



# NATO-forsvarsministermøde februar 2018

- vigtigt skridt på vej mod topmødet ...

Af Lars Cramer-Larsen & Jens Ringsmose



---

FORSVARSAKADEMIET

NATO-forsvarsministermøde, februar 2018 - vigtigt skridt på vej mod topmødet ...  
Af Lars Cramer-Larsen & Jens Ringsmose

© Forsvarsakademiet

Alle rettigheder forbeholdes. Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse af eller kopiering fra denne publikation eller dele heraf er kun tilladt i overensstemmelse med aftaler mellem Forsvaret og Copy-Dan. Enhver anden udnyttelse uden Forsvarsakademiets skriftlige samtykke er forbudt i følge gældende lov om ophavsret. Undtaget herfra er korte uddrag til brug ved anmeldelser

København februar 2018

Forsvarsakademiet

Svanemøllens Kaserne

Ryvangs Allé 1

2100 København Ø

Tlf.: +45 728 17000

Ansvarshavende redaktør: Institutchef, Jens Ringsmose, Institut for Militære Operationer

Layout: FAK

ISBN: 978-87-7147-223-3

## **INDHOLDSFORTEGNELSE**

Indledning .....	4
Forsvarsministtermødets baggrund.....	5
Mødedagsordenen .....	6
NATO's kommandostruktur: .....	6
Byrdedeling i NATO mellem USA og alle de andre: .....	6
NATO-EU samarbejdet: .....	7
Andre emner: .....	8
Konklusion .....	8

## Indledning

Beder man de forsvars- og sikkerhedspolitiske embedsmænd i Europas hovedstæder om en oprigtig – og uden for citat – vurdering af sidste års mini-NATO-topmøde i Bruxelles, så vil et meget udbredt svar lyde: "Tæt på en total fiasko og under alle omstændigheder mislykket...". Man havde håbet, at USA's nyvalgte præsident ville bekende sig til de grundlæggende transatlantiske værdier og Alliancens musketered, og at han i det store hele ville have undladt at ødelægge den gode stemning med beskyldninger om europæisk free-riding. Det gjorde Donald J. Trump bare ikke. Mildest talt.

I allersidste øjeblik, inden han påbegyndte sin tale foran Alliancens nye hovedkvarter i Bruxelles og monumenterne for Berlin-Muren samt 9/11, erstattede han og hans nærmeste rådgiver, Stephen Bannon, nemlig embedsmændenes mere konventionelle taleoplæg med en fyrig udskamning af europæerne. Trump hudflettede europæerne for ikke at bidrage med nok til den fælles sikkerhed og for ikke at leve op til Alliancens målsætning om at bruge mindst to procent af bruttonationalproduktet på forsvarsbudgettet. For rullende kameraer stod de lettere perplekse europæiske stats- og regeringsledere skoleret, mens Trump (primært henvendt til et hjemligt amerikansk publikum) berettede om uretfærdighederne i den transatlantiske byrdedeling og om Europas snylteri på USA.

Den oplevelse vil europæerne gerne være foruden, når NATO igen afholder topmøde i Bruxelles den 11.-12. juli i år. Og det er i stort omfang i den sammenhæng, at NATO-forsvarsministermødet den 14.-15. februar skal ses. I alliancehovedkvarteret i Bruxelles bliver forsvarsministersmødet i vid udstrækning betragtet som en slags vigtigt "formøde" eller "topmøde-forberedelse", hvor de allierede får lejlighed til at træffe nogle principbeslutninger med hensyn til blandt andet Alliancens fremtidige kommandostruktur, men der bliver også lejlighed til at drøfte det forkætrede byrdedelingspørgsmål samt NATO's relation til EU. I sidste ende føler ingen sig længere sikre på, at selv den bedste mødeforberedelse kan garantere, at topmødet i juli løber af stablen på en måde, som den slags normalt gør. Men et vellykket forsvarsministermøde kan være med til at reducere risikoen for en gentagelse af sidste års pinligheder. Blandt andet derfor er mødet vigtigt.

