



# DEN NORSKE ATLANTERHAVSKOMITÉ

The Norwegian Atlantic Committee

KORTINFO

3-2016

## RESULTATET AV NATO-TOPPMØTET I WARSZAWA 8. – 9. JULI 2016

Av Jo G. Gade,

kontreadmiral/forsker ved Institutt for Forsvarsstudier

Russlands annektering av Krim og konflikten i de østlige delene av Ukraina medførte at NATO på toppmøtet i Wales 4.-5. september 2014 ble et veiskille for Alliansen. Tross overlegenhet i ren militær kampkraft, måtte NATO erkjenne at de militære styrkene hadde store mangler når det gjaldt operativitet og beredskap. I konflikten med Ukraina viste Russland at de var i stand til å deployere store styrker over lange avstander på adskillig kortere tid enn tidligere. NATO-toppmøtet besluttet derfor å iverksette en «Readiness Action Plan» (RAP), og en rekke andre tiltak for bedre å kunne møte potensielle utfordringer fra de russiske militære styrkene.

NATO-toppmøtet i Warszawa 8.-9. juli 2016 var ikke et nytt veiskille, men en oppfølging fra det forrige toppmøtet. Fokus var på implementeringen av de beslutninger som ble fattet i Wales.

### Hovedutfordringer

Møtet i Warszawa var Jens Stoltenbergs første toppmøte som NATOs generalsekretær. Han og Alliansens stats- og regjeringssjefer skulle nå gjøre opp status for i hvilken grad de hadde lykkes i å implementere de beslutninger som ble fattet i Wales, og fatte nye beslutninger for å møte Alliansens fremtidige utfordringer. Hovedutfordringene var:

- Forholdet til Russland
- Byrdefordeling
- Terrorisme og kampen mot ISIL
- Støtte til partnere og samarbeid med andre organisasjoner

### Forholdet til Russland

Trusselsituasjonen for Alliansen er preget av usikkerhet og ustabilitet, det være seg fra Russland i øst, ustabile forhold i syd, terrorisme, cyber og hybride utfordringer. Persepsjonen av trusselen for det enkelte NATO-land varierer ut fra geografien. For de baltiske land, Polen og Norge er fokus naturlig nok på Russland. Landene i syd-regionen er mer opptatt av situasjonen i Midtøsten og Nord-Afrika, inkludert

de store flykting- og immigrant-strømmer over Middelhavet.

Tross ulik vektlegging av trusselen, viste man på toppmøtet samhold og enighet når det gjelder utfordringene med Russland. Avskrekking og kollektivt forsvar står sentralt. For Alliansen gjelder det å markere en 'rød linje' eller grense overfor Russland for hva som kan aksepteres, og tydeliggjøre hvilke konsekvenser det vil få hvis Russland overskrider denne. Avskrekking vises ved tilstedeværelse av militære enheter med kort reaksjonstid og høy operativitet. I tillegg til etableringen av NATOs «Very High Readiness Joint Task Force» (VJTF) som en konsekvens av «RAP», besluttet toppmøtet i Warszawa å etablere fire multinasjonale bataljons stridsgrupper, hver på ca. 1000 personer, i Estland, Latvia, Litauen og Polen. De fire gruppene skal ledes henholdsvis av Storbritannia, Canada, Tyskland og USA, og vil være multinasjonale. Alle NATO-landene vil på rotasjonsbasis kunne bidra med enheter. I tillegg vil USA ha en styrke på 4-5000 soldater stasjonert i Polen pluss forhåndslagret utstyr for en tilsvarende styrke basert på en bilateral avtale mellom USA og Polen. Alt dette høyner avskrekkingseffekten og understreker samholdet og solidariteten i Alliansen. Norge vil stille styrker til disposisjon for stridsgruppene. Etablering av bataljons stridsgrupper vil også bidra til å berolige de NATO-landene som føler seg spesielt truet av Russland. Spørsmålet er om disse tiltakene er tilstrekkelig for å avskrekke Russland fra å overskride den nevnte røde linjen.



Foto: NATO

Basert på at Putin handler rasjonelt, er toppmøtets svar ja. Det er opp til Russland å gi fasiten.

I tillegg til avskrekking er det viktig å ha en dialog med Russland. Dialog og avskrekking overfor Russland er ikke noe nytt for Norge. Bilateralt har vi gjort det lenge. Det er ikke gitt at alle NATO landene ser det på samme måte, og det er ikke avklart hva en slik dialog skal omfatte. Hvordan dette skal kunne gjennomføres vil bli diskutert i løpet av høsten, inkludert med Russland i NATO-Russland-rådet. Alliansen innser imidlertid at en dialog ikke vil medføre at en oppnår et omforent syn mellom Russland og NATO når det gjelder den sikkerhetspolitiske situasjonen. Det vi må forsikre oss om er at misforståelser unngås, at man er konsekvent og forutsigbar, slik at NATO ikke blir sett på som en trussel overfor Russland, og at opprustning kan unngås. En dialog om sikkerhetssituasjonen i Europa burde også vært på agendaen i «Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa» (OSSE). Beklageligvis blokkerer Russland for dette.

