer den i øjeblikket gældende magtbalance i NATO. Dokumentet handler altså om nutiden og om fastholdelse af en stabil politisk enighed. Det handler om at udtrykke enighed om det fornuftige i at fortsætte med det, man allerede foretager sig, men det er også en ny begyndelse. Som en tidligere assisterende generalsekretær formulerede det i forbindelse med 1999-konceptet: 'One of the main purposes of the concept is to survey the strategic environment and assess foreseeable security challenges and risks.'⁶⁸ Dermed er dokumentet også et udgangspunkt for en kortlægning af fremtiden. Det er et forsøg på at finde frem til et nyt fælles politisk udgangspunkt, hvorfra man kan fastholde et stabilt blik på fremtiden. Dokumentet fungerer altså som både kompas og kontrakt.⁶⁹ Men det er ideelt set ikke nok. Når verden er uforudsigelig og under forandring i et stadig stigende tempo, så er en undersøgelse af de strategiske omgivelser ikke tilstrækkelig. Kortlægningen af fremtiden bliver hurtigt forældet, og de udfordringer, der kunne forudses, erstattes eller komplementeres hurtigt af andre. Den nye amerikanske nationale sikkerhedsrådgiver – og tidligere øverste militære chef for NATO (SACEUR) – general James Jones udtrykker et tilsvarende syn på sikkerhed: 'There is no fixed model that can capture the world in all of its complexity. What's right today will have to be different four years from now or eight years from now.'⁷⁰ Og ifølge James Jones er lektionen for NATO klar; når der ikke er nogen fiks og færdig model for verden, må det samme gælde for NATO: 'NATO must also change. It needs to become less reactive and more proactive. I think it needs to become less rigid and more flexible.'⁷¹

Det er en udfordring for det strategiske koncept, det skal ikke kun være en ramme for det eksisterende, men også lægge grunden til forandring. Javier Solana udtalte i 1999, da han stadig var generalsekretær for NATO, at 'security in the 21st century is what we make of it'.⁷² På den måde fremfører han samme argument som James Jones – om end i en mere positiv udgave – at forandring er et strategisk grundvilkår. Det betyder, at det strategiske koncept må

handle om at håndtere – måske endda selv skabe betingelserne for – forandring. På den ene side kræves det – hvis NATO skal være succesfuld – at organisationen kan forandre sig. På den anden side er det forhold, at sikkerhed er, hvad man gør det til, et udtryk for, at NATO kan påvirke og ændre fremtiden, bl.a. ved at forandre, hvad man skal forstå ved sikkerhed. Et nyt strategisk koncept – og den strategiske debat, der nødvendigvis skal gå forud for udarbejdelsen – skal fra det perspektiv lægge fundamentet for, at både NATO og fremtiden kan ændres.

På den måde er der store udfordringer forbundet med udarbejdelsen af et nyt strategisk koncept. Det skal udtrykke den gældende magtbalance og den gældende konsensus i NATO. Det, at medlemslandene kan nå til enighed om vedtagelsen af et nyt strategisk koncept, har i sig selv en værdi; processen, der leder op til vedtagelsen, har en vigtig terapeutisk funktion. På samme måde er det at nå til enighed om, hvordan man forholder sig til nutidens udfordringer, af fundamental betydning. På den anden side skal det strategiske koncept, sådan som NATO forstår sikkerhed i dag, nødvendigvis indeholde et transformativt potentiale – både i forhold til NATO selv og i forhold til omverdenen. Den enighed og den afslutning af en proces mod konsensus, som konceptet skal udtrykke, skal samtidig lægge grunden til fremtidig forandring, til – ifølge James Jones – fremtidig proaktivitet og fleksibilitet. Det strategiske koncept skal paradoksalt nok udtrykke konsensus om, at det er svært at opretholde konsensus om, hvad NATO skal og ikke skal. Det strategiske koncept er således på den ene side udtryk for alliansens arvæv. Det dækker over tidligere sår og rifter i den politiske enighed, der nu er helet. På den anden side skal det strategiske koncept også sørge for, at alliancen i fremtiden kan undgå alvorlige hudafskrabninger. Det strategiske koncept er både en konsekvens af tidligere uenighed og en strategi for at undgå fremtidig uenighed – men enighed er svært at opnå i en tid, der er karakteriseret ved forandring.

Hvordan sikres det så, at processen lykkes; at udarbejdelsen af konceptet leder frem til, at dokumentet bliver både en brugbar afslutning og en ny begyndelse, der kan påvirke fremtiden? Det er i sig selv bemærkelsesværdigt, at der hverken er formelle rammer eller faste traditioner for, hvordan NATO's strategiske koncepter udarbejdes, og hvem der gør det. Under den kolde krig blev koncepterne udarbejdet af NATO's militære komite. De var rent militære dokumenter, der udtrykte NATO's enighed om sine egne militære – og specielt nukleare – strategier. De to seneste koncepter er derimod forfattet først og fremmest af medlemslandenes civile diplomatiske repræsentationer i NATO.⁷³ Forandringen i forfatterskab er også et udtryk for, at NATO er gået fra at have været en militær organisation til i dag at være noget andet. Det samme med det strategiske dokument. Det udfylder i sin nuværende form stadig en vigtig rolle i forhold til organiseringen og dimensioneringen af NATO's militære styrker. Men det er mere end det. Det er også et politisk og et offentligt dokument, der udtrykker NATO's politiske værdigrundlag; hvad NATO er og NATO's opgaver er, både over for NATO selv og over for omverdenen.

Hverken dokumentets form, dokumentets indhold, dokumentets forfattere eller processens forløb er altså givet. Der var da også i forhold til både forfattere og proces flere muligheder i spil op til topmødet i Strasbourg og Kehl. Mindst kontroversielt ville det være at gentage 1999-processen og i væsentlig grad lade det være op til de diplomatiske repræsentanter i Det Nordatlantiske Råd at forfatte dokumentet. En anden mulighed var, som foreslået af den tyske udenrigsminister Frank-Walter Steinmeier og med inspiration fra processen bag Harmel-rapporten i 1967, at nedsætte en ekspertgruppe til uafhængigt og 'in an unblinkered fashion uninfluenced by the current agenda' at give deres bud på dokumentets form og indhold.⁷⁴ På topmødet i Strasbourg og Kehl besluttede NATO en mellemform, der i nogen grad bygger på Frank-Walter Steinmeiers forslag. Det er op til generalsekretæren at sammensætte og lede en 'broadbased group of qualified experts', som i en tæt konsultationsproces med medlemslandene skal udarbejde et udkast til et koncept, der så kan vedtages ved NATO's næste topmøde i Portugal i 2011.⁷⁵

Udarbejdelsen af det nye strategiske koncept bliver altså en vigtig svendeprøve for NATO's nye generalsekretær. Anders Fogh Rasmussen skal hurtigt nedsætte den brede ekspertgruppe, styre dens arbejde og samtidig sørge for at involvere både medlemslandene og Det Nordatlantiske Råd på en måde, så alle føler sig inddraget i den meget politiske proces, som udarbejdelsen af et nyt koncept er. Samtidig skal generalsekretæren også sikre, at der kommer et brugbart resultat ud af processen; at dokumentet faktisk kan fungere i forhold til både bedre at 'address today's threats' og til at 'anticipate tomorrow's risks'.⁷⁶

