

Hva er Prague Capabilities Commitment?

Av Tore Nyhamar, forsker Forsvarets forskningsinstitutt

NATOs toppmøte i november har tre nye saker på dagsorden: Utvidelse med 7 nye land, Prague Capabilities Commitment (PCC) og forslaget om NATOs nye hurtigutrykningsstyrke NRF (NATO Reaction Force) på 21.000 mann. Medlemsutvidelsen, som man trodde skulle bli en stor og kontroversiell sak, har nærmest forsvunnet fra rampelyset. Det er klart at Estland, Latvia, Litauen, Slovakia, Romania, Bulgaria og Slovenia blir medlemmer av NATO. NRF er det stort trykk på, og noe vil ganske sikkert bli vedtatt i Praha. Her skal det handle om PCC, den umiddelbart minst tilgjengelige av hovedsakene. PCC er NATOs tiltak for å forbedre alliansens militære styrker.

MILITÆRTEKNOLOGISK BAKGRUNN

Bakgrunnen for ønsket om å forbedre alliansens militære styrker er at det har vokst frem et kapasitetsgap mellom USA på den ene siden, og de andre NATO-medlemmene på den andre siden. I 1990-91 avslørte Gulfkrigen amerikanernes teknologisk forsprang og europeernes vansker med å forflytte militære styrker. I 1998 oppdaget europeerne under Kosovokampanjen at man knapt klarte å operere fly sammen med amerikanerne. På NATOs forrige toppmøte i Washington DC i 1999 ble så Defence Capabilities Initiative (DCI) lansert for å krympe teknologigapet og omforme og modernisere de europeiske landenes militære styrker. DCI identifiserte 58 programområder hvor europeerne trengte å gjøre fremgang. Det er en lang rekke grunner til at DCI ikke ble noen suksess. DCI foreskrev generell satsning på bred front. I en situasjon hvor europeerne ikke ønsket å bruke mer penger på militære formål, kunne ikke en slik bred satsning føre frem. Veien frem til kritiske operative kapasiteter ble for lang. I tillegg kom vansker med å få amerikanerne til å frigi militærteknologi, og europeernes vansker med å prioritere mellom militær kapasitet i nær fremtid og industripolitiske mål på lang sikt.

POLITISK BAKGRUNN

Det finnes mange grunner til å forsøke og redusere kapasitetsforskjellen over Atlanterhavet. For det første, som USAs nye strategiske konsept fra oktober sier i klartekst: USA er ikke interessert i allianser som ikke kan bidra til å løse sentrale, amerikanske sikkerhetsutfordringer. Et NATO uten engasjert amerikansk deltakelse vil raskt mangle evne til å gjennomføre større fredsopprettende operasjoner som i Bosnia og Kosovo, fordi man trenger USAs militære makt i ryggen og fordi europeerne simpelthen mangler evnen til raskt å utplassere og forsyne en større styrke. Det er ikke uten grunn at EU har brukt så mye krefter på å få tilgang til NATOs ressurser. Men forsvinner amerikanernes ressurser fra NATO, mister europeerne fort evnen til å få gjort ting de ønsker. Mange europeiske land – blant dem NATOs nye medlemsland – ønsker også et fortsatt stabiliserende amerikansk nærvær i Europa.

For det andre er det ønske om å kanalisere amerikanske kapasiteter og virkestrang inn i baner som Europa ser seg tjent med. Mange er bekymret for det man oppfatter som amerikansk egenrådighet, mangel på lydighet for andre meninger og respekt for internasjonale regler. Et rele-

vant NATO er en internasjonal institusjon som gir arena for europeisk innflytelse. Europeisk militær relevans vil gi økt tyngde til europeiske synspunkter. En europeisk evne til å gjennomføre moderne høyintensitetskrig globalt vil bryte det amerikanske monopolet. Skal internasjonale regler håndheves med makt, er FN i dag avhengig av amerikanske militære midler. Evnen til å flytte og forsyne militære styrker dit det trengs, er sterkt begrenset uten amerikansk medvirkning. Dette vil også gjelde robuste fredsbevarende operasjoner. USAs tendens til å ville unngå FN ved bruk av militær makt er et problem for dem som ønsker en utvikling til et normstyrt internasjonalt samfunn.

For det tredje fører en demonstrasjon av for sterk amerikansk militær overlegenhet også til bekymringer. Kombinasjonen av USAs globale evne til krigføring med små tap og en ny unilateralt orientert nasjonal sikkerhetsstrategi som omfatter bruk av forkjøpsangrep, skaper frykt for at USA vil ta seg til rette. Mange mener at NATOs fremtid som en operativ militærallianse står på spill i Praha. NATO kommer nok til å bestå. Men med mindre Praha-møtet gir konkrete militære resultater, blir NATO redusert til en del av den europeiske sikkerhetsorden. Da vil USA miste reell interesse for NATO, og internasjonal inngripen bli en eksklusiv amerikansk kapasitet for formål som USA bestemmer alene.

