

NATO-topmødet i Madrid- store problemer skal løses

I dagene 28. til 30. juni 2022 mødes NATO's stats- og regeringschefer til et af alliansens vigtigste topmøder siden den kolde krig. I kort form handler topmødet om:

- Strategisk koncept - et helt nyt strategisk koncept skal vise vejen for alliancen, og det skal afløse konceptet fra 2010.
- Ukraine skal bestå som selvstændig stat - hvordan gør man det?
- Finland og Sverige som nye medlemmer - de lever op til kravene, men Tyrkiet er imod.
- NATO's styrkemål - ny byrdedeling og langt højere beredskab. Går fra 40.000 soldater i beredskab til 300.000.
- 2% af BNP på forsvarsudgifter bliver ikke længere et loft - men bunden.

Madrid er rammen om NATO's topmøde den 28. til 30. juni 2022, hvor stats- og regeringsledere fra de 30 NATO-medlemslande skal løse såvel akutte problemer som forholde sig til alliansens fremtid. Dette korte Atlant Info bygger på åbne kilder samt på samtaler med tænketanke og embedsmænd i både NATO og EU i Bruxelles samt i København og USA gennemført over de seneste måneder.

Der er meget på spil for NATO, og flere forhold og personer kan spolere den gode stemning. På topmødet skal beslutninger gennemføres med konsensus. Det betyder, at selv det mindste NATO-medlemsland kan blokere en vigtig proces. De fleste er dog klar til at sørge for, at topmødet bliver en succes. Den næste uge skal så vise, hvor stor en succes topmødet bliver.

Indhold

1. NATO 2030.....	2
1.1. Strategisk koncept	2
2. Fjendebilledet i det strategiske koncept	3
3. Ukraine	3
4. Optagelse af Finland og Sverige	4
Faktaboks - Den nordatlantiske traktat.....	4
5. Tyrkiet og Frankrig.....	5
6. Afskrækkelse og hurtigere reaktionstid	6
7. NATO's budget.....	6
8. Danmark og topmødet	7
9. Danmarks bidrag til NATO	8
10. Atlantsammenslutningen er med i Madrid	8

1. NATO 2030

I 2019 bad NATO sin generalsekretær om at udarbejde et fremtidsstudie. Det blev til NATO 2030¹, der nu er på 9 udviklingspunkter:

1. Dybere politisk høring og koordinering.
2. Styrket afskrækkelse og forsvar.
3. Styrke resiliens.
4. Bevare den teknologiske overlegenhed.
5. Bibeholde den ordensbaserede verdensorden.
6. Booste træning og kapacitetsopbygning.
7. Bekæmpe og tilpasse sig til klimaforandringer.
8. Næste strategiske koncept.
9. Investere i NATO.



NATO 2030 er dermed rammen for topmødet, hvor dokumentet skal sikre, at NATO har en langtidsplan for sin udvikling - en plan, som alle støtter op om. Derfor tager det strategiske koncept udgangspunkt i dette dokument.

1.1. Strategisk koncept

Et af de centrale omdrejningspunkter på topmødet er NATO's nye strategiske koncept. Vægten i konceptet bliver flg. tre punkter:

1. Kollektivt forsvar (Collective Defence).
2. Krisehåndtering (Crisis Management).
3. Partnerskaber (Cooperative Security).

Disse tre elementer indgår også det nuværende koncept. Udfordringen er lige nu, om Ruslands krig i Ukraine ændrer på vægtningen, hvorved kollektivt forsvar (og afskrækkelse) bliver sat over de to andre. Det vil være en sejr for dem, der læner sig op ad den såkaldte Øst-dagsorden, hvor man mest af alt frygter Rusland.

Hvor meget kollektivt forsvar kommer i front, må vi se, men resiliens, klima og bredde-sikkerheds-begreber bliver også en del af konceptet. Det vil sige, at bl.a. Syd-dagsordenen, klima og køn også skal tilgodeses.

Det nye strategiske koncept skal afløse det nuværende strategiske koncept, der blev skrevet i en helt anden tid. Det nuværende koncept er fra 2010.² Det afspejler datidens sikkerhedspolitiske situation med kamp mod terror og med operationerne i Afghanistan og i Irak.

