

NATO efter Lissabon

Lederne i NATO mødtes i november 2010 til et topmøde i Portugals hovedstad Lissabon, hvor alliancen traf en række vigtige beslutninger og bl.a. vedtog et nyt strategisk koncept. Bagefter var der stor glæde over et vellykket topmøde og særlig over den danske generalsekretærs præstationer. Spørgsmålet er hvor meget der egentlig er grund til at fejre.

**Af cand.mag. i historie Robert Petersen
Publiceret december 2010**

NATO-topmødet i Lissabon i november 2010 blev af mange rost for at være et af de mest succesfulde topmøder i alliancens historie. Alliancen vedtog et nyt strategisk koncept som vil være i kraft i de næste ti år og som betonedede, at alliancens 28 medlemslande fortsat vil arbejde for kollektiv sikkerhed samt reagere på kriser udadtil. Blandt andet ved at udvikle redskaber lige fra evnen til at føre en "rigtig" krig til at genopbygge et ødelagt samfund med en kombineret civil-militær indsats. Det strategiske koncept understregede også, at der i de kommende år vil være en voksende kamp om stadig mere knappe naturressourcer og at truslerne ikke mindst kunne komme til udtryk i form af cyberangreb, terrorisme eller missilangreb. Alliancen skulle derfor sammen med Rusland udvikle et fælles raketskjold, men også forblive med at være en atombevæbnet alliance.

Efter topmødet var der en god stemning og stor ros til alliancens generalsekretær Anders Fogh-Rasmussen. Flere talte om en fornyelse af alliancen og om at NATO havde bevist sin fortsatte relevans. Den franske præsident Nicolas Sarkozy udtalte bl.a. om Foghs rolle: "Generalsekretæren må snart være træt af at høre alle komplimenterne. Men Frankrig vil tilføje, at generalsekretæren har leveret et fremragende stykke arbejde."

Med risiko for at være lidt af en lyseslukker er det imidlertid også nødvendigt at være en lille smule kritisk overfor hvad der kom ud af topmødet i Lissabon. NATO er fortsat verdens stærkeste militæralliance i verden, men hvad der vigtigere end militært hardware er hvordan alliancen optræder i en situation uden nogen klar trussel mod sit territorium. Alliancen har efter afslutningen på den kolde krig søgt at redefinere sig selv som en global sikkerhedspolitisk aktør. En rolle topmødet i Lissabon genbekræftede. Alliancen har også efter afslutningen på den kolde krig søgt et samarbejde med Rusland. Det er på disse to centrale punkter NATO i dag bør bedømmes.

NATO's rolle som en global sikkerhedspolitisk aktør er af relativ ny dato. NATO's gamle rolle blev efter alliancens grundlæggelse i 1949 opsummeret af alliancens første generalsekretær, Lord Hastings Ismay, der udtalte, at formålet med alliancen var at holde "russerne ude, amerikanerne inde og tyskerne nede". NATO var meget succesfuld til at leve op til den målsætning og præsterede i fyrre år både at afskrække Sovjetunionen, men også integrere Tyskland i et forpligtende samarbejde og fastholde USA i Europa.

Da Berlin-muren faldt i 1989 og Sovjetunionen brød sammen to år senere var det tydeligt, at alliancens formål måtte genovervejes. Tyskland var ikke længere noget problem. Faktisk var Lord Ismays mål om at "holde tyskerne nede" blevet imødekommet så effektivt, at Tyskland var blevet den mest troværdige og loyale europæiske partner i både NATO og EU. I stedet blev alliancens formål redefineret til at handle om, at alliancen skulle blive en global aktør frem for at forsvare sit eget territorium. Ikke mindst for at bevare alliancens relevans i en amerikansk sikkerhedspolitisk optik. Som det hyppigt blev formuleret efter 1991 havde NATO valget mellem at gå "out of area eller out of business". NATO valgte det første og en vigtig milepæl kom i 1999, da NATO bombede Jugoslavien i 78 dage for at bremse den serbiske undertrykkelse af albanerne. Bombningerne var

en succes i den forstand, at den jugoslaviske regering til sidst gav efter og tillod NATO rykke ind med 50.000 NATO-soldater for at beskytte albanerne. Men det skabte også et nyt (og sørgeligt overset) problem, fordi cirka en kvart million serbere efterfølgende måtte flygte fra Kosovo væk fra albansk forfølgelse. Ifølge jugoslavisk Røde Kors var der i november 1999 247,391 primært serbiske flygtninge fra Kosovo.