Dette er den politiske bakgrunnen for PCC, som er drevet frem av NATOs europeiske generalsekretær Lord Robertson. Mens DCI var et kollektiv løfte om å forbedre sine kapasiteter, vil PCC være spesifikke forpliktelser fra hvert enkelt medlemsland om å bidra med bestemte kapasiteter innen en tidsfrist. I PCC vil ansvaret for oppfølging være klart. Det øker synligheten av et brudd med løftene betraktelig, og gjør det vanskeligere for landene å unnlate og følge opp sine løfter overfor generalsekretæren. Hva slags tiltak som er aktuelle overfor medlemsland som allikevel unnlater å følge opp sine løfter er uklart.

HVA ER PRAHA-KAPASITETENE?

Lord Robertson har fokusert på fire hovedområder hvor medlemslandenes styrker må forbedres:

- Forsvar mot kjemiske, biologiske, radiologiske og kjernefysiske våpen
- Kommando-, kommunikasjons- og informasjonsoverlegenhet
- Evne til operativt samarbeid og effektivitet i strid
- Evne til hurtig deployering og utholdenhet

NATO har denne gangen valgt å konsentrere seg om konkret evne til å gjennomføre moderne militære operasjoner. PCC tar sikte på å gi alliansens militære styrker evnen til å føre krig. Men man tar sikte på å være enda mer konkret i Praha. PCC har forsøkt å lære av DCI ved å konsentrere seg om forhold av kritisk betydning for å gjennomføre moderne militære operasjoner. Generalsekretær Robertson har utarbeidet en åttepunktts generell mangeliste. Basert på disse åtte kritiske manglene, har han henvendt seg til alle medlemsland med konkrete oppfordringer om bidrag. De åtte punktene har for hvert enkelt lands del blitt supplert med en skredersydd oppfordring om bidrag tilpasset landets særegne kapasiteter og muligheter.

Den første kritiske mangelen er styrkebeskyttelse mot masseødeleggelsesvåpen. Alle norske styrker som er innmeldt til NATOs reaksjonsstyrker er utstyrt med kapasitet til å beskytte seg mot kjernefysiske, radiologiske, biologiske og kjemiske våpen. Den andre kritiske mangelen er luftbåren bakkeradar. Den amerikanske Joint STARS (Surveillance and Target Attack Radar) er et aktuelt system. Dette systemet kan overvåke aktiviteten på bakken fra luften, det gir sikkert samband mellom luftstridskreftenes kommandosentra, hærens mobile kommandosentra og analysesentra langt borte fra operasjonssområde. Systemet er en forutsetning for

to nødvendige kapasiteter i moderne militæroperasjoner: informasjonsdominans på bakken og sikker kommunikasjon mellom våpengrenene hær og luft. Slike systemer er meget kostbare, noe som gjør det aktuelt gjøre det til en fellesressurs for NATO. Mønster er AWACS-flyene som i dag er alliansens eneste mobile felleseie. Konkret betyr det at hvert land får en bidragsbrøk av systemets totale kostnader. Den tredje kritiske mangelen er presisjonsstyrt ammunisjon. Dette er hylleware og et spørsmål om å anskaffe forbedrede og mer langtrekkende versjoner av noe man allerede har. Norge har sagt at vi vurderer å øke vår beholdning av presisjonsvåpen med 30% utover de vi hadde planlagt innen 2005.

Den fjerde kritiske mangelen er strategiske transportfly. Her finnes i dag to alternativ med tilstrekkelig størrelse: Det amerikanske C-17 og det russiske Antonov-400. Det er ingen grunn til å tro at amerikanerne vil godta noe annet enn C-17 som godt nok. Den femte kritiske mangelen er tankfly med kapasitet til å fylle drivstoff i lufta. Innen disse to flykapasitetene er den amerikanske dominansen i dag fullstendig: Amerikanerne har 250 strategiske transportfly og tankfly, mens de europeiske allierte *tilsammen* har 12-15 transport- og tankfly. Under kampene i Afghanistan var strategisk løftekapasitet likevel en knapp ressurs for amerikanerne. Alliert støtte på dette området ville være til genuin hjelp for amerikanerne. Strategisk løftekapasitet blir en lakmestest på om europeerne mener alvor. Uten konkrete resultater her, vil USA se på PCC som mislykket. Dessuten er det svært sannsynlig at egen transportkapasitet blir en nødvendig forutsetning for at EUs hurtige reaksjonsstyrke skal kunne utrette noe. Den sjette kritiske mangelen er støttejamming fra fly. Dette er elektronisk krigføring som tar sikte på å forvirre en forsvarers luftforsvar, mens man undertrykker og slår det ut fra luften. Den sjuende kritiske mangelen er si-

kre kommando-, kontroll-, og informasjonssystemer for NATOs flyttbare hovedkvarter. Den åttende og siste kritiske mangelen er strids- og service-støtte, for eksempel evnen til å få frem forsyninger til korps og divisjoner i strid inne i et krigsteater.