Et vigtigt politisk element i 2010 var forsøget på at skabe en dialog med Rusland. Dengang hilste generalsekretær Anders Fogh Rasmussen den russiske præsident Dmitrij Medvedev velkommen. Man søgte at skabe et moderniseret og strategisk partnerskab med Rusland.³ Det partnerskab eksisterer ikke længere. At man i 2010 efter præsident Vladimir Putins tale ved sikkerhedskonferencen i München og efter Ruslands

¹ <https://www.nato.int/nato2030/>.

² https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82705.htm.

³ https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_68876.htm.

invasion af Georgien i 2008 søgte et nyt partnerskab med Rusland, det viser datidens naivitet - men det er en anden historie.

Det nye strategiske koncept skal skabe rammen for NATO's fremtid i en usikker verden, og det skal være retningsgivende for alliancen de næste mange år. Konceptet skal som alt andet i NATO vedtages med konsensus - så alle skal kunne bakke op om konceptet. Derfor er konceptet en nøje afvejning af de mange dagsordener i NATO.

Det kan være svært at forstå i Danmark og i dele af Nordeuropa, men for en række NATO-medlemslande er situationen i Ukraine langt væk. Bor man i Sydeuropa, er man langt mere optaget af den såkaldte Syd-dagsorden med fokus på risiko for destabilisering af Afrika og risikoen for flygtningestrømme sydfra mod Europa. På samme vis er man i Tyrkiet, der udgør den geostrategiske nøglebrik i sydøst, optaget af risikoen for terror fra bl.a. de millioner af flygtninge, som Tyrkiet allerede har i landet eller ved sine grænser. Det har den tyrkiske ambassadør i København over mange omgange gjort klart - bl.a. ved Atlantsammenslutningens årlige trusselskonferencer. Endelig er der NATO-medlemslande som Canada, der langt hen ad vejen ikke har reageret på Ruslands krig mod Ukraine - og i hvert fald ikke har iværksat en markant oprustning.

På baggrund af både covid-19 og Ruslands krig i Ukraine lægges der stor og stigende vægt på civil resiliens (forsimpler sagt robusthed). Her arbejder man med, at de enkelte NATO-medlemslande i langt højere grad skal kunne klare kriser i fremtiden - også civile kriser. Et robust samfund kan tåle et langt større pres, og derved kan militære styrker fokusere på deres kampfogaver. For Danmarks vedkommende betyder det, at Beredskabsstyrelsen i forbindelse med det kommende forsvarsforlig bør styrkes, hvilket kan begrundes i NATO's dagsorden om netop resiliens.

2. Fjendebilledet i det strategiske koncept

Det overordnede spørgsmål er i virkeligheden: Hvem er fjenden? I Norge, Estland, Letland, Litauen, Polen og Rumænien er man ikke i tvivl om behovet for at fokusere på Rusland og måske endda formulere det meget klart, at Rusland er fjenden. Det vil blive en kamp om ord i konceptet; ordet fjende er formentlig for kontroversielt til at blive indskrevet.

Kina ses af USA som den store udfordring på lang sigt. Det begyndte NATO allerede i 2019 at forholde sig til, og i det kommende koncept vil man nok nævne og forklare Kina som en strategisk udfordring.

I EU's Strategiske Kompas kan man allerede nu se, hvordan Kina har skiftet position og nu ses som en udfordring.⁴ Her omtaler man Kina både som en samarbejdspartner; en økonomisk konkurrent; og som en systemisk rival. Tonen i NATO's strategiske koncept bliver nok lidt hårdere, og den skal tilgodese USA's strategiske syn på Kina, og derved være med til at holde USA inde i NATO også på længere sigt.

3. Ukraine

Ukraine kommer til at fylde en del på topmødet. Man forventer en tale fra præsident Volodymyr Zelenskij - og måske frygter man lidt, at han vil kræve optagelse i NATO. På topmødet vil man arbejde for, at Ukraine kan kæmpe videre og opretholde status som selvstændig og suveræn stat. Det kan bl.a. ske ved at presse Frankrig og Tyskland til større og hurtigere leverancer af våben samt et udvidet uddannelsesprogram for ukrainske officerer og befalingsmænd.