Uafhængigt af hvem der bliver medlem af ekspertgruppen, og præcis hvilken fremgangsmåde Anders Fogh Rasmussen beslutter sig for, er et andet spørgsmål, som generalsekretæren må stille sig selv, hvilken form dokumentet skal have, og hvor radikalt det skal nytænkes. En fremgangsmåde er at tage udgangspunkt i 1999-konceptet og nøjes med at foretage en revision af det. Der er – på trods af de mange forskelle mellem 1999 og 2009 – store dele af dokumentet, både form- og indholdsmæssigt, der uden problemer kan videreføres i dag.⁷⁷ En anden model ville være at fastholde form og struktur som et dokument, der fokuserer på både militære og politiske opgaver, men at gentænke formuleringen af disse opgaver fra bunden. En tredje mulighed er at gentænke dokumentets form. Der er ikke givet, at det nye strategiske koncept skal have samme form som det nuværende, hvor det er en hybrid mellem et militærstrategisk og et politisk-strategisk dokument. For det første fylder den rent militære del – på trods af missionen i Afghanistan – nu mindre i NATO's samlede opgaveportefølje. Desuden kan man argumentere for, at sammenhængen mellem NATO's politiske mål og militære styrkestruktur er offentligt formuleret i alliancens 'Comprehensive Political Guidance' fra 2006, og at det dokument – eller en genskrivning af det – fortsat kan fungere som alliancens militære retningslinje. For det andet er der en lang række politiske mere end militære emner på NATO's dagsorden, som man i konceptet kan gå i dybden med. Man kan også lade dokumentet være kort og mere overordnet og lade det fokusere på alliancens mere

fundamentale politiske værdier. Konsekvensen er under alle omstændigheder, at der i genskrivningen af det strategiske koncept også er en risiko – eller chance – for at genfortolke dokumentets mening og rolle. Kun fantasi og politik sætter grænser for dokumentets form, rolle, længde og detaljeringsgrad. Det kan dermed i sidste ende i sig selv blive en hård politisk kamp at nå frem til en konsensus for principperne for, hvordan man overhovedet går i gang med at udarbejde det nye strategiske koncept.

Processen hen mod et nyt strategisk koncept er dermed i sig selv belagt med mange politiske udfordringer og mange politiske valg, som der kræves enighed om. Form, proces og indhold er i udgangspunktet ikke fastlagt. Det strategiske koncepts dobbelte rolle som udtryk for stabilitet og konsensus såvel som et grundlag for forandring gør, at der vil være et pres for ændringer i forhold til 1999-konceptet. Det er nok ikke tilfældigt, at Frank-Walter Steinmeier henviser til Harmel-rapporten. Dens målsætning var også at gøre NATO bedre til at håndtere intern politisk uenighed og en ny politisk dagsorden som en konsekvens af den begyndende afspænding mellem øst og vest.

Man kan dermed forestille sig et koncept for konceptet, der prøver både at forholde sig til NATO's mangeartede konkrete opgaver og at fastslå konsensus om dem og processen – om, hvordan NATO forholder sig til sin kraftigt voksende dagsorden. Det strategiske koncept må, hvis man følger fx James Jones' rationale, blive bedre til at håndtere fremtidig usikkerhed og fremtidig uenighed, for det er det eneste, der er sikkert. 1999-konceptet viser, hvad man er enig om, det henviser ikke til måder, hvorpå man kan blive enig – eller blive bedre til at nå til enighed.

Deri ligger et potentielt pres for et dokument, der adskiller sig fra 1999-dokumentet. Hvor 1999-dokumentet, som nævnt ovenfor, fokuserede på 'assess' og 'survey', skal det nye koncept også dreje sig om principper for, hvordan NATO laver 'assessments', og hvordan NATO 'surveyer' sine omgivelser. Konceptet vil på den måde anerkende sin politisk-strategiske rolle. Dokumentet skal dermed for det første udtrykke de overordnede principper for alliancen – vigtigst, at NATO ikke er en forsvarsorganisation, men en sikkerhedspolitisk organisation. Det betyder ikke, at forsvar ikke er vigtigt; det betyder, at det i højere og højere grad er vigtigt at fokusere på sikkerhed og politik og på, hvordan man udarbejder politiske strategier. For det andet skal dokumentet forholde sig strategisk – eller reflektivt – til sin egen rolle. Det skal, ifølge dette syn på strategi og sikkerhed, fokusere på principper for også de mere politiske elementer i alliansens arbejde – og potentielle arbejde.

Samlet set er der mange ting i spil, i forhold til hvordan det strategiske koncept kommer til at se ud, og præcist hvilken funktion det vil have. Det er et åbent spørgsmål, hvordan processen vil forløbe; hvem der kommer til at deltage, hvor åben eller lukket processen vil være, og hvor radikalt nyt eller anderledes det nye strategiske koncept vil blive i forhold til det eksisterende. Det samme gælder for vægtningen af konceptets politiske og militære funktion – om den eksisterende mellemform mellem et 'public diplomacy'-dokument og et 'rigtigt' strategidokument vil blive fastholdt. Endelig

er der spørgsmålet om, i hvor høj grad det strategiske koncept vil udtrykke NATO's værdipolitiske principper, eller om det også – i højere grad end i dag – vil blive udgjort af principper for politik. Med andre ord, hvordan vil vægtningen af nutidens strategiske konsensus og strategier for at opnå konsensus i fremtiden være?

Under alle omstændigheder handler arbejdet med et nyt strategisk koncept om at gøre NATO bedre til det, NATO gør og vil komme til at gøre. Derfor er det denne rapports vurdering – og anbefaling – at det strategiske koncept i højere grad, end det er tilfældet i dag, kommer til at handle om, hvordan den politisk-strategiske proces i NATO foregår, og hvordan den kan forbedres; hvordan det strategiske koncept kan blive ikke bare en strategi, men en strategi for, hvordan man tænker strategisk. Hvordan det præcis kommer til at falde ud, er et åbent spørgsmål, da det er resultatet af en kompliceret politisk proces. Ikke desto mindre – eller netop fordi resultatet er uvist – vil eksistensen af dette pres for en ny form for koncept være udgangspunktet og grundlaget for rapportens anbefalinger for eller bud på, hvordan Danmark kan forholde sig til NATO's nye strategiske koncept.

06 Hvordan bør Danmark agere? Konklusioner og anbefalinger

Hvordan Danmark vælger at forholde sig til udviklingen af NATO's nye strategiske koncept, er naturligvis en politisk beslutning. Forhåbentlig kan denne rapport fungere som en inspirationskilde i den forbindelse og samtidig tydeliggøre de mangeartede udfordringer, som NATO – den for Danmark vigtigste sikkerhedspolitiske organisation⁷⁸ – står over for. Danmarks forsvars- og sikkerhedspolitik har i stigende grad været transatlantisk og er foregået inden for NATO's rammer. Rapportens anbefalinger forudsætter en fortsættelse af den transatlantiske orientering, og med den forudsætning bliver den vigtigste målsætning for Danmark et fortsat velfungerende NATO.

