

NOTAT OM NATO OG FORSVARFORBEHOLD I LYSET AF UKRAINE-KRIGEN

Af Karen Helveg Petersen, d. 4. april 2022, opdateret d. 10. juni 2022

Indledning

Det følgende notat gennemgår hverken hele NATOs udvikling eller organisationens mangeartede aktiviteter. Forsvarsforbeholdet analyseres ud fra udviklingen i EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik. Notatet fokuserer på det, der er mest relevant i forhold til krigen i Ukraine samt debatten om dansk NATO-tilknytning og evt. opgivelse af det danske forsvarsforbehold.

I grove træk førte Sovjetunionens opløsning til en 'krigsdividende' i form af en omlægning af mange NATO-lande - herunder Danmarks – militær fra territorialforsvar til internationale operationer. Det sidste for det meste sammen med USA, nogle gange i ly af NATOs musketéred (artikel 5)¹, nogle gange i andet regi.

Efterhånden udvidedes NATO med Polen, Ungarn og Tjekkiet (1999), Estland, Letland, Litauen, Bulgarien, Rumænien, Slovakiet og Slovenien (2004), Kroatien og Albanien (2009), Montenegro (2017) og Nordmakedonien (2020). 21 af EU's medlemsstater er medlemmer af NATO, kun seks er ikke med: Sverige, Finland, Østrig, Irland, Malta og Cypern. I dag er der 30 medlemslande.

Man kan vel slutte, at de forhenværende Sovjetrandstater ikke følte sig sikre på det nye Ruslands intentioner, siden de søgte beskyttelse mod vest, og det selvom de alle, inkl. Rusland, erklærede sig opsatte på at overgå til 'markedsøkonomien' og demokratiet. En hypotese er, at landenes historiske bevidsthed går længere tilbage end 1917-revolutionen, således at de ikke kunne stille sig tilfreds med at se Sovjetunionen som en nu overvunden trussel.

USA, Rusland og NATO

Militære styrkeforhold

I 2021 var NATOs samlede militærudgifter på \$1,2 billioner. Danmark er nr. 15 ud af de 30 NATO-lande mht. militærudgifter i absolutte tal. Selve driften af NATO koster \$3 milliarder om året. Når aktioner vedtages, melder landene, hvad de vil bidrage med, og om de vil bidrage. Ved art. 5 aktioner forventes alle at være med (se noten nedenfor med hele artikel 5). Der er en NATO Response Force med en forhøjet styrke på ca. 40.000 tropper.

¹ The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area. - Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.

USA's militæruddgifter er steget fra \$654 milliarder i 2014 til \$811 milliarder i 2021, en forøgelse på 24%. I opgørelsen tælles USA's samlede militæruddgifter med, men en stor del bruges ikke på NATO-relaterede opgaver, men f.eks. på Asien og Stillehavet. Så selvom militæruddgifterne udgør 3,5% af BNP i USA (2015-priser) er det altså ikke det hele, der går til NATO. Dertil kommer de fordele USA har af sin militærindustri, der i den grad nyder godt af de øvrige NATO-landes indkøb, af F-35 jagerfly f.eks.

Wales-topmødet i 2014 præciserede 2006-principvedtagelsen om, at alle lande skulle bruge 2% af deres BNP på militæret i 2024. Mellem 2006 og 2014 var budgetterne faldet. Siden 2014 er militæruddgifterne for NATO-lande minus USA steget med over 3%. Ti lande levede i 2021 op til 2% kravet, i nedadgående rækkefølge: Grækenland, USA, Kroatien, UK, Estland, Letland, Polen, Litauen, Rumænien og Frankrig. 20% af militæruddgifterne skal bruges til vigtigt udstyr, men i de fleste lande er det under alle omstændigheder langt højere. Efter Ukraine-krigen har de fleste NATO-lande lavet planer om at leve op til målet, Danmark i 2033, hvor det antages at koste 18 milliarder kr. ekstra om året mod de nuværende 27 milliarder kr.²

Ukraine har fået massiv militær assistance fra USA efter 2014, i alt \$7,3 milliarder indtil 1. juni i år, hvoraf 4,6 milliarder efter krigen startede.³ En bevilling på \$800 millioner i begyndelsen af krigen gik til Stinger anti-luftskytsmissiler, Javelin panserværnsvåben, ammunition og meget andet. Alene på én uge sendte USA 17.000 anti-tank raketter til Ukraine. At militærstøtten startede for alvor allerede under Obama og fortsatte under Trump krystalliseredes i Trumps første rigsretssag, hvor det kom frem, at han havde tilbageholdt militærstøtte for at få et løfte fra Zelenskij om, at han ville finde snar på Joe Bidens søn, Hunter Biden.