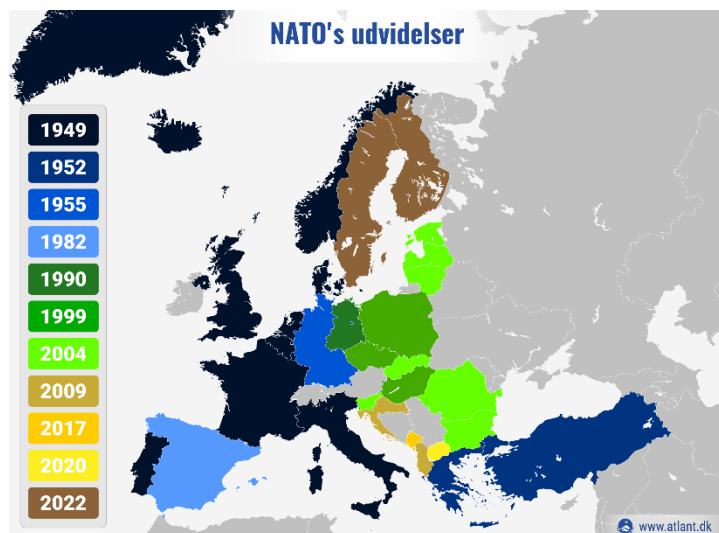
⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/da/pdf>.

Ukraine er et vigtigt punkt for mange af NATO-medlemslandene, der ser ukrainerne som udkæmpende NATO's kamp imod Putins Rusland, mens andre er mere skeptiske. Derfor skal generalsekretær Jens Stoltenberg finde den rette balance for beslutninger på mødet om Ukraine. Det er en balance imellem Øst- og Syd-dagsordenen, og det er en balance om at undgå, at Rusland ser sig angrebet. I nyhedsmediet Pravda har den russiske udenrigsminister Sergej Lavrov sammenlignet NATO og EU med Adolf Hitlers Nazi-Tyskland.⁵ Den type af sammenligninger gør naturligvis, at man er noget bekymret, og at man søger en rimelig balance uden at sælge ud af alliansens selvstændighed.

4. Optagelse af Finland og Sverige

De to nordiske lande Finland og Sverige søger at blive optaget som nye NATO-medlemslande. Det sker som en direkte konsekvens af Ruslands invasion den 24. februar 2022 af Ukraine. Begge stater gør derved op med årtiers sikkerhedspolitik, der officielt har været præget af neutralitet og alliancefrihed, hvilket begge lande begyndte at ændre på ved deres indtræden i EU og ved deres Partnership for Peace-aftaler med NATO fra 1990'erne. Imidlertid har man aldrig i Rusland været i tvivl om, at Finland og Sverige var vestlige og langt hen ad vejen integreret i NATO's forsvarsplanlægning.

Det vil ikke ændre det strategiske koncept, men det kan være med til at forstærke Øst-dagsordenen og derved svække Syd-dagsordenen i NATO.



Alle andre end Tyrkiet hilser Finland og Sverige velkommen. Begge lande lever op til kravene for optagelse i NATO, og begge lande har anvendt Washington-traktatens (NATO's juridiske rygrad også kendt som NATO-pagten) artikel 10 til at søge om optagelse.⁶ Heri formuleres den åbne dørs politik; men - og der er et stort men: Tyrkiet er imod! Den tyrkiske modstand skal nok ses som både en reel bekymring over særligt Sveriges relationer til, hvad man i Tyrkiet opfatter som terrorister, og så er der samtidig præsident Recep Erdoğan's behov for at vise sig som en stærk indenrigspolitisk leder.

Faktaboks - Den nordatlantiske traktat

Artikel 10

Deltagerne kan ved enstemmig beslutning opfordre enhver anden europæisk stat, som er i stand til at fremme grundsætningerne i denne traktat og bidrage til det nordatlantiske områdes sikkerhed, til at tiltræde denne traktat. Enhver stat, som modtager en sådan opfordring, kan blive deltager i traktaten ved at deponere sit tiltrædelsesdokument hos Amerikas Forenede Staters regering. Amerikas Forenede Staters regering vil underrette enhver af deltagerne om deponering af ethvert sådant tiltrædelsesdokument.

⁵ <https://www.pravda.com.ua/eng/news/2022/06/24/7354408/index.amp>.