Med dette brief ønsker vi at gøre to ting: Vi indleder med en kort skildring af den større strategiske baggrund for forsvarsministermødet samt et ultrakort signalement af Alliancens helbredstilstand. I det andet hovedafsnit gennemgår vi de vigtigste punkter på mødedagsordenen.

Det er vores vurdering, at forsvarsministermødet især vil blive præget af drøftelserne angående en ny kommandostruktur. Allerede i november 2017 enedes de allierede om at oprette to nye hovedkvarterer. Et logistisk, Europa-fokuseret hovedkvarter, som Tyskland har signaleret interesse i at huse, samt et atlantisk hovedkvarter, der skal sikre kommunikations- og transportlinjerne mellem USA og Europa. En del tyder på, at februar-mødet vil placere sidstnævnte på den amerikansk østkyst. Den nye kommandostruktur vil med stor sandsynlighed resultere i den største udbygning af Alliancens hovedkvarterstruktur siden den Den Kolde Krig, og den afspejler samtidig en markant reorientering mod en regional sikkerhedspolitisk udfordring: Rusland. Hvor NATO i 00'erne og første halvdel af 10'erne udviklede sig i retning af at være en globalt orienteret sikkerhedsproducent, så har Alliancen siden begivenhederne på Krim i begyndelsen af 2014 igen fået et mere geografisk afgrænset fokus.

## Forsvarsministermødets baggrund

Det er på mange måder en tilpasningsramt Alliance, der afholder forsvarsministermøde i februar. I det store perspektiv er NATO udfordret af tilpasningen til nogle forandrede sikkerhedspolitiske omgivelser, hvor navnlig genkomsten af en regional rival – i form af Rusland – stiller krav om markante ændringer for så vidt angår militær planlægning, materiel, beredskab, logistik, uddannelse og kommandostruktur. En række af de NATO-lande, der ligger tættest på Rusland og som føler sig mest udsatte, presser på for at gøre tilpasningen så vidtrækkende som muligt, mens andre, primært syd- og vesteuropæiske lande, advarer mod at lade pendulet svinge for langt tilbage i retning af territorialforsvar, konventionel krig og et snævert regionalt fokus. Set lidt fra oven handler mange af de interne debatter i Alliancen netop om at finde den rette balance mellem på den ene side den traditionelle rolle som afskrækker af Rusland, og på den anden side de opgaver og missioner, NATO tog på sig i de første årtier efter Murens fald på blandt andet Balkan og i Afghanistan med krisestyring og sikkerhedssamarbejde.

NATO er imidlertid ikke kun i færd med at tilpasse sig til et transformeret trusselsbillede. Også i forholdet til USA og Trump-administrationen er Alliancen fortsat karakteriseret ved en løbende afstemningsproces. Det vil i stor udstrækning sætte sit præg på såvel forsvarsministermødet i februar som på topmødet i juli. Vigtigst i den sammenhæng er givetvis den amerikanske præsidents vedvarende hudfletning af europæerne for ikke at investere nok i fælles sikkerhed. Den sang har NATO-Europa efterhånden hørt adskillige gange – senest i forbindelse med lanceringen af den nye amerikanske sikkerhedsstrategi i december, hvor Trump mere end antydede, at de europæiske NATO-lande, der ikke lever op til målsætningen om at bruge to procent af bruttonationalproduktet på forsvarsbudgettet, bør tilbagebetale deres forsvarsgæld til USA.

I de europæiske hovedstæder er der imidlertid ved at opstå en vis "Trump-fatigue". Det er de færreste NATO-medlemmer, der reelt arbejder for at kunne bruge to procent af bruttonationalproduktet på forsvaret i 2024 (som de ellers gav hinanden håndslag på at ville gøre i forbindelse med Wales-topmødet i 2014), men man er skuffet over, at Det Hvide Hus ikke anerkender og værdsætter, den indsats man yder i kampen mod terrorisme i fx Irak og Syrien samt de oprustningstendenser, der trods alt er at spore i de fleste NATO-allieredes forsvarsudgifter. I flere hovedstæder – herunder Berlin – begynder en reel bekymring for sammenhængskraften i Alliancen at melde sig. For hvad nu hvis Trump bruger sommerens topmøde til endnu engang at pege fingre ad europæerne? Og hvad nu hvis præsidenten ikke bare er en enlig svale, men eksponent for en langt større bevægelse i det amerikanske syn på sig selv og på det transatlantiske forhold?