Det er almindelig accepteret – og brugt som argument – at USA's sikkerhedspolitiske kikkert nu er vendt mod Kina. Ikke mindst er USA parat til at forsvare Taiwan.

Ruslands udgifter til militæret var på \$62 milliarder i 2021, 4% af BNP. Det svarer til 7,6% af USA's militærbudget. Naturligvis kan man ikke sammenligne direkte, for hvor meget koster en soldat i Rusland i forhold til i USA? Men det angiver dog størrelsesforholdet.

Til gengæld har Rusland omkring 6.000 atomsprænghoveder i 2022—det største lager af atomvåben i verden. Næsten halvdelen af de fem atomstater (se nedenfor) 13.400 atomvåben ejes af Rusland, hvorimod United States har ca. 4.000 våben.

Ruslands væbnede styrker anslås til 900.000 mod 210.000 i Ukraine. USA har 1,4 millioner i aktiv tjeneste, 31% færre end i 1990. Danmark har ca. 12.000 M/K i trøjen, i alt omkring 18.000 ansatte i forsvaret.

Aftaler om grænsedragning og indflydelsessfærer i Europa

Helsinki-aftalen fra 1975 bragte en vis form for orden i Europa mht. Sovjetunionen og dets satellitter. På trods af at de vestlige magter anerkendte Sovjets sfære, var den også med til at underminere Den Kolde Krig/Sovjet, ved at der blev oprettet en konsultationsproces mellem NATO og Warszawa-pagten.

² Tallene varierer noget, også dem der kommer fra officielle kilder, så det kræver noget mere arbejde at udrede hvad der er med og hvad ikke.

³ Congressional Research Service, U.S. Security Assistance to Ukraine, opdateret d. 6. juni 2022.

I 1990, under forhandlingerne om Tysklands genforening og Østtysklands indlemmelse i NATO, blev det diskuteret, om andre østeuropæiske lande skulle afstå fra at blive medlemmer. Det er der nogle, der påstår at Rusland blev lovet, men der er ikke nogen skriftlige aftaler til at bekræfte det.

I 1994 fik vi det såkaldte *Budapest-memorandum*, hvor Rusland, UK og USA afstod fra magtanvendelse eller økonomisk tvang mod Ukraine, Belarus og Kazakhstan undtagen i selvforsvar. Det var knyttet til NPT-traktaten og var den aftale, der fik Ukraine til at opgive sine atomvåben.

I 1997 formulerede en konservativ tænketank *Project for the New/Next American Century*, hvor USA projicerer sig selv op som militært dominerende. Det støttede Bush-administrationens neokonservative agenda, og mange ser det stadig som den uerklærede amerikanske doktrin.

Nedrustningstraktater, især nukleare

De gældende

- *Ikke-spredningstraktaten* (Non-Proliferation Treaty on Nuclear Weapons, NPT) fra 1970 har ikke nogen udløbsdato. Indien, Pakistan, Israel (de tre har/menes at have atomvåben) og Sydsudan har aldrig tilsluttet sig – samt Nordkorea. Der er fem autoriserede atommagter: USA, Rusland, UK, Frankrig og Kina, dvs. de faste medlemmer af Sikkerhedsrådet, der ikke er begrænsede mht. udvidelse af deres atomarsenal i henhold til denne traktat.
- *New START* fra 2011, der begrænser antallet af strategiske atomraketter for USA og Rusland, er i kraft til februar 2026. Den erstattede START I fra 1994 og den senere START II, der aldrig blev ratificeret og opgivet i 2002. Der er knyttet inspektioner til New START.
- En aftale om at forbyde atomvåben, *Traktaten om Forbud mod Atomvåben* (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW), trådte i kraft i januar 2021. Artikel 1 indeholder forbud mod udvikling, afprøvning, produktion, oplagring, stationering, overførsel, brug af og trussel om brug af atomvåben så vel som mod assistance til og opmuntring til de forbudte aktiviteter. Ledende lande er Irland, Østrig, Brasilien, Indonesien, Mexico, Nigeria, Sydafrika og Thailand. Da ingen NATO-lande og heller ingen af de lande, der har atomvåben, har tilsluttet sig, er den indtil videre mest af symbolsk betydning. Holland er det NATO-land, der på grund af folkeligt pres er tættest på at deltage.