⁶ https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=da.

5. Tyrkiet og Frankrig

Problembørnene på topmødet er mest af alt Tyrkiet og Frankrig. I Bruxelles vænner man sig lige nu til, at Tyrkiet på engelsk ikke længere hedder *Turkey*, men *Türkiye*.⁷ Derved skulle man ikke længere komme til at tænke på en kalkun (altså *turkey*), når man på engelsk taler om Tyrkiet. Der er dog mange i NATO, som mener, at præsident Recep Erdoğan puster sig op som en kalkun. Han omtales af en del i tænketankmiljøet som en, der bringer basaren ind i topmødet. Han kan nærmest ikke lade være med at ville kræve at søge at handle, og det irriterer de øvrige NATO-medlemslande, der ikke mener, at situationen er til det, men i stedet er til sammenhold.

Man kan direkte koble præsident Recep Erdoğan's opposition til finsk og svensk optagelse med det kommende præsidentvalg i Tyrkiet, som næppe blive ren *walk-over* for ham.⁸ Præsident Recep Erdoğan spiller i Tyrkiet ikke kun på at være stærk i NATO og afvise Finland og Sverige. Det klassiske grækenlandskort er allerede smidt ind i valgkampen. Tyrkiet har afholdt militærøvelser, og man har truet Grækenland med krav om ikke at militarisere Det ægæiske Hav.⁹ Det er en del af de to landes løbende konflikt om både den eksklusive økonomiske zone (EEZ) i Middelhavet og omkring Cypern.

I NATO håber man, at præsident Recep Erdoğan slækker på retorik og krav. Lige nu skal man finde en vej frem. Det skete, da Anders Fogh Rasmussen skulle vælges som generalsekretær, og nu håber man på en gentagelse. Det vil være katastrofalt for NATO, hvis Finland og Sverige ikke kan optages. De har været partnere siden 1990'erne; lever op til alle krav; har relativt stærke forsvar; og er ønskede medlemmer, der ikke vil svække, men styrke alliancen. Præsident Recep Erdoğan risikerer derfor en marginalisering, og særlig Frankrig og USA er vrede på ham. Jeg skriver "ham", og jeg taler om præsident Recep Erdoğan, for det er meget væsentligt at forstå, at dette er hans personlige politik, som mine tyrkiske kolleger har svært ved at forstå.

På samme vis er der en stigende irritation over Frankrigs præsident Emmanuel Macron. Hans udtalelse om, at NATO er hjernedød, giver stadig anledning til stor irritation i NATO.¹⁰ Mange er trætte af, at Frankrig ikke ønsker et stærkere NATO, men i stedet hele tiden søger imod en europæisk løsning inden for rammen af EU. Frankrig har med præsident Emmanuel Macron søgt samtaler med præsident Vladimir Putin.¹¹

Frankrig har i høj grad - sammen med Tyskland - været ledende på EU's sanktioner mod Rusland og igangsættelsen af optagelsesprocessen for Ukraine ind i EU. Til gengæld har Frankrig hidtil ikke leveret signifikant våbenhjælp til Ukraine. Mange opfatter det som, at præsident Emmanuel Macron ikke har forstået situationens alvor - eller endnu værre at han vil være en stor statsmand, der uden om Ukraine forhandler med Rusland. Irritationen er markant i krogene, men det understreges, at Frankrig er en pålidelig partner, der vil forsvare de øvrige NATO-medlemslande. Det franske argument er, at man har leveret gamle våben til afrikanske stater, og at man nu kun har få lagre tilbage, og med leveringen af 18 nye Caesar-artilleripjecer er man inde og tage fat i egne lagre, og derved svækkes Frankrig.¹²

⁷ <https://www.aljazeera.com/news/2022/6/2/un-registers-turkiye-as-new-country-name-for-turkey>.

⁸ <https://www.france24.com/en/middle-east/20220622-with-an-eye-on-re-election-turkey-s-erdogan-risks-the-ire-of-western-partners>.

⁹ <https://balkaninsight.com/2022/06/10/turkeys-erdogan-warns-greece-not-to-militarise-aegean-islands/>.

¹⁰ <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>.