NATO's opgaver blev for alvor globale da USA i september 2001 blev ramt af terrorangreb og amerikanerne som svar invaderede Afghanistan. Efterfølgende fik NATO lov til at overtage en lille mission i hovedstaden Kabul. Målsætningen var i starten beskeden da Taliban forekom slået. Hvad de færreste forstod, var, at Taliban ikke var slået, men blot omgrupperede sig i Pakistan til et modangreb. Så sent som i 2006 – da NATO udvidede sin mission og Danmark skulle sende flere tropper afsted – talte danske politikere i Folketinget om, at Taliban var slået. Troels Lund Poulsen fra Venstre udtalte at Taliban havde mere travlt med at undgå at blive fanget end med at slås og Per Kaalund fra Socialdemokraterne forklarede, at NATOs indsats i Afghanistan var en "oprydningsmission". Det har indtil videre været en oprydning uden ende.

I takt med, at NATOs mission i Afghanistan er gået fra slemt til værre blev der sendt flere og flere styrker. NATO har i dag knap 131.000 soldater i Afghanistan, deraf 750 danske soldater. Men opgavefordelingen er ujævn og i praksis er det kun nogle få lande, som for alvor kæmper mod Taliban, mens andre holder sig tilbage. Et andet problem er, at NATO har prøvet ved hjælp af genopbygning og stabilisering at vinde "hearts and minds" i den lokale befolkning og skabe et samfund med skoler og klinikker. Afghanistan er blevet tæppebombet – ikke kun med bomber, men også med en massiv bistand på 455 mia. dollars siden 2001. Men fordi der ikke er nogen afghansk stat af betydning til at absorbere alle disse penge er meget enten blevet spildt eller gået til en eksploderede korrupsion. Landets status som hovedleverandør af heroin til verdensmarkedet har ikke ligefrem gjort det problem lettere.

I takt med, at situationen er blevet forværret har flere og flere NATO-lande søgt at komme ud. Selve alliancen ønsker at overdrage kontrollen med visse provinser til regeringen i Kabul fra 2011 og være helt ude i 2014. Til den tid skal den afghanske hær være på 171.000 soldater og det afghanske politi være på 134.000 betjente. I praksis forekommer NATOs strategi at være, at overlade ansvaret til afghanerne og så skynde sig ombord på det sidste fly ud af Afghanistan mens der bliver råbt "stå fast" over skulderen til præsident Hamid Karzais regering.

Egentlig burde man tro, at NATO efter Afghanistan er blevet en smule mere ydmyg overfor sin rolle som en global sikkerhedspolitisk aktør. Men det kan man lede forgæves efter når man læser selve det strategiske koncept som blev vedtaget. Her står bl.a., at NATO fortsat skal spille en central global rolle, forholde sig til kriser udenfor alliancen og involvere sig i konflikter fra den ene ende til anden – lige fra at deltage i højintensive krige til at genopbygge samfund efter krigene. Vores udenrigsminister Lene Espersen var efter Lissabon fuld af gåpåmod og luftede muligheden for at sende danske styrker i krig i Afrika når operationen i Afghanistan en dag var slut. Som hun formulerede det til Politiken: "Som supplement til vores bistandspolitiske engagement kommer vi også til at overveje egentlige landtropper i Afrika som led i internationale operationer." Det skal nok gå godt.

Det andet kriterium alliancen burde bedømmes på er forholdet til Rusland. Topmødet i Lissabon var øjensynlig en stor succes på det punkt, idet begge parter erklærede sig villige til at samarbejde og den kolde krig endnu engang blev erklæret for slut. I stedet for at strides skal Rusland samarbejde med NATO om at opbygge et begrænset raketskjold. I praksis er betydningen af aftalen mere diskutabel: Lad os for et øjeblik glemme, at teknologien bag et raketskjold er usikkert, at det vil koste mindst 200 mio. euro at bygge og at der faktisk ikke er nogen, som i ramme alvor tænker på at lave et fælles system med russerne. I stedet er der tale om to separate systemer, som skal samarbejde med hinanden og udveksle informationer.

Hvad der i stedet bør huskes er, at det ikke ligefrem er første gang siden det sovjetiske sammenbrud NATO har bekendtgjort, at den kolde krig er over og at en ny æra af samarbejde nu er begyndt med Rusland. Hver gang blev al retorik om samarbejde hurtigt fulgt af nye spændinger. Det er også værd at huske, at Rusland grundlæggende ikke ønsker at samarbejde med NATO. Rusland ønsker at NATO skal forsvinde. Da det lige nu ikke er særlig sandsynlig ønsker Rusland at skabe en multipolar verden for at afbalancere USA's indflydelse, forhindre en yderligere udvidelse af NATO østpå og rulle alliancen tilbage hvor den kan. På det punkt har russisk udenrigspolitik oplevet en række succeser i de senere år i takt med, at Rusland er blevet stærkere og NATO – i forbindelse med krigen i Afghanistan – mere og mere har fået brug for russisk hjælp. Blandt andet med at bringe forsyninger til Afghanistan gennem russisk territorium.