Man kan derfor, som det næste, spørge, om udviklingen af et nyt strategisk koncept overhovedet betyder noget for, om NATO fortsat kan være velfungerende. Den amerikanske militær-strategiske forsker Anthony Cordesman har udtalt, at deltagelse i udvikling af dokumenter a la NATO's strategiske koncept er det ultimative spild af tid.⁷⁹ For deltagerne kan det sikkert også virke udmattende og ulideligt, men de politiske konsekvenser af øvelsen – specielt i en international organisation som NATO – er ikke spild af tid. Tværtimod viser historien, at disse processer – på kritiske tidspunkter – har været med til både at fastholde konsensus i NATO og at lægge nye politiske linjer for alliancen. Det gjaldt for arbejdet under den kolde krig, der mandede ud i Harmel-rapporten, og det gjaldt for det strategiske koncept fra 1991, der fastholdt konsensus om en fremtid for NATO også efter den kolde krig.

Det tredje spørgsmål er, om Danmarks aktive deltagelse overhovedet betyder noget i processen – eller om konceptet i alt væsentligt vil være et stormagtsdiktat. Igen viser historien imidlertid, at små stater kan have stor indflydelse. Harmel-rapporten blev efter alt at dømme skrevet på baggrund af et norsk-dansk udkast, hvorved et skandinavisk ønske om afspænding i mindre grad fremstod som en modsætning til NATO.⁸⁰ Danmark påvirkede altså NATO i tråd med sine nationale interesser. Endvidere er selve fundamentet – og grundargumentet – for Danmarks aktivistiske udenrigspolitik, at man kan gøre sig gældende. Per Stig Møller argumenterer for, at Danmarks aktive internationale bidrag 'har givet Danmark en stærk

position i alliancen og en høj grad af troværdighed' – det har gjort Danmark til 'en solid og pålidelig partner for vores allierede, og det giver os et godt råderum til at påvirke NATO's virke'.⁸¹ Der er altså grund til, at Danmark gør sig gældende; det er selve meningen med den aktivistiske udenrigspolitik. Men netop derfor er det også vigtigt med en fremadskuende strategisk og sikkerhedspolitisk debat i Danmark. Den politiske indflydelse der ligger i en stærk position i NATO forudsætter, at man bidrager med gennemtænkte politikker.

Inden man kan tage fat på de konkrete politiske emner, skal der tages stilling til konceptet for processen, der skal lede hen til det endelige strategiske koncept. Det er ikke ligegyldigt, hvor åben processen er, hvem der deltager med hvilket mandat, og hvor radikale ændringer der lægges op til. Frank-Walter Steinmeiers ekspertgruppe vil sandsynligvis – ligegyldigt hvem den består af – nå et andet resultat, end medlemslandenes permanente repræsentanter i Bruxelles ville nå. Hvilken form der er i Danmarks interesse, er svært at sige noget definitivt om. Det nemmeste – det mindst risikable – vil utvivlsomt være at holde processen så lukket som muligt og i så høj grad som muligt lade de permanente repræsentanter i Bruxelles udarbejde det nye strategiske koncept. Omvendt er det ikke sikkert, at den proces vil resultere i det bedst mulige dokument. Hvis konceptet skal virke i forhold til både at håndtere nutidens trusler og at forudse fremtidens risici, er det vigtigt med en mere åben, deliberativ proces. En proces, der gør det muligt for NATO at komme længere end til at kodificere en øjeblikkelig konsensus om, hvad der står på den sikkerhedspolitiske dagsorden. Det vil gøre det muligt at opnå et mere fremsynet dokument; et dokument, som kan bidrage til at løse NATO's problemer og have en politisk terapeutisk effekt. Faren er imidlertid, at jo mere åben processen er, jo sværere er den at styre, og man risikerer i højere grad, at den kan falde til jorden. Formen har altså noget at sige i forhold til resultatet. Derfor er en tidlig strategi for udarbejdelsen af det strategiske koncept en vigtig forudsætning for at påvirke det endelige resultat.

Hvilke udfordringer og hvilke muligheder ligger der så for Danmark i udarbejdelsen af et nyt strategisk koncept, hvordan realiseres mulighederne, og hvordan imødegås udfordringerne? Ud fra denne rapports analyse er der tre overordnede politiske udfordringer – både for det strategiske koncept og for Danmarks interesse i et velfungerende NATO. For det første skal kompromiset mellem europæisk geopolitik og globale sikkerhedsproblemer findes. For det andet er rækken af konkrete emner, der kan komme i spil i konceptet, næsten uendelig lang.⁸² For det tredje er der spørgsmålet om, hvordan NATO's evne til at tænke politisk og strategisk kan styrkes.

Danmark er ikke længere en frontlinjestat i NATO – for så vidt det begreb giver mening i dag. En form for globalt fokus i NATO er derfor i Danmarks interesse.⁸³ Det fastholder NATO som relevant for USA og dermed som et forum for udarbejdelse af transatlantisk sikkerhedspolitik. Det giver samtidig – på godt og ondt – Danmark mulighed for at føre sikkerheds- og udenrigspolitik i en global sammenhæng. Det nødvendige kompromis mellem europæisk geopolitik og globale sikkerhedsproblemer kan imidlertid falde på

plads på en for Danmark fornuftig måde, uden at Danmarks aktive deltagelse er en forudsætning, og uden at Danmark i den sammenhæng bruger politisk kapital.

Derfor anbefaler denne rapport, at Danmark hovedsageligt fokuserer på det sidste punkt: at styrke NATO's evne til at tænke politisk og strategisk. Det er forudsætningen for en velfungerende alliance i fremtiden, det ligger i forlængelse af andre danske initiativer i NATO, det vil bidrage til en løsning af problemet med NATO's evigt voksende dagsorden, og det vil måske endda afhjælpe fremtidig 'unhealthy strategic schizophrenia'.

NATO har i de sidste 20 år betragtet sig selv som en sikkerhedspolitisk frem for en rent militær organisation. Det fremgår af det brede sikkerhedsbegreb, der kendetegner både 1991- og 1999-konceptet, og det fremgår af mange af alliancens aktiviteter, hvor omdrejningspunktet i højere og højere grad ikke er det rent militære. Samtidig har det ikke-militære i høj grad også udgjort de politiske udfordringer for NATO. Det er ikke afspejlet i organisationen og dens tænkemåde. NATO er i besiddelse af omfattende strukturer, der sikrer et fokuseret arbejde med de militære opgaver og med ren militær strategiudvikling, men har mangler i forhold til at fungere som en sikkerhedspolitisk organisation. Det er på tide at overveje dette forhold.

Derfor fokuserer de nedenstående anbefalinger til arbejdet med det strategiske koncept på, i både konkret og overordnet form, at gøre NATO bedre i stand til at fungere som – global – sikkerhedsorganisation. Anbefalingerne kan dermed betragtes som et indlæg i diskussionen om, hvad Danmark kan eller skal ønske sig – og arbejde for – i det nye strategiske koncept.

- Gør det strategiske koncept til en ny begyndelse mere end en afslutning.

Hvis NATO skal være en succesfuld sikkerhedspolitisk organisation, må det nye strategiske koncept i højere grad end det nuværende afklare NATO's fremtid og indeholde ideer til, hvordan NATO strategisk kan påvirke fremtiden. Det skal indeholde både strategier og strategier til at nå til enighed om strategier. Det kunne realiseres ved at bruge det strategiske koncept som udgangspunkt eller afsæt for yderligere analysearbejde og for udarbejdelse af reformforslag til, hvordan NATO styrker sin evne til at generere sikkerhedspolitisk viden, som alliancen kan træffe sine politiske beslutninger ud fra. Dette er rapportens overordnede anbefaling. De følgende forslag er konkrete bud på, hvordan dette arbejde kan påbegyndes.