¹¹ https://www.lemonde.fr/international/article/2022/05/04/entre-emmanuel-macron-et-vladimir-poutine-une-reprise-de-contact-sans-illusions_6124669_3210.html.

¹² <https://www.france24.com/fr/europe/20220625-guerre-en-ukraine-la-strat%C3%A9gie-occidentale-face-au-co%C3%BBt-de-lenlissement>.

6. Afskrækkelse og hurtigere reaktionstid

NATO øger markant sit beredskab. Op mod 300.000 soldater skal nu i højere beredskab, og der skal oplægges depoter på østflanken.¹³

Præsident Vladimir Putin har udtalt, at Sovjetunionens sammenbrud var den største katastrofe i det 20. århundrede.¹⁴ Samtidig har han sammenlignet sig med zar Peter den Store af Rusland og dennes ekspansionspolitik.¹⁵ Det medfører en frygt for, at Rusland ikke vil stoppe ved Ukraine. Vigtige elementer på topmødet bliver derfor en stærkere afskrækkelse af Rusland.

Ved topmøderne i Wales i 2014 og i Warszawa i 2016 fokuserede man på afskrækkelse og hurtigere reaktionstid. Man skabte bl.a. enhanced Forward Presence (eFP) i form af styrker, der er til stede langs NATO's østlige flanke, så Rusland ved et angreb ikke stod over for den enkelte stat, men NATO-styrker.

Man ser i NATO med dyb bekymring på Ruslands krig mod Ukraine og den stadig mere skingre retorik. Samtidig har man registreret, at Rusland nu taler om brug af taktiske atomvåben. Dette skal indpasses i det strategiske koncept, men også være noget, man afskrækker Rusland fra at tage i brug.

Det kan forventes, at der i forbindelse med topmødekommunikation kommer en udtalelse om, at man genforsikrer hinandens sikkerhed - muligvis meget eksplicit, at de seneste russiske trusler mod Litauen ikke er acceptable, og at et russisk angreb på Litauen - for at sikre en transportkorridor mellem den russiske enklave Kaliningrad og Belarus - vil være et angreb på det samlede NATO. I hvert fald efterlyser den litauiske præsident Gitanas Nausėda en klarere NATO-linje.¹⁶

De seneste måneder har vist, at man skal kunne reagere endog meget hurtigt. Det kræver, at de militære styrker har et højt beredskabsniveau; at det civile samfund er robust (resilient); og at man har de fornødne lagre.

Det kan derfor forventes, at beredskabstid for militære styrker bliver et vigtigt dagsordenspunkt - som måske ikke offentliggøres. Den danske brigade, som er en del af Danmarks styrkemål, skal være på plads i 2024, og den har en planlagt reaktionstid på 180 dage. Dette vil give Danmark problemer.

7. NATO's budget

Samlet betaler NATO-medlemslandene 2,5 mia. € (svarende til 18,6 mia. kr.) til NATO's fælles kasse. Dette bidrag er del af de 2% af BNP, som hvert enkelt NATO-medlemsland bør bruge på forsvaret. Midlerne, der betales til NATO, dækker primært to ting: Administration og kommandostruktur.

- Det civile budget er på 0,29 mia. €.
- Det militære budget er på 1,56 mia. €.

Dette budget ønsker man forhøjet, og bl.a. er Frankrig imod dette.

¹³ <https://twitter.com/i/broadcasts/1yoJMWAvpBXXKQ>.

¹⁴ <https://www.reuters.com/world/europe/putin-rues-soviet-collapse-demise-historical-russia-2021-12-12/>.

¹⁵ <https://www.bbc.com/news/world-europe-61767191>.

¹⁶ <https://www.politico.eu/article/gitanas-nauseda-lithuania-nato-russia-belarus-ukraine-invasion-counter/>.

8. Danmark og topmødet

I NATO er mange lettede over Ruslands krig i Ukraine, for det har gjort det klart for en række NATO-medlemslande, at verdenen ikke længere er, som den var i 1990'erne eller i 00'erne. Det kommer man til at se ved diskussionerne om NATO's styrkemål.