De der ikke længere gælder

- Fra 2002: Anti-Ballistic Missile traktaten (ABM), *Den Anti-ballistiske Missiltraktat* (altså begrænsning af udviklingen af forsvar mod raketangreb med nuklear ladning), fra 1972. Den kom ud af SALT I (Strategic Arms Limitation Talks) fra 1972. SALT II (1979) blev aldrig ratificeret. ABM blev opsagt af USA.
- Fra 2015: Året hvor Rusland endeligt forlod CFE, *Traktaten om Konventionelle Styrker i Europa* (Conventional Forces in Europe). Den er fra 1990 og begrænsede antallet af konventionelle våben, således at NATO og Warszawa-pagten var på sammen niveau. Sidstnævnte blev opløst i 1990.
- Fra 2019: *Traktaten om Mellemdistance Atomraketter* (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty (INF) mellem USA og Sovjet/Rusland, underskrevet i 1987. Udgangspunktet var de russiske opstillinger af raketter, der førte til NATOs dobbeltbeslutning og til sidst til en aftale

om reduktion af mellemdistanceraketter. Dette blev fulgt af en aftale om reduktion af kortdistance raketartilleri, der kan indeholde atombomber (nuclear warheads) opstillet i Østeuropa. Det drejer sig om afstande på 500-1000 km (kortdistance) og 1000-5500 km (mellemdistance). Alt i alt blev 2700 missiler destrueret. Aftalen/rne blev opsagt af USA, fordi Rusland angiveligt ikke respekterede kriterierne. Men Trump ønskede også at udvikle USA's raketsystem.

- Fra 2020: *Traktaten om Åbent Luftrum* (Open Skies Treaty) underskrevet i 1992, effektiv 2002. Den tillod overflyvning til indsamling af militære data. USA trak sig tilbage med påstanden om, at Rusland brød traktaten, hvorefter Rusland også trak sig ud. Biden vil ikke genoplive den.

Altså, det er reelt kun New START, der er i kraft. Ikke-spredningsaftalen har som principielt formål at reducere atomvåben, men der er intet bindende over for de stater, der allerede har dem.

EU's forsvarsdimension

Danmarks forsvarsforbehold i henhold til Edinburgh-aftalen indeholdt bl.a., "Accordingly, Denmark does not participate in the elaboration and the implementation of decisions and actions of the Union which have defence implications, but will not prevent the development of closer cooperation between Member States in this area." Forbeholdet fortolkes som gældende over for den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (Common Security and Defence Policy, CSDP). Ind under den faldt deltagelse i EU's militære operationer og samarbejde om udvikling og anskaffelse af militære 'kapabiliteter' (styrker), som Danmark altså ikke kunne være med i. Ydermere ville Danmark ikke kunne give militær støtte eller forsyninger til EU-ledede engagementer (efforts) i konfliktområder, ej heller deltage i nogen beslutning eller planlægning af operationer. Men det kunne godt deltage i civile operationer og militære tiltag, der ikke hører under CSDP.

Danmark kunne ikke forhindre tættere samarbejde mellem de andre EU-lande og var reelt sat uden for indflydelse. Det er et interessant spørgsmål, om Danmark også havde forbehold over for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, Common Foreign and Security Policy (CFSP), vedtaget med Maastricht-traktaten, hvoraf CSDP er en del. Edinburgh-aftalen nævnte imidlertid hverken CFSP eller CSDP, men et eller andet med ikke at deltage i Vestunionen eller hvad der kom ud af den.⁴

Lissabon-traktaten fra 2009 har et kapitel om den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, altså CSDP, i par. 42-46. Det er målet at opnå et fælles forsvarsunion ('a fully-fledged European defence union') i 2025, og landene skal forbedre deres militære kapabiliteter. Intet land er tvunget til at bidrage konkret til fælles indsatser under CSDP. Det er altså ikke et overnationalt, men mellemstatsligt anliggende. Danmark har ikke været med i Permanent Structured Cooperation (PESCO) (2017) og European Defence Agency (2004) – begge nævnt i Lissabon-traktaten. Til gengæld har Danmark deltaget i European Defence Fund (2018), fordi EDF ikke hører under CSDP, men direkte under

⁴ "The Heads of State and Government note that, in response to the invitation from the Western European Union (WEU), Denmark has become an observer to that organization. They also note that nothing in the Treaty on European Union commits Denmark to become a member of the WEU. Accordingly, Denmark does not participate in the elaboration and the implementation of decisions and actions of the Union which have defence implications, but will not prevent the development of closer cooperation between Member States in this area."