- Tænk over det strategiske koncepts form.

Det strategiske koncept behøver ikke nødvendigvis have den nuværende form. Man kan meget vel udarbejde et dokument, der er mere overordnet og fokuserer på at udstikke NATO's helt generelle kurs – et dokument, der handler om værdier mere end om strategier. Konceptet ville så naturligvis internt i organisationen spille en anden rolle end det nuværende og skulle derfor komplementeres af andre dokumenter. En anden mulighed

er at lade dokumentet fokusere mindre på funktionen som dimensionerende for alliancens militære styrker og styrkemål. Mange - og flere og flere - af NATO's sikkerhedspolitiske strategier er i høj grad uafhængige af de direkte militære redskaber, som alliancen er i besiddelse af. NATO's militære dimensionering kunne fremgå af et andet dokument, og det strategiske koncept kunne fokusere på, hvordan NATO fungerer i en sikkerhedspolitisk sammenhæng, og koncentrere sig om de politiske frem for de militære aspekter af alliancens politik. Desuden behøver det strategiske koncept ikke nødvendigvis at ligge helt fast i alle sine ca. ti år. Tiden er måske løbet fra et dokument, der firkantet fastholder konsensus og ét syn på virkeligheden. Et mere dynamisk og procesorienteret strategisk dokument ville sætte NATO bedre i stand til at klare fremtiden⁸⁴ - men samtidig kraftigt udfordre alliancens konsensus og på den måde måske føre til lammelse frem for fleksibilitet. Men hvis et godt grundlag for, at NATO kan fungere og træffe beslutninger i en omskiftelig virkelighed, er målsætningen for det strategiske koncept, må formålet med det strategiske koncept ikke bare være at skabe strategisk enighed. Det endelige mål må nødvendigvis også være at udvikle NATO's strategiske kultur - de normative rammer for måden, hvorpå man overvejer og når til enighed om strategi. Dokumentet kunne gøres mere dynamisk ved fx at indeholde regelmæssig gennemgang af emner eller dokumenter på lavere niveauer. Det kunne fastlægge, at NATO institutionaliserer regelmæssige 'horisontskanning'-øvelser eller scenariebaserede diskussioner af forskellige sikkerhedspolitiske emner og fremtidsvisioner.⁸⁵ Uden at det nødvendigvis ville betyde genskrivninger af konceptet ville det styrke NATO's evne til at forholde sig til nye udfordringer på en mindre rigid og mere fleksibel måde.

- **Etabler en security planning-proces.**

NATO har i lang tid haft en kompleks og udbygget proces for forsvarsplanlægning (defense planning), der - absolut uden at være fejlfri - har som målsætning, at alliancens styrker svarer til de politiske krav til militæret. Forsvarsplanlægningsprocessen har fungeret som et forum, hvor man på lavere niveau i NATO kontinuerligt har kunnet diskutere forsvarsplanlægning. Der findes ikke en tilsvarende fortløbende, struktureret og gentagende proces på det politiske område.

Sikkerhedsplanlægning kunne bidrage til at give alliancen et forum, hvor man kunne diskutere bredere sikkerhedspolitiske emner - uden at de nødvendigvis kom på Det Nordatlantiske Råds dagsorden som beslutningsforslag, der skulle tages stilling til. Dermed ville NATO have mulighed for at kunne forholde sig til sikkerhedsproblemer på et tidligere tidspunkt - NATO kunne forholde sig til emner, uden at de automatisk fik politisk effekt ved formelt at komme på dagsordnen. Processen kunne bidrage til at skabe en slags politisk 'contingency'-planlægning eller eskalations-stige, hvor man kunne indplacere og diskutere emner såvel som vigtigheden af emner. Den proces ville etablere et punkt mellem panik og lammelse - et punkt mellem enten-eller.⁸⁶ Dermed kunne NATO blive bedre til at håndtere sin

multifacetterede dagsorden, dvs. blive bedre både til at forholde sig til emner og til at udelukke emner fra dagsordnen. Dette ville i sidste ende også medvirke til udviklingen af den strategiske kultur, der er nødvendig for en strategisk prioritering af NATO's knappe militære og sikkerhedspolitiske ressourcer.

- **Transformer NATO's transformationsproces.**

NATO's transformation er i dag et barn af Donald Rumsfelds 'revolution i militære anliggender' (RMA) og i for høj grad en militær og teknologisk frem for sikkerhedspolitisk transformation. Der er stadig brug for militær transformation og højteknologiske militære styrker i NATO, men der er også brug for at se transformation bredt som en del af en politisk proces og som en del af alliancens eksterne relationer. Transformationen skal handle om doktriner og strategier også for samtænkning, og den skal handle om militærets politiske rolle og gøre det til et bedre politisk redskab. Måske bør NATO's hovedkvarter for transformation, 'Allied Command Transformation' (ACT), blive bedre til at sætte NATO's militære kapaciteter ind i en politisk og civil sammenhæng. Og måske vil den nye franske general for ACT bidrage til at gøre hovedkvarterets arbejde mere fokuseret på – og relevant for – alliancens europæiske medlemslande.

- **Plug n' Play i forhold til andre aktører.**

En central del af samtækningsdagsordnen er, at NATO skal kunne arbejde sammen med andre, også civile, aktører, som ikke altid har været interesseret i et formaliseret samarbejde med NATO. Et sådant samarbejde har vist sig centralt i mange NATO-missioner. Den manglende interesse fra disse aktører bør imidlertid ikke forhindre NATO i på forhånd og på struktureret vis at overveje, hvordan NATO og de militære styrker kan forberedes på hurtigere at kunne etablere kontakt til andre aktører og have forskellige løsningsmodeller parat for at finde sig til rette i en multistrengt mission. Hvordan man konkret og praktisk samarbejder med andre aktører, bør være en central del af NATO's strategiske debat fra det strategiske koncept til forsvarsplanlægning. Ellers vil praktisk samarbejde med andre aktører i NATO's missioner konstant fungere på ad hoc-basis.

- **Udbyd sikkerhedssoftware frem for sikkerhedshardware.**

NATO bliver i fremtiden i højere grad vigtig ikke alene i kraft af sine militære kapaciteter, men i kraft af sin militære og sikkerhedspolitiske viden og ekspertise. Arbejde med militær reform, sikkerhedssektorreform, militær (og politisk) kapacitetsopbygning samt træning og uddannelse er en overset NATO-kerneydelse både i forhold til NATO's egne medlemmer og i forhold til lande uden for alliancens medlemskreds. Og det er en kerneydelse, som NATO i fremtiden vil komme til at udbyde i stigende grad uden for alliancens medlemskreds som en central del af alliancens operationer (fx i Afghanistan), såvel som en fortløbende del af NATO's partnerskabssamarbejde. En forudsætning for, at NATO kan udbyde software, er, at NATO realiserer den strategiske betydning af kapacitetsopbygning og giver ydelsen den plads i alliancens egen transformationsproces,

som den fortjener. NATO – herunder specielt ACT – skal være meget mere fokuseret på at sælge sikkerhedspolitisk frem for militær konsulentbistand.