Netop den voksende frustration med Trump har sammen med Brexit givet momentum til en begyndende tredje tilpasningsproces, der handler om NATO's forhold til EU. Talrige er de gange, hvor kommentatorer og eksperter – uden stort held – har forudsagt, at tiden nu omsider er moden til skabelsen af en mere selvstændig europæisk rolle på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område. Denne gang ser der imidlertid ud til at være mere hold i optimismen end så mange gange tidligere. For tilsammen har Ruslands aggressive fremfærd i Ukraine og Østersøregionen, Brexit samt, ikke mindst, valget af Donald J. Trump skabt et gunstigt afsæt for en intensivering og uddybning af samarbejdet. Næsten uanset hvor langt styrkelsen af samarbejdet vil blive drevet, kommer det til at stille krav om en nyordning af relationerne mellem NATO og EU. Processen er allerede godt i gang – og forholdet mellem de to organisationer er formentligt tættere i dag end nogensinde før – men en fortsat intensivering

af det europæiske samarbejde vil stille krav om endnu mere allieret tilpasning. Det emne bliver med sikkerhed genstand for drøftelser på forsvarsministermødet.

## Mødedagsordenen

Som nævnt i dette briefs indledning, så er NATO-forsvarsministermødet i stort omfang at betragte som en slags formøde til sommerens topmøde i Bruxelles. Forsvarsministrene skal lægge spor og træffe principbeslutninger, hvorefter embedsværket går i gang med detaljerne; det bliver stats- og regeringsledernes opgave at kaste vievand på de færdigforhandlede beslutninger og initiativer i juli.

Navnlig tre dagsordenspunkter kommer til at fylde på forsvarsministermødet den 14–15. februar: En ny kommandostruktur, byrdedeling og NATO-EU-forholdet. Dertil kommer en række mindre – men potentielt set ret vigtige – dagsordenspunkter:

- ***NATO's kommandostruktur:***

På det seneste forsvarsministermøde i november 2017 tiltrådte forsvarsministerkredsen et principielt forslag om tilpasning af Alliancens kommandostruktur med to nye militære hovedkvarterer på det operative niveau. Den primære ambition bag de nye hovedkvarterer er at give Alliancen større fleksibilitet til at imødegå den udfordring, som et mere selvbevidst og aggressivt Rusland udgør. Forslaget vandt opbakning, og NATO's militære chefer fik efterfølgende til opgave at udvikle et mere konkret og detaljeret forslag, som nu bliver præsenteret på forsvarsministermødet i februar.

Ifølge de militære myndigheders udspil får det ene af de to nye hovedkvarterer til opgave at styrke NATO's evne til at beskytte de såkaldte "Sea Lines of Communication" mellem USA og Europa. Hovedkvarteret skal således bidrage til at sikre transport af troppe- og materielforstærkninger på tværs af Atlanten i tilfælde af krig eller konflikt. USA har tilbudt at opstille hovedkvarteret, og selvom blandt andet Portugal, Spanien og Frankrig også nævnes som mulige placeringer, så ender det nok på den amerikanske østkyst (i Norfolk, Virginia, hvor også NATO's "transformationshovedkvarter", Allied Command Transformation, er placeret).

I det udspil, forsvarsministrene skal tage stilling til, er det andet nye hovedkvarter opstillet på det europæiske kontinent med henblik på at øge NATO's evne til at flytte tropper og materiel på landjorden i Europa. Det er samtidig hensigten, at hovedkvarteret skal centralisere NATO's logistiske funktioner i et kommandohovedkvarter på det operative niveau. Centralt i forhold til særligt bevægelsen af tropper og personel i Europa står spørgsmålet om EU-lovgivningen vedrørende transport af blandt andet farligt gods. Tyskland nævnes som et oplagt sted at placere det nye "logistik-hovedkvarter".