Norge har i tillegg spesielt blitt bedt om å bidra innen strategisk sjøtransport (her har vi ledernasjon-ansvar), et logistikkfartøy for å gi fregattene økt evne til å operere langt fra Norge, samt med kamphelikoptre. Det siste har norske myndigheter sagt nei til. Tilsvarende landspesifikke krav har gått ut til de andre medlemslandene.

UTFORDRINGENE FRA FELLESRESSURSER OG INDUSTRIPOLITIKK

Vil PCC bli en suksess? Det som taler for er at behovet for endring er klarere erkjent blant medlemslandene, og at presset på dem for å levere varene er større. Det som taler mot er blant annet langsiktige industripolitiske hensyn. Anskaffelse av et luftbårent bakkeovervåkningssystem har for eksempel vært på dagsorden i et tiår, blant annet fordi europeerne ønsker å utvikle et nytt system. Europeisk flyindustri skal ha det strategiske transportflyet A400 klart i 2010. Slike industripolitiske hensyn har forpurret anskaffelser i NATO før, og kan gjøre det igjen. PCC dreier seg om løsninger på mellomlang sikt, noen av dem midlertidige. Hittil har man i Europa tviholdt på ambisjonen om å ha egen forsknings- og utviklingskapasitet og en egen industri over hele fjøla. I en situasjon hvor USA bruker mer enn fire ganger så mye som Europas samlede investeringer i militær forskning og utvikling, er dette et urealistisk mål. Nå er det ikke sikkert at europeerne ser det slik. Et annet forhold er at europeerne kan være uvillig til å legge feltet åpent for amerikanerne på akkurat de kapasiteter PCC omfatter. PCC dreier seg om nøkkelkapasiteter, kjernen i en selvstendig europeisk stilling på lengre sikt.



B Returadresse
Den norske Atlanterhavskomiteé
Fr. Nansens pl. 6
0160 Oslo

En annen utfordring blir å håndtere eventuelle nye felleskapasiteter for NATO. I dag har NATO bare 6 AWACS-fly (Air-Borne Warning and Control System) som er felleseieendom for alliansen. Det er klart at luftbåren radar, strategiske transportfly og tankfly er så kostbart at det blir nødvendig å diskutere fellesløsninger, særlig for små land. Det kan enten være NATO-løsninger eller at grupper av land går sammen. Men det vil skape utfordringer på mange områder. Blant annet er styrkeplanleggingen i NATO bygget på nasjonale styrkemål. Videre må man finne finansieringsbrøker, drift og beslutningsprosedyrer for når kapasiteten kan brukes. I dag har AWACS-flyene mannskap satt sammen fra flere land. Skal den modellen videreføres, vil man gjøre seg avhengig av støtte fra alle eller mange medlemsland for deltagelse i en bestemt operasjon. Tyskland er et nøkkelland fordi tyskerne er det store landet som hittil har vært minst villig til å legge om sine styrker for å sette dem i stand til å løse internasjonale oppdrag. Tyskland er også svært påholden med å bruke penger til forsvarsformål.

En tredje utfordring som følger av økt innslag av fellesløsninger, er økt vekt på interoperabilitet. Desto tettere samarbeidet er, desto større krav vil det stille til språkforståelse, felles doktriner, taktikk og prosedyrer, og felles engasjementsregler. Engasjementsreglene er i dag et nasjonalt ansvar. Engasjementsregler for NATO-styrker må godkjennes av alle medlemslandene. PCC vil få betydning for hvor effektiv og relevant NATOs hurtig-

uttrykningsstyrke vil bli. Hvis kapasiteten blir en felles NATO-ressurs, men hvert land får bestemme hvordan sine styrker brukes, vil NATOs reaksjonsstyrke ikke bli den relevante ressurs som det var tenkt å være. Ønsket om et relevant NATO er jo grunnen til både PCC og NRF.



Du kan holde deg oppdatert på hva som skjer blant annet i NATO på www.sikkerhetspolitikk.no. Siden oppdateres hver arbeidsdag med sikkerhetspolitiske nyheter fra dagspressen.

Om Kortinfo fra DNAK

I denne publikasjonsserien utgir DNAK tekster for å fange opp aktuelle temaer i en kortfattet form. Hovedvekten av temaene vil ligge på forsvars- og utenrikspolitikk i det atlantiske området. Serien ble startet juni 2001.

Redaktør: Kjetil Sørli
ISSN: 1502-6361