07 Litteratur og kilder

Allied Command Transformation: *Multiple Futures Project: Navigating Towards 2030*, Final Report (april 2009),
[http://www.act.nato.int/media/Multiple_Futures/20090503_MFP_finalrep.pdf].

Anonymous: 'NATO Celebrates its Fiftieth Birthday', *Strategic Survey*, (1999).

Baker, Peter: 'Obama Offered Deal to Russia in Secret Letter', *New York Times*, (2. marts 2009),
[http://www.nytimes.com/2009/03/03/washington/03prexy.html?_r=1&scp=1&sq=Obama%20Offered%20Deal%20to%20Russia%20in%20secret%20letter&st=cse].

Barnett, Thomas P. M.: *The Pentagon's New Map: War and Peace in the Twenty-First Century*, (New York, G.P.Putnam's Sons, 2004).

Behnke, Andreas: *Re-Presenting the West: NATO's Security Discourse after the end of the Cold War*, (Stockholm, Stockholm University, Department of Political Science, 2007).

Biden, Joseph R.: 'Speech at the 45th Munich Security Conference' Tale ved sikkerhedskonferencen i München, (7. februar 2009),
[http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2009=&menu_konferenzen=&sprache=en&id=2388].

Breitenbauch, Henrik Ø.: *Kompas og kontrakt: for en dansk sikkerhedsstrategi*, DIMS-rapport, (København, Dansk Institut for Militære Studier, maj 2008),
[http://www.difms.dk/files/upload/DIMSo8_Breitenbauch_Kompas_og_Kontrakt.pdf].

Bush, George: 'A Europe Whole and Free: Remarks to the Citizens in Mainz', Rheingoldhalle, Mainz (31. maj 1989),
[<http://usa.usembassy.de/etexts/ga6-890531.htm>].

Bush, George: 'Remarks at the Oklahoma State University Commencement Ceremony in Stillwater', (4. maj 1990),
[<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=18456>].

- Butler, Nicola: 'NATO in 1999: A Concept in Search of a Strategy', *Disarmament Diplomacy*, 35, (marts 1999),
[<http://www.acronym.org.uk/dd/dd35/35nato.htm>].
- Carpenter, Ted Galen: 'NATO's New Strategic Concept: Coherent Blueprint or Conceptual Muddle?' *Journal of Strategic Studies*, 23, 3, (september 2000) 7-28.
- Cox, Michael: 'Beyond the West: Terrors in Transatlantia' *European Journal of International Relations*, 11, 2 (2005) 203-233.
- Cragg, Anthony: 'A new Strategic Concept for a new era' *NATO Review*, 47, 2 (sommer 1999),
[<http://www.nato.int/docu/review/1999/9902-04.htm>].
- Flockhart, Trine og Kristian Soby Kristensen: *NATO and Global Partnerships - To be Global or to Act Globally*, DIIS rapport 7 (Dansk Institut for Internationale Studier, 2008),
[<http://www.diis.dk/sw54013.asp>].
- Gade, Søren: 'Tale på DIIS', (11. marts 2009),
[http://www.fmn.dk/Forsvars-%20og%20sikkerhedspolitik/International%20sikkerhedspolitik/NATO/Documents/Tale_DIIS_0309.pdf].
- Grant, Greg: 'DoD "Worst Run Department": Cordesman', *Dodbuzz Online Defence and Acquisition Journal*, (11. marts 2009),
[<http://www.dodbuzz.com/2009/03/11/dod-worst-run-department-cordesman/>].
- Hatfield, Richard: 'NATO's new strategic concept' *RUSI journal*, 144, 6 (1999) 1-6.
- Jakobsen, Peter Viggo: NATO's comprehensive approach to crisis response operations - A work in slow progress, DIIS, rapport 15, (Dansk Institut for Internationale Studier 2008),
[http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports%202008/Report_2008-15_NATO_Comprehensive_Approach_Crisis_Response_Operations.pdf].
- Jakobsen, Peter Viggo: 'Rusland er lige gyldig - fuld fart frem', i Mortensen, Hans (red.), *Helt forsvarligt? Danmarks militære udfordringer i en usikker fremtid*, (København, Gyldendal, 2009) 41-54.
- Jones, James: 'Speech at the 45th Munich Security Conference' Tale ved sikkerhedskonferencen i München (8. februar 2009),
[http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2009=&menu_konferenzen=&sprache=en&id=259&..].
- Jørgensen, Henrik Jedig og Rahbek-Clemmensen, Jon: *Hold Hovedet Koldt! En scenariebaseret undersøgelse af forswarets opgaver i Grønland frem mod 2030*, DIMS-rapport (København, Dansk Institut for Militære Studier, maj 2009),

[http://www.difms.dk/files/upload/20090514_094715_DIMS09_HoldHovedetKoldtJonRahbekClemmensenOgHenrikJedigJoergensen1.pdf.]

Kaplan, Robert D.: *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War* (New York, Random House, 2000).

Kagan, Robert D.: *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order* (New York, Vintage Books, 2004).

Kristensen, Kristian Søby og Jens Ringsmose: 'NATO: Dette århundredes globo-cop' *Udenrigs*, 2 (2006), 58-68.

Kristensen, Kristian Søby: 'Narkoopgør i NATO', *Berlingske Tidende*, (2. februar 2009), Kultur- og debatsektionen, 11.

Kugler, Richard: *Commitment to Purpose: How Alliance Partnership Won the Cold War*, (Santa Monica, RAND, 1993).

Kugler, Richard og Hans Binnendijk: *Towards a New Transatlantic Compact*, (Washington, National Defense University, 2008).

Liland, Frode: *Keeping NATO Out of Trouble: NATO's Non-Policy on Out-Of-Area Issues During the Cold War*, (Oslo: Institut for Forsvarsstudier, *Forsvarsstudier*, 4, 1999).

Mackay, Peter: 'Ministers Speech: Address to Chatham House', London, England (16. februar 2009), [<http://www.forces.gc.ca/site/news-nouvelles/view-news-afficher-nouvelles-eng.asp?id=2874>].

Merkel, Angela: 'Germany's Foreign and Security Policy in the Face of Global Challenges', Tale ved sikkerhedskonferencen i München, (2. april 2006), [http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2006=&menu_konferenzen_archiv=&menu_konferenzen=&sprache=en&id=1708].

Merkel, Angela og Sarkozy, Nicolas: 'Wir Europäer müssen mit einer Stimme sprechen' i (bl.a.) *Süddeutsche Zeitung*, (3. februar 2009), [<http://www.sueddeutsche.de/politik/391/457053/text/print.html>]

Mouritzen, Hans: 'Denmark's super Atlanticism', *Journal of Transatlantic Studies*, 5, 2, (efterår 2007) 155-167.

Møller, Per Stig: 'Forord: NATO ved 60: fra forsvarsalliance til sikkerhedsfællesskab', i *Atlantsammenslutningen* (red.), *Fra kold krig til krisestyring; Historien om NATO's fremtid* (Atlantsammenslutningen, 2009) 7-8.

NATO: 'Den Nordatlantiske Traktat', *NATO Online Library* (Washington, 4. april 1949), [<http://www.nato.int/docu/other/da/treaty-da.htm>].