- ***Byrdedeling i NATO mellem USA og alle de andre:***

Et andet hovedtema på forsvarsministermødet bliver byrdedeling mellem USA på den ene side og de øvrige allierede på den anden side. Bagtæppet for dagsordenspunktet er i stor udstrækning slutdokumentet fra NATO-topmødet i Wales i 2014, hvor de allierede tilsluttede sig det såkaldte Defence Investment Pledge (eller bare "DIP'en"), som lidt forenklet indeholder tre

delelementer – populært omtalt som "de tre C'er". Det ene er det såkaldte 2/20 "cash-løfte", hvor de allierede inden for et år forpligtede sig til, at standse faldet i forsvarsudgifterne og at afsætte minimum to procent af bruttonationalproduktet til forsvarsudgifter samt til at anvende mindst 20 procent af de nationale forsvarsudgifter til materielinvesteringer og tilhørende forsknings- og udviklingsaktiviteter. Det andet delelement er "capability-løftet", som omhandler de allieredes tilvejebringelse af relevante kapaciteter, herunder evnen til at deployere og opretholde deres styrker såvel indenfor som udenfor NATO's territorium. Løftet tilsiger blandt andet, at 50 procent af de allieredes landstyrker skal være deployerbare. Det gælder også for 40 procent af luftstyrkerne og 80 procent af de maritime styrker. Det tredje og sidste delelement er "commitment-løftet", som drejer sig om de enkelte alliancelandes politiske vilje til rent faktisk at tilbyde og indsætte militære styrker i forbindelse med NATO's missioner, operationer og engagementer samt viljen til at bemane permanente stillinger i NATO's kommandostruktur.

På forsvarsministermødet kommer man til at gennemgå og drøfte konklusionen på de allieredes nationale planer, som de 29 allierede hver især, efter amerikansk initiativ og pres, har udarbejdet og indsendt til NATO. Disse dokumenter rummer dels en beskrivelse af, hvordan det enkelte medlemsland klarer sig set i forhold til DIP'en og de tre C'er; dels en plan for, hvordan man har tænkt sig at leve op til DIP'ens målsætninger. Selvom USA på mødet vil være repræsenteret ved forsvarsminister James Matthis (som generelt taler i mildere toner til NATO-partnerne end præsidenten), så er der næppe tvivl om, at man fra amerikansk side igen vil gøre opmærksom på, at en meget stor del af NATO-Europa ikke lever op til løfterne fra Wales.

- ***NATO-EU samarbejdet:***

Ifølge forsvarsministermødets drejebog deltager både EU's høje repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, Federica Mogherini, og forsvarsministrene fra Sverige og Finland i en arbejdsmiddag med NATO's forsvarsministre. Det er et klart udtryk for, at NATO og EU i disse år styrker og udbygger båndene mellem de to organisationer og med de to partnere i Østersøregionen. Ambitionerne om en intensivering af samarbejdet har rigtignok været tilstede i mange år, men nu tyder noget på, at hensigtserklæringerne rent faktisk materialiserer sig i konkrete tiltag. Driveren i den udvikling har i høj grad været Ruslands aggressive fremfærd i Østeuropa og i Østersøregionen, samt et forøget fokus på vigtigheden af at kunne imødegå såkaldte hybride trusler og udfordringer indenfor cyberområdet.

Når NATO-forsvarsministrene mødes med deres EU-kolleger i februar, så bliver det blandt andet for at drøfte mulighederne for at gøre logistikområdet til omdrejningspunktet for en yderligere udbygning af samarbejdet. At de to organisationer zoomer ind på netop logistik-spørgsmålet hænger især sammen med, at det siden 2014 er gået op for Alliancen, at den i stort omfang har mistet evnen til at fremføre store troppekontingenter igennem Europa. Ved flere lejligheder har såvel større militære kolonner, som enkelttransporter af klassificeret farligt gods, enten været direkte blokeret eller stærkt forsinket i forbindelse med landtransport på det europæiske kontinent. I en krise eller konfliktsituation er hurtige troppebevægelser og transport af materiel afgørende for succes i den militære indsats. En løsning på disse problemer kræver i stor udstrækning et samarbejde med EU.