NATO har en proces, hvor man opstiller et mål for, hvad alliancen skal kunne samlet set, og hvad de enkelte NATO-medlemslande skal bidrage med. Dele af denne proces er åben - f.eks. kravene om, at NATO samlet kan stille med 30-30-30-30 i form af 30 middeltunge bataljoner (en bataljon udgøres af mellem 300 og 1.000 soldater), 30 kampflyeskadriller og 30 sejlene kampenheder fra hele alliancen på 30 dage.

Styrkekravene til Danmark offentliggøres ikke umiddelbart, men statsminister Mette Frederiksen vil være under et stort pres på topmødet. Nok ikke så meget offentligt, men der er ingen tvivl om, at man i de øvrige hovedstæder i alliancen ikke på nogen måde er tilfreds med det nationale kompromis på forsvarsområdet. Det er godt - og er blevet noteret - at Danmark nu på forsvarsområdet indgår fuldt ud i EU-forsvarssamarbejdet. Det er til gengæld på ingen måde i orden, at Danmark først i 2033 når målet om brug af 2% af BNP på forsvaret. Det er simpelthen helt uacceptabelt, og man er trætte af Danmark på netop dette punkt. De langsommelige danske investeringer i forsvaret står meget klart i både USA og i NATO.

I NATO er 2% af BNP ikke længere toppen, men bunden. Det bliver et problem for Danmark, hvis der holdes fast i forsvarsbudgettet, som det er tilkendegivet.¹⁷

De sidste dages danske "ofre" i form af at sende forsvaret ud på missioner er ikke nok. Det virkede i Afghanistan og i Irak, fordi tiden var en anden, men nu registrerer man stille: Ja - Danmark deltager naturligvis i afskrækkelsen, og Danmark bidrager til støtten til Ukraine, men Danmark sætter ikke alt til side, som Tyskland har gjort med sin massive milliardinvestering i forsvaret.

Hvis Finland og Sverige optages, så vil de ikke være Danmarks redning, for Finland og Sverige er i gang med forøgelse af deres eget forsvar. Normalt kan Danmark i NATO regne med støtte fra Storbritannien og i EU med Tyskland, men disse klassiske allierede har begge valgt en anden vej end Danmark, og derfor er det simpelthen svært for den danske regering at finde stærke støtter til den henholdende politik.

At udsende fregatter, fly og soldater er noget, man forventer af Danmark, og bag mødedørene bliver dette et meget spændende NATO-topmøde for alle, men statsminister Mette Frederiksen må forberede sig på at skulle forsvare en dansk position, der begynder at minde om positionen i 1980'erne, hvor Danmark kun til dels var med til at træffe de vigtige beslutninger.

Det nationale kompromis er simpelthen ikke godt nok for Danmarks allierede, og de forventer, at Danmark speeder op på oprustningen og forøgelsen af et nedslidt forsvar. Dette sker dog nok først efter et folketingsvalg. NATO-politik handler ikke kun for Frankrig eller Tyrkiet om indenrigspolitik - det gør det også i Danmark.

¹⁷ <https://twitter.com/i/broadcasts/1voJMWAvpBXXQ>.

9. Danmarks bidrag til NATO

Danmark bidrager løbende til NATO's stabe og kommandostruktur. Derudover har Danmark sendt styrker til bl.a. Estland og Letland.

Noget af det, som Danmark bidrager med lige nu - eller kommer til at gøre senere i år - er:

- Multinational Corps North East - stabsbidrag og næstkommanderende.
- Fregat til amerikansk hangarskibsgruppe i Nordatlanten.
- Kampbataljon med støtteenheder i Letland som en del af NATO's forsvarsplaner (NFP) - ca. 750 soldater.¹⁸
- 220 soldater er i Estland som en del af NATO's enhanced Forward Presence (eFP).
- Fly til bl.a. Baltic Air Policing og til Icelandic Air Policing.

10. Atlantsammenslutningen er med i Madrid

Atlantsammenslutningen er med i Madrid, og deltager i de møder, der kører parallelt med topmødet. Det drejer sig om NATO Public Forum.

Vi står naturligvis til rådighed for medierne, og kan i den forbindelse kontaktes på telefon +45 3059 1944 eller via e-mail lars@atlant.dk.



Lars Bangert Struwe
generalsekretær, ph.d.

¹⁸ <https://www.forsvaret.dk/da/ogaver/internationale-opgaver/letland--sikring-af-natos-ostlige-flanke/>.