- NATO: 'The Future Tasks of the Alliance ("The Harmel Report")', *NATO Online Library* (Bruxelles, 13-14 december 1967), [http://www.nato.int/docu/basicxt/b671213a.htm].
- NATO: 'The Alliance's Strategic Concept', *NATO Online Library* (Rom, 8. November 1991), [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm].
- NATO: 'The Alliance's Strategic Concept' *NATO Online Library* (Washington DC, 23-24. april 1999), [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm].
- NATO: 'Statement by the North Atlantic Council' *NATO Online Library* (12. September 2001), [http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm].
- NATO: 'Final Communiqué: Ministerial Meeting of the North Atlantic Council held in Reykjavik', *NATO Online Library* (Reykjavik, 14. maj 2002), [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19577.htm].
- NATO: 'Comprehensive Political Guidance: Endorsed by NATO Heads of State and Government on 29 November 2006' *NATO Online Library* (29. november 2006), [http://www.nato.int/docu/basicxt/b061129e.htm].
- NATO: *NATO Handbook*, (Brussels, Public Diplomacy Division, NATO 2006).
- NATO: 'Declaration on Alliance Security', *NATO Online Library* (Strasbourg/Kehl 4. april 2009), [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52838.htm?mode=pressrelease].
- NATO: 'Strasbourg/Kehl Summit Declaration', *NATO Online Library* (Strasbourg/Kehl 4. april 2009), [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease].
- Ponsard, Lionel og Yost, David S.: 'Debate: Is it time to update NATO's strategic concept?', *NATO Review*, (efterår, 2005), [http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/english/debate.html].
- Poulsen-Hansen, Per: 'Fremtidens missioner og udfordringer' i *Atlantsammenslutningen* (red.), *Fra kold krig til krisestyring: Historien om NATO's fremtid* (Atlantsammenslutningen, 2009) 85-101.
- Rasmussen, Mikkel Vedby: 'Reflexive Security: NATO and International Risk Society', *Millennium: Journal of International Studies*, 30, 2 (2001), 285-309.

- Rasmussen, Anders Fogh: 'Tale ved Forsvarsakademiets årsdag' (København, 31. oktober 2003), [http://www.stm.dk/_p_7450.html].
- 'Reuters: NATO Chief Calls for a New "Strategic Concept"', *International Herald Tribune*, (11. februar 2007).
- Ringsmose, Jens: *Danmarks NATO omdømme – fra prügelnabe til duks*, DIMS rapport, (København, Dansk Institut for Militære Studier, 2007).
- Ringsmose, Jens og Sten Rynning: *Come Home, NATO? The Atlantic Alliance's new strategic concept*, DIIS, rapport 4, (Dansk Institut for Internationale Studier, 2009), [<http://www.diis.dk/sw74177.asp>].
- Rynning, Sten: 'NATO and the Broader Middle East, 1949-2007: The History and Lessons of Controversial Encounters', *Journal of Strategic Studies*, 30, 6 (2007), 905-927.
- Steinmeier, Frank-Walter: 'Speech at the 45th Munich Security Conference' Tale ved sikkerhedskonferencen i München (6. februar 2009), [http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2009=&menu_konferenzen=&sprache=en&id=223&].
- Sarkozy, Nicolas: 'Tale ved konferencen: France, European Defence and NATO in the Twenty-first Century', (Paris, 11. marts 2009), [<http://www.ambafrance-uk.org/President-Sarkozy-on-France.html>].
- Sherwood, Elizabeth.: *Allies in Crisis: Meeting Global Challenges to Western Security*, (New Haven, Yale University Press, 1990).
- Singer, Max. og Aron Wildavski: *The Real World Order: Zones of Peace, Zones of Turmoil*, (London, Chatham House Publishers, 1993).
- Solana, Javier.: 'Letter From the Secretary General' *NATO Review*, 3, 47, (1999), [<http://www.nato.int/docu/rev-pdf/eng/9903-en.pdf>].
- Stuart, Douglas og William Tow: *The Limits of Alliance: NATO Out-of-Area Problems Since 1949*, (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1990).
- Villaume, Paul: *Allieret med forbehold: Danmark, NATO og den kolde krig*, (København, Eirene, 1997).
- Villaume, Poul, 'Denmark and NATO Through 50 Years', i Heurlin og Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 1999*, (København, Dansk Udenrigspolitisk Institut 1999) 29-51.

o8Noter

1 Et jubilæum kan være anledning både til 'self-scrutiny as well as for self-congratulation'; til at ønske sig selv til lykke og til at gøre status. Se Anonymous: 'NATO Celebrates its Fiftieth Birthday', Strategic Survey (1999), 31.

2 Angela Merkel og Nicolas Sarkozy: 'Wir Europäer müssen mit einer Stimme sprechen' i (bl.a.) Süddeutsche Zeitung, (3. februar 2009), [<http://www.sueddeutsche.de/politik/391/457053/text/print.html>]. Et nyt strategisk koncept er i høj grad en tysk dagsorden. Allerede i 2006 foreslog Angela Merkel, at NATO i 2008-09 burde gentænke sit strategiske koncept, se Angela Merkel, 'Germany's Foreign and Security Policy in the Face of Global Challenges', Tale ved sikkerhedskonferencen i München, (2. april 2006), [http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2006=&menu_konferenz_en_archiv=&menu_konferenzen=&sprache=en&id=170&].

3 NATO: 'Strasbourg/Kehl Summit Declaration', NATO Online Library (Strasbourg/Kehl 4. april 2009) , § 1, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease].

4 Hverken antipiratoperationer i Aden-bugten, træning af irakiske sikkerhedsstyrker, udvidet samarbejde med globale partnere, cyberforsvar eller energisikkerhed figurerer i 1999-konceptet.

5 NATO: 'The Alliance's Strategic Concept' NATO Online Library (Washington DC, 23-24. april 1999) § 5, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm].

6 Paul Villaume: Allieret med forbehold: Danmark, NATO og den kolde krig, (København, Eirene, 1997).

7 Hans Mouritzen, 'Denmark's super Atlanticism', Journal of Transatlantic Studies, 5, 2, (efterår 2007), 155-167.

8 Jens Ringsmose, Danmarks NATO-omdømme - fra prügelnabe til duks, DIMS rapport, (København, Dansk Institut for Militære Studier, 2007).

9 Mouritzen, 'Denmark's super Atlanticism' 155-167, Ringsmose, Danmarks NATO-omdømme, s. 18.

10 Statsminister Anders Fogh Rasmussen: 'Tale ved Forsvarsakademiets årsdag' (København, 31. oktober 2003), [http://www.stm.dk/Index/dokumenter.asp/_p_7450.html].

11 Reglen lyder 'When a meeting, or part thereof, is held under the Chatham House Rule, participants are free to use the information received, but neither the identity nor the affiliation of the speaker(s), nor that of any other participant, may be revealed'. Dette giver deltagere i seminarer mulighed for at tale åbent.

12 NATO: NATO Handbook, (Brussels, Public Diplomacy Division, NATO 2006) 18.

13 Se Jens Ringsmose og Sten Rynning: Come Home, NATO? The Atlantic Alliance's new strategic concept, DIIS, rapport 4, (Dansk Institut for Internationale Studier, 2009) for en grundig gennemgang af NATO's strategiske koncept, hvordan dokumentet har udviklet sig, og hvilke udfordringer genskrivningen indebærer.

14 For en grundig gennemgang af udviklingen af de militære – nukleare såvel som konventionelle – strategier i NATO under den kolde krig, se Richard Kugler: Commitment to Purpose: How Alliance Partnership Won the Cold War, (Santa Monica, RAND, 1993).