### Byrdefordeling

Allerede på forsvarsministermøtet i NATO i juni 2010 gikk den amerikanske forsvarsministeren Robert Gates hardt ut mot sine europeiske allierte og påpekte hvor mye USA bidro til Alliansen og hvor urimelig det var at ikke de europeiske landene påtok seg en større byrde. Mens USA bidro med 63 % av Alliansens forsvarsutgifter i

2001, steg den til 77 % i 2011. I dag bidrar USA med en andel som er mer enn 2/3.

Etter toppmøtet i Wales har Alliansen klart å snu trenden med reduserte forsvarsbudsjetter. I 2016 økte de samlede utgiftene til forsvar for første gang siden 2009. Det er allikevel langt igjen til målsettingen om at nasjonene skal bruke minst 2 % av bruttonasjonalproduktet på forsvaret og at minst 20 % av forsvarsbudsjettet skal brukes på materiellinvesteringer og forskning. I dag er det fem nasjoner som oppfyller 2 % kravet og 10 nasjoner som oppfyller 20 % kravet. Sett fra NATO gjør Norge det rimelig bra, selv om vi kun oppfyller 20% kravet. Den nye langtidsmeldingen for forsvaret som skal godkjennes i Stortinget nå i høst er blitt positivt mottatt i Brussel.

USA fortsetter å kreve en mer rettferdig byrdefordeling og at europeerne må gjøre mer. Dette vil fortsette uansett om det blir Donald Trump eller Hillary Clinton som overtar etter Barack Obama som president. De europeiske nasjonene og Canada er innforstått med dette, men påpeker også at man ikke bare må fokusere på 2 % og 20 % målsettingene, de såkalte input- parameterne. Like viktig er det å se på output- parameterne, som måler den effekt og de militære kapasiteter nasjonene bidrar med til fellesskapet. Det gjelder i hvilken grad styrkene er deployerbare og tilgjengelig for artikkel 5- og internasjonale operasjoner, at man bidrar



til NATOs hurtige reaksjonsstyrker og sørger for interoperabilitet gjennom deltakelse i NATO- og nasjonale øvelser. Andre positive tiltak fra europeerne er å ta initiativ og delta i prosjekter som øker den militære kapasiteten og forbedrer operativiteten, som 'Smart Defence', 'Framework Nations Concept' og 'Joint Expeditionary Force'.

### **Terrorisme og kampen mot ISIL**

Alliansen har utfordringer når det gjelder terrorisme. Det er en direkte trussel mot vår egen befolkning slik vi nylig har vært vitne til blant annet i Frankrike, Belgia og Tyrkia. ISIL utgjør en spesiell trussel i Midtøsten og i Nord-Afrika og mot NATO-nasjonene. Derfor bidrar mange NATO-land og partnere til den globale koalisjonen i kampen mot ISIL. I Warszawa ble det besluttet at man skulle øke Alliansens bidrag ved å tilby NATO AWACS støtte for å bedre koalisjonens situasjonsforståelse. Planen er at dette vil implementeres i løpet av høsten. NATO vil fortsette å samarbeide med partnere og andre internasjonale organisasjoner når det gjelder å ha en felles forståelse for utfordringene og kunne bidra i praktisk samarbeid til støtte for FNs globale anti-terror strategi.

### **Støtte til partnere og samarbeid med andre internasjonale organisasjoner**

NATO har som kjent en rekke formater når det gjelder samarbeid med partnere. Noen er kun interessert i å samarbeide innenfor enkelte begrensede områder, mens andre deltar aktivt i materiellsamarbeid, operasjoner osv. Sverige og Finland representerer denne siste kategorien, og kan vel anses å ha et «EØS»-medlemskap i NATO. De er ikke del av artikkel 5-garantien, men deltar så langt de kan uten å være medlem. De har foreløpig ikke planer om å søke medlemskap, men Sverige er kanskje nærmest til å komme med en slik søknad i fremtiden. Da vil trolig Finland følge med. Det kan imidlertid få store konsekvenser for den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa og forholdet til Russland. Montenegro mottok invitasjon til medlemskap i desember 2015, og vil bli medlemsland nummer 29 så snart ratifikasjonspapirene er utarbeidet.

På NATO-toppmøtet i Bucuresti i 2008 ble det besluttet at Georgia og Ukraina vil bli medlemmer av NATO. Det er mange som gjerne skulle sett at den beslutningen ikke var fattet.