Det sidste bliver tit udlagt som et eksempel på, at Vestens forhold til Rusland er blevet genstartet. Men i praksis tager Rusland sig godt betalt for dette samarbejde. Rusland har eksempelvis fået de vestlige lande til at acceptere sin udlægning om, at det var Georgien som i august 2008 startede krigen med Rusland. Eller fået Vesten til at acceptere, at en pro-russisk regering har fået magten i Ukraine og som noget af det første fornyede de russiske rettigheder til flådebasen i Sevastopol. Eller fået USA til at opgive planerne om at bygge et raketskjold i Polen og Tjekkiet. Rusland stopper imidlertid ikke her og har senest forlangt et loft over hvor mange styrker NATO må placere i alliancens medlemslande som grænser op til Rusland. Alt over 3.000 soldater vil kræve en russisk accept. Da en russisk diplomat blev spurgt hvad Rusland vil yde som gengæld svarede han, at da det er NATO som truer Rusland vil der ikke blive tilbudt noget i stedet.

Snarere end afklaret er alliancens forhold til Rusland karakteriseret af en form for skizofreni. Flere europæiske lande køber energi af Rusland eller forhandler med den russiske regering om lukrative våbenhandler. Særlig Frankrig er ivrig efter at sælge Rusland sine moderne Mistral-helikopterhangarskibe. Andre NATO-medlemmer som de baltiske lande og Polen ser derimod Rusland som en potentiel fjende og har fået tilsagn om, at NATO skal lave forsvarsplaner for dem i tilfælde af et angreb. Hvad der virkelig burde volde bekymringer er imidlertid, at trods al retorik om samarbejde har NATO flere gange været overraskende tæt på en militær konfrontation med Rusland.

Første gang det skete var i januar 1995, da en norsk videnskabelig raketaffyring i samarbejde med NASA udløste en atomalarm i det russiske militær. Ifølge præsident Boris Jeltsins eget udsagn fandt han sin atomkuffert frem og forberedte et nukleart gengældelsesangreb før alarmen viste sig at være falsk.

Anden gang var i juni 1999, da krigen om Kosovo sluttede. Mens NATO-styrker rykkede ind i landet besatte russiske styrker lufthavnen i Pristina. Målet var, at åbne lufthavnen, så russiske luftbårne styrker kunne flyves ind. Britiske NATO-soldater fik ordre på at omringe og "tilintetgøre" de russiske styrker af den amerikanske NATO-general Wesley Clark. Den britiske kaptajn som anførte soldaterne - James Blunt (der i dag nok er bedre kendt som en berømt sanger) - nægtede at udføre ordren. Blunts chef, general Michael Jackson, nægtede også med ordene: "I'm not going to start the third world war."

Tredje og foreløbig sidste gang var i august 2008, da Rusland angreb Georgien. Da de russiske kampvogne trængte ind i landet via Roki-tunnelen blev det diskuteret i Det Hvide Hus i Washington at bombe de russiske styrker for at hjælpe regeringen i Tbilisi. Muligheden blev afvist som for risikabel. Da en NATO-flådestyrke på ti krigsskibe sejlede ind i Sortehavet udtalte den russiske admiral Eduard Baltin, at han ikke frygtede NATO og at hans krigsskibe kunne sænke NATO-skibene i løbet af tyve minutter med en salve af antiskibs-missiler.

For en ordens skyld skal det understreges, at ingen har nogen interesse i en krig. Holdningen i Rusland er kynisk, men pragmatisk og der er vilje til at samarbejde med Vesten så længe det passer med de russiske interesser. Men der alligevel noget skræmmende ved at iagttage hvordan NATO og Rusland nærmest søvngængeragtig kan snuble ind i en konfrontation med hinanden, for så efterfølgende at benægte, at noget nogensinde har været galt som det senest skete i Lissabon.

Dette illustrerer meget godt hvad der er NATOs dilemma i dag. Alliancen tjener stadigvæk et vigtigt formål ved at få USA og de europæiske lande til at samarbejde om at bringe stabilitet og ro i verden. Men det er også svært at ignorere, at det ikke ligefrem er gået særlig godt i Afghanistan og det er nærmest absurd at forestille sig, at læren af Afghanistan skulle ende med at være, at NATO i stedet skulle prøve lykken i Afrika. Det største problem er imidlertid Rusland, som alliancen i nu knap tyve år skiftevis har prøvet at samarbejde med og samtidig med jævne mellemrum er havnet i kriser med. Selvom truslen fra slyngelstater, terrorisme, cyberangreb eller missilangreb er alvorlig er der også en grundlæggende forskel herfra og til den udfordring Rusland udgør i kraft af sit konventionelle og atomare våbenarsenal. Forholdet mellem Rusland og NATO er – selv efter Lissabon – med den britiske professor Colin Grays ord ”et uheld der bare venter på at ske”.