15 Richard Kugler og Hans Binnendijk: Towards a new Transatlantic Compact, (Washington, National Defense University, 2008), 8. Dokumenterne er i Mikkel Vedby Rasmussens terminologi praxeologier, se Mikkel Vedby Rasmussen: 'Reflexive Security: NATO and International Risk Society', Millennium: Journal of International Studies, 30, 2 (2001), 285-309.

16 NATO: 'The Alliance's Strategic Concept', NATO Online Library (Rom, 8. November 1991) § 19, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm].

17 NATO, 'Strategic Concept' (1991), § 24.

18 George Bush, 'Remarks to the Citizens in Mainz', Rheingoldhalle, Mainz, (31. maj 1989), [<http://usa.usembassy.de/etexts/ga6-890531.htm>].

19 NATO's udvidelse, Partnerskab for Fred-samarbejdet samt fredsbevarende missioner på Balkan for bare at nævne de mest centrale forandringer. Se fx Richard Hatfield: 'NATO's new strategic concept' RUSI journal, 144, 6 (1999) 1-6.

20 NATO: 'Strategic Concept' (1999), § 12.

21 Ibid.: § 20.

22 Ibid.: § 20.

23 Ibid.: § 4.

24 Ibid.: § 12.

25 Med George Bushs ord: ' Our enemy today is uncertainty and instability', 'Remarks at the Oklahoma State University Commencement Ceremony in Stillwater' (4. maj 1990) [<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=18456>], se endvidere Andresa Behnke: Re-Presenting the West: NATO's Security Discourse after the end of the Cold War, (Stockholm, Stockholm University, Department of Political Science, 2007) for en generel diskussion af, hvordan NATO forstår usikkerhed som uforudsigelighed og ustabilitet.

26 NATO: 'Strategic Concept' (1999), § 3.

27 Se Rasmussen: 'Reflexive Security', for en analyse af, hvordan det at tale om, at uforudsigelighed og risiko ændrer den politiske dynamik.

28 NATO: 'Strategic Concept' (1999), § 12.

29 Først og fremmest Partnerskab for Fred-samarbejdet, men også Middelhavsdialogen og et antal bilaterale partnerskaber – bl.a. med Rusland – er vigtige. For mere om NATO-partnerskaber, se NATO: NATO Handbook, 193-251, samt Trine Flockhart og Kristian Søby

Kristensen: NATO and Global Partnerships – To be Global or to Act Globally, DIIS rapport 7 (Dansk Institut for Internationale Studier, 2008), [<http://www.diis.dk/sw54013.asp>].

30 Dette udgør en fundamental udfordring for NATO. Frode Liland argumenterer faktisk for, at det er netop det, at det lykkedes, at holde andre emner uden for NATO-regi, der forklarer NATO's succes under den kolde krig, se Frode Liland: Keeping NATO Out of Trouble: NATO's Non-Policy on Out-Of-Area Issues During the Cold War, (Oslo: Institut for Forsvarsstudier, Forsvarsstudier 4, 1999).

31 NATO: 'Strategic Concept' (1999), § 52.

32 Ibid.: § 49.

33 Ibid.: § 48.

34 Dette er 1999-konceptets fire afsluttende ord (§ 65), og på denne måde knyttes konceptets strategiske målsætning til George Bushs ti år ældre vision. Se NATO: 'Strategic Concept' (1999).

35 NATO: 'Strategic Concept' (1999), § 39.

36 Madeleine Albright citeret i Nicola Butler: 'NATO in 1999: A Concept in Search of a Strategy', Disarmament Diplomacy, 35, (marts 1999). [<http://www.acronym.org.uk/dd/dd35/35nato.htm>].

37 Ted Galen Carpenter: 'NATO's New strategic concept: Coherent blueprint or conceptual muddle?', Journal of Strategic Studies, 23, 3 (September 2000), 11-12.

38 Carpenter, 'NATO's New Strategic Concept', 7.

39 Se Hatfield, 'NATO's new Strategic Concept', 2, der netop understreger det strategiske konceptets betydning som 'high level guidance' til NATO's styrkeplanlægning.

40 Se Merkel, 'Germany's Foreign and Security Policy'.

41 'Reuters: NATO Chief Calls for a New "Strategic Concept"', International Herald Tribune, (11. februar 2007)

42 Udtrykt fx ved Albanien og Kroatiens snarlige optagelse i NATO såvel som Serbiens forsigtige tilnærmelse til vestlige institutioner.

43 Se fx Elizabeth Sherwood: Allies in Crisis: Meeting Global Challenges to Western Security, (New Haven, Yale University Press, 1990), Douglas Stuart og William Tow: The Limits of Alliance: NATO Out-of-Area Problems Since 1949, (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1990), Sten Rynning: 'NATO and the Broader Middle East, 1949-2007: The History and Lessons of Controversial Encounters', Journal of Strategic Studies, 30, 6 (2007), 905-927.

44 Se Henrik Jedig Jørgensen og Jon Rahbek-Clemmensen: Hold Hovedet Koldt! En scenariebaseret undersøgelse af forsvarrets opgaver i Grønland frem mod 2030', DIMS-rapport (København, Dansk Institut for Militære Studier, maj 2009), [http://www.difms.dk/files/upload/20090514_094715_DIMS09_HoldHovedetKoldtJonRahbekClemmensenOgHenrikJedigJoergensen1.pdf].

45 NATO: 'Den Nordatlantiske Traktat', NATO Online Library (Washington, 4. april 1949) § 5, [<http://www.nato.int/docu/other/da/treaty-da.htm>].

46 Se NATO pressemeddelelse: 'Statement by the North Atlantic Council' NATO Online Library (12. September 2001), [<http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm>] [<http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm>].

47 NATO pressemeddelelse: 'Final Communiqué: Ministerial Meeting of the North Atlantic Council held in Reykjavik', NATO Online Library (Reykjavik, 14. maj 2002), [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19577.htm].

48 Se Flockhart og Kristensen, NATO and Global Partnerships.

49 Peter Viggo Jakobsen: NATO's comprehensive approach to crisis response operations - A work in slow progress, DIIS, rapport 15, (Dansk Institut for Internationale Studier 2008), [http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports%202008/Report_2008-15_NATO_Comprehensive_Approach_Crisis_Response_Operations.pdf].

50 Se Lionel Ponsard og David S. Yost: 'Debate: Is it time to update NATO's strategic concept?', NATO Review, (efterår 2005), [<http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/english/debate.html>].

51 Robert Kagan: Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order (New York, Vintage Books, 2004) og andre uddrag af debatten i 2003-05 om den vanskelige situation, fx Michael Cox: 'Beyond the West: Terrors in Transatlantia' European Journal of International Relations, 11, 2 (2005) 203-233.

52 Se fx Joseph R. Biden: 'Speech at the 45 th Munich Security Conference' Tale ved sikkerhedskonferencen i München, (7. februar 2009), [http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2009=&menu_konferenz_en=&sprache=en&id=2388].

53 Se fx Kristian Søby Kristensen: 'Narkoopgør i NATO', Berlingske Tidende, (2. februar 2009), Kultur- og debatsektionen, 11.