Medlemskap for Ukraina er ikke aktuelt i dag blant annet på grunn av manglende oppslutning blant befolkningen. Georgia derimot gjør alt de kan for å bli medlemmer, blant annet bidrar de substansielt til flere av NATOs operasjoner. Det er imidlertid langt frem for Georgias medlemskap. Selv om NATO medlemskap er åpen for alle europeiske demokratier som deler Alliansens verdier, som er villig og i stand til å påta seg det ansvaret og de forpliktelser det medfører, så må også et medlemskap medføre at man bidrar til sikkerheten av det nord-atlantiske området. Det er ikke konsensus i dag for at det er tilfellet med Georgia som NATO-medlem.

For å kunne løse sine oppgaver er NATO avhengig av gode relasjoner med andre internasjonale organisasjoner, som FN, EU og AU. Samarbeidet med EU er spesielt viktig. Det gjelder blant annet materiell samarbeid og utvikling av militære kapasiteter, kampen mot terror, anti-pirat virksomhet og kapasitetsbygging i ustabile regioner. NATOs artikkel 5-operasjon i Middelhavet, «Active Endeavour», har bidratt i kampen mot terror som en konsekvens av angrepet på USA 11. september 2001. I Warszawa ble det besluttet at denne operasjonen nå skal være en ikke-artikkel 5-operasjon, «Operation Sea Guardian», som kan ivareta alle former for maritime sikkerhetsoperasjoner. Det kan innebære et tettere samarbeid med EU i Middelhavet når det gjelder operasjoner relatert til immigrasjon, EUs operasjon «Sophia», kapasitetsbygging i Libya osv. I Warszawa ble det også underskrevet en felles erklæring av NATOs generalsekretær, EU rådets president og presidenten i EU-kommisjonen, som omfatter en rekke tiltak som de to organisasjonene har til hensikt å iverksette. Det gjelder innenfor områder som cyberforsvar, tiltak mot hybride trusler, militær kapasitetsbygging, maritim sikkerhet og øvelser.

### **Andre forhold**

Andre forhold det kan være verdt å nevne:

- **Kjernevåpen.** Toppmøtet understreket at så lenge kjernevåpen eksisterer, vil NATO forbli en kjernefysisk allianse. Missilforsvar kan ikke erstatte kjernevåpen, men ansees som et supplement. Status for NATOs missilforsvar er at det nå har en «Initial Operational Capability».



Foto: NATO

- «**Brexit**». Folkeavstemningen om Storbritannias EU-medlemskap var selvfølgelig ikke et offisielt tema på toppmøtet, selv om det kan få konsekvenser for NATO. På den ene siden kan det være positivt hvis det medfører at UK involverer seg mer og tar et større ansvar i Alliansen. På den annen side vil «Brexit» kunne medføre at det blir enda vanskeligere å implementere tiltakene i NATO-EU erklæringen som ble underskrevet i løpet av toppmøtet.
- **Nytt NATO HQ.** Alliansen vil flytte inn i sitt nye hovedkvarter i Brussel i 2017.

### Warszawa toppmøtet sett med norske øyne

For NATO er det viktig at toppmøtene fremstår som en suksess og at de målsettinger og forventninger man har blir innfridd. Det var tilfellet også for møtet i Warszawa.

Sett med norske øyne var det spesielt viktig med samholdet og den solidaritet som ble vist når det gjaldt forholdet til Russland, og de tiltak som ble tatt angående avskrekking og dialog. Det vil være viktig at Norge med sine

gode etterretninger i nordområdene bidrar til at Alliansen får bedre kjennskap og kunnskap om forholdene i Russland, slik at man kan ha en felles plattform å arbeide ut fra.

NATOs nåværende kommandostruktur ble besluttet i 2010 og fullt implementert i 2012. Strukturen er i stor grad tilpasset internasjonale operasjoner, og er ikke like velegnet for artikkel 5-operasjoner. Norge vil derfor være en av pådriverne til en revisjon av kommandostrukturen. Hvis man ikke får dette til, kan vi ende opp med bilaterale eller multilaterale avtaler internt i NATO. Det er ikke bra for samholdet i Alliansen.

USA er viktig for NATO. Europeisk sikkerhetsgaranti er ikke nok. For et lite land som Norge er det viktig at USA fortsatt tar leder ansvaret i Alliansen. Om det vil fortsette hvis Trump blir president, er usikkert. Uansett vil de strømninger som er kommet opp i valgkampen i USA med Trump ikke forsvinne. Det kan få konsekvenser for NATO også med Hillary Clinton i det hvite hus.

### Om Kortinfo fra DNAK:

I denne publikasjonsserien utgir DNAK tekster for å fange opp aktuelle temaer i kortfattet form. Hovedvekten av temaene vil ligge på forsvars- og utenrikspolitikk i det atlantiske området.