Kommissionen og har at gøre med forskning og udvikling. Danmark har ligefrem produceret en handlingsplan for det samarbejde. Der er også en European Peace Facility fra 2021, hvor Danmark ikke var med. Den har et budget på €5,7 milliarder i perioden 2021-2027. €1 milliard er vedtaget at gå til våben, militært udstyr og civil beskyttelse til Ukraine efter krigsstarten.

Paragraf 42.7 stipulerer, at landene skal forsvare hinanden, hvis de bliver udsat for aggression udefra. Men der står også, at “this shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States”, altså stater behøver ikke være med, for nogle stater er jo erklæret neutrale, som de seks EU-lande, der ikke er medlemmer af NATO: Sverige, Finland, Irland, Østrig, Malta og Cypern (der dog igen har en speciel status), eller - som Danmark - havde et forbehold over for CSDP. Christine Nissen har et læsværdigt, kort kapitel om Danmarks situation i et paper, *Ambiguous Alliance: Neutrality, Optouts, and European Defence*, fra juni 2021 (kan downloades).

Danmark har faktisk på bilateral vis bidraget til fælles forsvar uden for EU, fordi det ikke var tvunget til det. Og det selvom par 42.7 blev brugt af initiativlandet, Frankrig, i 2015. Så længe interventionen ikke falder ind under de øvrige dele af Lissabon-traktatens par. 42-46.

EU vedtog et Strategisk Kompas her i marts. Der er ingen fælles EU-hær, men kompasset vil føre til oprettelsen af en Rapid Deployment Capacity på 5.000 tropper. Derudover skal der være 200 fuldt udstyrede CSDP-eksperter.

Tidligere forudså man 5.000 tropper i en Rapid Defence Force, der bare aldrig rigtig blev til noget. Nu er det så blevet til en kapacitet. Endvidere skal cybersikkerhed styrkes. EU vil også udvide sine partnerskaber overalt i verden, men ikke mindst med Europas ikke-EU lande.

USA, NATO og EU's forsvar

Er EU i gang med at opbygge en hær eller blot at sikre sine egne interesser, også mod de amerikanske? Lige samtidig med, at AUKUS (Australien, UK og US) samarbejdet blev annonceret, ville EU offentliggøre sin Strategi for Samarbejde i Indien-Stillehavet, der var mindre fjendtligt over for Kina end USA's samarbejde med de to andre engelsktalende lande lagde op til. USA har hele tiden været imod det relativt tætte samarbejde mellem Rusland og Tyskland, ikke mindst Nordstream 1 og især 2, og Tyskland har også opdyrket tætte økonomiske relationer med Kina.

I lyset af mange andre indikationer på amerikansk dominans, men hvor USA samtidig vil frigøre sig fra sine militære forpligtelser i Europa, kan man føle sig fristet til at konkludere med Phil Hearse: “NATO er en politisk-militær alliance domineret af USA og dets loyale britiske følgere, der bruger krigen [Ukraine] til at genskabe forholdet mellem de mest magtfulde imperialistiske stater i verden i dag – Rusland, Kina og USA selv.”⁵ Der er for dette notats forfatter ingen tvivl om, at en analyse om de dybe økonomiske interesser ville være gavnligt.

Et argument for at afskaffe forsvarsforbeholdet fra midterpartierne var, at en styrkelse af EU's forsvars- og sikkerhedssamarbejde ville gøre Europa mere uafhængigt af NATO/USA. Altså, hvis det kunne erstatte NATOs USA-drevne og noget vildtvoksende interesser. Med USA's koncentration om

⁵ “NATO.... is a political-military alliance dominated by the United States and its loyal British followers, using the war to reshape the relationship between the most powerful imperialist states in the world today – Russia, China and the United States itself.” Phil Hearse, ‘NATO, Imperialism and the War’, *The Bulletin*, 21. marts 2022.

Asien er der jo noget, der tyder på, at det helst vil væk fra så store udgifter til europæisk forsvar, selvom Ukraine-krigen satte en stopper for den tendens.

Men i og med at samarbejdet med NATO er så integreret en del af EU-landenes forsvar, er det mere spekulativt end reelt. Og de, der fremførte argumentet, er også dem, der er med i det seneste 'nationale kompromis' med bl.a. løftet om at opfylde NATOs 2%-krav.

Et vigtigt spørgsmål er, om USA (og EU?) arbejder aktivt for fred i Ukraine eller vil modarbejde fredsslutninger, bl.a. ved ikke at ville sikre Ukraines neutralitet. Sådan kan man fortolke Bidens udsagn om, at Putin bør fjernes, der ikke just lægger op til fredsforhandlinger. Krigen fordrer oprustning, mere materiel, og det gavner jo den amerikanske militærindustri – eller visse EU-landes.