54 Se fx Peter Mackay: 'Ministers Speech: Address to Chatham House', London, England (16. februar 2009), hvor den canadiske forsvarsminister understreger 'the importance of the mission in Afghanistan for the future of the Alliance', [<http://www.forces.gc.ca/site/news-nouvelles/view-news-afficher-nouvelles-eng.asp?id=2874>].

55 Ringsmose og Rynning, Come Home, NATO?

56 NATO: 'Strategic Concept' (1999), Det er den konflikt, der er udtrykt i de ikke særligt klare passager i det strategiske koncept om alliansens periferi og om, at globale udfordringer også spiller en rolle.

57 Se Flockhart og Kristensen, NATO and Global Partnerships for mere om dette, fx i relation til globale partnere.

58 Den tidligere franske modstand mod at sætte samtænkning på NATO's dagsorden er udtryk for samme politiske position. Se Kristian Søby Kristensen og Jens Ringsmose, 'NATO: Dette århundredes globo-cop', Udenrigs, 2 (2006), 58-68.

59 Se fx Ringsmose og Rynning, Come home, NATO?

60 Ibid.: s. 19.

61 Ibid.

62 NATO: 'Comprehensive Political Guidance', (Godkendt af NATO-statsoverhoveder 29. november 2006), [<http://www.nato.int/docu/basicxt/bo61129e.htm>], § 10-11.

63 Først og klarest udtrykt i Max Singer og Aron Wildavski: The Real World Order: Zones of Peace, Zones of Turmoil, (London, Chatham House Publishers, 1993), derudover også Robert D. Kaplan: The Coming Anarchy, Shattering the Dreams of the Post Cold War, (New

York, Random House 2000). Se også Thomas P. M Barnett: *The Pentagon's new map*, (New York G.P. Putnam's Sons, 2004).

64 Et andet eksempel er Obama-administrationens angivelige tilbud om at neddrole missilforsvaret til gengæld for samarbejde med Rusland om Iran – en plan, som ikke skabte begejstring i Polen, hvor missilforsvarets vigtigste funktion er at agere en slags 'tripwire' i forhold til Rusland. Se fx artikel i New York Times: Peter Baker: 'Obama Offered Deal To Russia In Secret Letter', New York Times, (2. marts 2009), [http://www.nytimes.com/2009/03/03/washington/03prexy.html?_r=1&scp=1&sq=Obama%20Offered%20Deal%20to%20Russia%20in%20secret%20letter&st=cse].

65 Ringsmose og Rynning: *Come Home, NATO?*

66 NATO: *The Future Tasks of the Alliance*, ("The Harmel Report"), NATO Online Library (Bruxelles, 13-14 december 1967), [<http://www.nato.int/docu/basicxt/b671213a.htm>].

67 NATO: 'Comprehensive Political Guidance', § 4.

68 Anthony Cragg: 'A new Strategic Concept for a new era' *NATO Review*, 47, 2 (sommer, 1999), [<http://www.nato.int/docu/review/1999/9902-04.htm>].

69 Henrik Ø Breitenbauch: *Kompas og kontrakt: for en dansk sikkerhedsstrategi*, DIMS-rapport, (København, Dansk Institut for Militære Studier, maj 2008), [http://www.difms.dk/files/upload/DIMSo8_Breitenbauch_Kompas_og_Kontrakt.pdf].

70 James Jones: 'Speech at the 45th Munich Security Conference' (8. februar 2009), [http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2009=&menu_konferenz=en&sprache=en&id=259&..].

71 Ibid.

72 Javier Solana: 'Letter From the Secretary General' *NATO Review*, 3, 47, (1999), 2, [<http://www.nato.int/docu/rev-pdf/eng/9903-en.pdf>].

73 Hatfield, 'NATO's New Strategic Concept', 1-6.

74 Frank-Walter Steinmeier: 'Speech at the 45th Munich Security Conference', (6. februar 2009), [http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2009=&menu_konferenz=en&sprache=en&id=223&..].

75 NATO: 'Declaration on Alliance Security"', (Strasbourg/Kehl, 4. april 2009), [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52838.htm?mode=pressrelease].

76 Ibid.

77 Det er netop Yosts argument for, at en genskrivning ikke er nødvendig, se note 50.

78 Se fx Søren Gade: 'Tale på DIIS', (11. marts 2009), [http://www.fmn.dk/Forsvars-%20og%20sikkerhedspolitik/International%20sikkerhedspolitik/NATO/Documents/Tale_DIIS_0309.pdf].

79 Anthony Cordesman, citeret i Greg Grant: 'DoD "Worst Run Department": Cordesman', *Dodbuzz Online Defence and Acquisition Journal*, (11. marts 2009), [<http://www.dodbuzz.com/2009/03/11/dod-worst-run-department-cordesman/>].

80 Poul Villaume, 'Denmark and NATO through 50 Years', i Heurlin og Mouritzen (red.), 'Danish Foreign Policy Yearbook 1999', Dansk Udenrigspolitisk Institut, København, 39.

81 Per Stig Møller: 'Forord: NATO ved 60: fra forsvarsalliance til sikkerhedsfællesskab', i Atlantsammenslutningen (red.), Fra kold krig til krisestyring; Historien om NATO's fremtid (Atlantsammenslutningen, 2009) 7.

82 Se Danmarks NATO-ambassadør Per Poulsen-Hansen: 'Fremtidens missioner og udfordringer' i Atlantsammenslutningen (red.), Fra kold krig til krisestyring; Historien om NATO's fremtid (Atlantsammenslutningen, 2009) 85-101, for en gennemgang af NATO's dagsorden, hvor en hurtig optælling giver 17 selvstændige og vægtige dagsordenspunkter for NATO lige nu – og der er uden tvivl flere.

83 Se Peter Viggo Jakobsen: 'Rusland er lige gyldig – fuld fart frem', i Hans Mortensen (red.), Helt forsvarligt? Danmarks militære udfordringer i en usikker fremtid, (Gyldendal, København, 2009) 41-54, for en uddybning af argumentet om, at fortsat globalisering – også af det danske militær – er den fornuftige vej at gå, også ud fra danske nationale interesser.

84 NATO kunne hente inspiration fra Storbritanniens og Hollands cykliske tilgang til udarbejdelsen af nationale sikkerhedsstrategier. Se Breitenbauch, 'Kompass og kontrakt' for en diskussion af begge modeller og af strategiformuleringsprocesser generelt.

85 Et eksempel på et sådant eksperiment, som – eventuelt i modificeret form – kunne institutionaliseres, er ACT's netop gennemførte 'Multiple Futures', se Allied Command Transformation: Multiple Futures Project – Navigating Towards 2030, Final Report (april 2009), [http://www.act.nato.int/media/Multiple_Futures/20090503_MFP_finalrep.pdf].

86 Cybersikkerhed var fx ikke et ukendt fænomen før 2007, hvor det som konsekvens af begivenhederne i Estland pludseligt og uforudsigeligt kom til at stå centralt på NATO's dagsorden, uden at nogen i NATO havde gjort sig væsentlige tanker om emnet på forhånd. Alliancen kunne måske have håndteret situationen og udfordringen som sådan bedre, hvis man havde beskæftiget sig med det på et tidligere tidspunkt. Sådan som NATO's dagsorden ser ud nu – og sådan som emner kommer på NATO's dagsorden – er det næsten umuligt for alliancen ikke konsekvent at blive overrasket af nye emner.