- **Andre emner:**

Sammen med mødets tre hovedemner så kommer forsvarsministrene formentligt også til at drøfte:

- o *NATO's nukleare afskrækkelsesprofil:* Udover Ruslands genfundne vilje til at minde NATO om, at man er en atomar stormagt, så har i hvert fald to forhold ført til, at Alliancen formentlig er på vej til at genbesøge hele det nukleare område. For det første har USA ad flere omgange beskyldt Rusland for at overtræde INF-aftalen (der regulerer opstillingen af mellemdistanceraketter). Fra amerikansk side ønsker man, at NATO tager til genmæle overfor Rusland – og at også europæerne bidrager til at få Moskva til igen at overholde INF-regelsættet.<sup>1</sup> Dertil kommer, at den amerikanske administration netop har gennemført og offentliggjort et større "Nuclear Posture Review".<sup>2</sup> Ændringerne i den amerikanske tilgang til nuklear afskrækkelse vil med stor sandsynlighed også påvirke NATO's politik på området.
- o *Cyberforsvar:* I forbindelse med behandlingen af forslaget til udbygning af NATO's kommandostruktur vil der tillige være drøftelser om at etablere og opretholde en særskilt, men mindre, cyberforsvarskapacitet ved hvert hovedkvarter.
- o *Imødegåelse af udfordringer fra syd:* Som det er sket adskillige gange tidligere i løbet af de seneste tre-fire år, så vil de sydeuropæiske lande utvivlsomt bruge forsvarsministermødet til at minde deres øst- og nordeuropæiske allierede om, at Alliancen er udfordret fra syd. Det handler først og fremmest om irregulær immigration, terrorisme og politisk ustabilitet. Den debat, som kommer til at følge, handler i høj grad om, hvordan NATO skal prioritere sine knappe ressourcer. Udfordringen for den gruppe af allierede, der argumenterer for en større strategisk opmærksomhed rettet mod syd, er først og fremmest, at Alliancens primære virkemidler – militære enheder – ikke er særligt anvendelige overfor netop immigration, terrorisme og politisk ustabilitet. Man kan imidlertid ikke afvise, at NATO vil få en større rolle i Irak i årene fremover.

## Konklusion

Når NATO's forsvarsministre mødes i Bruxelles den 14.-15. februar, er der i vid udstrækning tale om en form for "formøde" til topmødet i juli. Det bliver ikke det sidste formøde inden topmødet – Alliancen afholder udenrigsministermøde i april og endnu et forsvarsministermøde i juni – men det er et vigtigt skridt på vejen mod de potentielt set store beslutninger, som stats- og regeringslederne formelt set skal træffe i juli. Set fra oven kommer mødet til at handle om Alliancens tilpasning – tilpasning til Rusland, til EU og til Donald J. Trump. Der vil ikke være enighed om alle dagsordenspunkter – og navnlig spørgsmålet om, hvordan en tilpasset hovedkvarterstruktur skal tage sig ud, er et kildent spørgsmål – men ikke desto mindre, vil forsvarsministrene komme til at lægge nogle hovedspor, som Alliancen kommer til følge frem mod sommerens topmøde.

---

1) Matthias Gebauer, Christoph Schult & Klaus Wiegrefe (2017), "U.S. Demands NATO Action on Russian Missiles", Spiegel.de, December 8, <http://www.spiegel.de/international/world/us-delivers-ultimatum-to-nato-regarding-russian-missiles-a-1182426.html>.

2) Se [https://www.defense.gov/News/Special-Reports/0218\\_npr/](https://www.defense.gov/News/Special-Reports/0218_npr/).