

FFI RAPPORT

NATO-UTVIDELSE I ET NORSK PERSPEKTIV

AABAKKEN Ola

FFI/RAPPORT-2001/02373

FFISYS/787/160

Godkjent
Kjeller 19 oktober 2001

Ragnvald H Solstrand
Forskningsjef

NATO-UTVIDELSE I ET NORSK PERSPEKTIV

AABAKKEN Ola

FFI/RAPPORT-2001/02373

FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT
Norwegian Defence Research Establishment
Postboks 25, 2027 Kjeller, Norge

FORSVARETS FORSKNING SINSTITUTT (FFI)
Norwegian Defence Research Establishment

UNCLASSIFIED

P O BOX 25
 NO-2027 KJELLER, NORWAY
REPORT DOCUMENTATION PAGE

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

1) PUBL/REPORT NUMBER FFI/RAPPORT-2001/02373	2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED	3) NUMBER OF PAGES 35
1a) PROJECT REFERENCE FFISYS/787/160	2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE -	
4) TITLE NATO-UTVIDELSE I ET NORSK PERSPEKTIV NATO-enlargement in a Norwegian perspective		
5) NAMES OF AUTHOR(S) IN FULL (surname first) AABAKKEN Ola		
6) DISTRIBUTION STATEMENT Approved for public release. Distribution unlimited. (Offentlig tilgjengelig)		
7) INDEXING TERMS IN ENGLISH: IN NORWEGIAN:		
a) <u>NATO</u>	a) <u>NATO</u>	
b) <u>International institutions</u>	b) <u>Internasjonale institusjoner</u>	
c) <u>Collective defence</u>	c) <u>Kollektivt forsvar</u>	
d) <u>Collective security</u>	d) <u>Kollektiv sikkerhet</u>	
e) <u>Security policy</u>	e) <u>Sikkerhetspolitikk</u>	
THESAURUS REFERENCE:		
8) ABSTRACT The main aim of this report is to analyse the process of NATO enlargement with a specific view on Norwegian interests and security perceptions. This report consists of four parts. In the first one, recent developments in NATO and EU are examined. A dynamic perspective is used due to the recent enhancements in the EU integration process as well as NATO support to the EU's newly founded security and defence policy (CESDP). In the second part, the author takes a comprehensive approach to the NATO enlargement process. Focus is on NATO's overarching aim with the enlargement process, as well as the means applied by NATO to reach these aims. Also Norway's aims are presented, as well as the candidate countries adaptation to NATO. In the third part different scenarios for NATO enlargement are presented, with focus on a southeastern enlargement and a Baltic enlargement. In the fourth and last part of the report, consequences for NATO and Norway are analysed. One of the main conclusions drawn is that Norway can expect rather small security gains from future NATO-enlargements. Norway should in this respect take a rather conservative attitude towards NATO-enlargement issues and continue to stress the importance of keeping NATO as the main contributor to the collective defence of its member states.		
9) DATE 19 October 2001	AUTHORIZED BY This page only Ragnvald H Solstrand	POSITION Director of Research

ISBN-82-464-0550-0

UNCLASSIFIED

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

INNHOOLD

	Side	
1	INNLEDNING	7
2	EUROPA OG NATO I ENDRING	8
2.1	NATO i endring	8
2.2	Utviklingen i EU	11
2.2.1	Den felles sikkerhets- og forsvarspolitik (CESDP)	12
3	UTVIDELSE – MÅL OG PROSESS	14
3.1	NATOs mål og midler	14
3.2	Norges mål	15
3.3	Kandidat- og partnerlandenes tilpasning	16
4	SCENARIER FOR NATO-UTVIDELSER	18
4.1	Scenarier	18
4.2	Kriterier	19
4.3	Kandidatlandene	20
4.4	PfP	22
4.5	NATOs handlingsrom	22
5	KONSEKVENSER FOR NATO OG NORGE	24
5.1	Russiske reaksjoner på en ny NATO-utvidelse og spesielt i Baltikum	24
5.2	Andre konsekvenser	27
6	SAMMENDRAG OG KONKLUSJON	31
	Fordelingsliste	33

NATO-UTVIDELSE I ET NORSK PERSPEKTIV

1 INNLEDNING

NATOs toppmøte i Washington 23-25 april 1999 fant sted rett etter at Polen, Tsjekia og Ungarn var blitt medlemmer i alliansen 12 mars 1999. Langt flere land ønsket medlemskap og det var ikke lett å komme fram til enighet om de tre som ble opptatt som medlemmer i 1999. Derfor ble NATOs ”åpne dør” politikk bekreftet på nytt under toppmøtet. Den norske regjering har hele tiden støttet denne politikken, senest i Stortingsproposisjon nr 45 (2000-2001): Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005.

Neste toppmøte i NATO skal finne sted i Praha i november 2002. Under dette møtet må NATO ta stilling til spørsmålet om å ta opp nye medlemmer. Det mangler ikke på kandidater. Hele ni land står på ’søkerlisten’.¹

Det er naturlig å spørre hvorfor NATO-utvidelse er på dagsordenen. Svarene vil variere med hvem man spør: NATO som organisasjon eller det enkelte medlemsland, - eller det enkelte kandidatland. Noen mener at det ikke bør skje nå. Men før en utvidelse kan finne sted må alle medlemsland arbeide seg fram til en enighet om hvilke land som skal opptas som nye medlemmer og fra hvilket tidspunkt.

Hensikten med denne rapporten er å vurdere hvilke konsekvenser en ny utvidelse av NATO kan få for Norge. En slik vurdering er ikke enkel. For det første, hva skal man måle konsekvensene opp i mot? Én mulighet er å ta utgangspunkt i dagens situasjon, men som vi vet er verden, Europa og NATO i kontinuerlig forandring. For det andre kan det være vanskelig å peke på hvilke endringer som skyldes NATO-utvidelsen som sådan og hvilke endringer som skyldes mer generelle utviklingstrekk. For det tredje vil konsekvensene kunne bli forskjellige avhengig av hvilke land og hvor mange som blir opptatt som medlemmer neste gang og i forlengelse av det: Hvor skal utvidelsesprosessen ende? For det fjerde er det ikke lett å peke på konkrete konsekvenser av flere NATO medlemmer for eksempel for norsk forsvarspolitik.

Diskusjonen vil derfor fokusere på en mulig NATO-utvidelse de nærmeste år. Den er avgrenset til de ni kandidatlandene som aktivt søker og forbereder seg på NATO-medlemskap. Rapporten vil ta utgangspunkt i NATOs oppgaver, men også se på relasjonene NATO-EU og EU-USA. Konsekvensene vil bli vurdert i lys av norske interesser.

¹ De ni landene er: Estland, Latvia, Litauen, Slovakia, Slovenia, Romania, Bulgaria, Makedonia, Albania. Som gruppe betegnes de ofte som ”Vilnius ni” etter at landenes utenriksministre møttes i Vilnius i mai 2000 og ga ut en felleserklæring angående sin søknad om NATO-medlemskap. Landene hadde sist en konferanse på statsministernivå i Bratislava 10-12 mai 2001 og har nå inkludert Kroatia (Vilnius ni + Kroatia). I litteraturen brukes derfor både 9 og 10 søkerland. Fordi Kroatia enda ikke (per juni 2001) har deltatt i MAP- eller PfP prosessen, tas landet ikke med som kandidat i denne rapporten.

2 EUROPA OG NATO I ENDRING

En ny NATO-utvidelse vil selvsagt ikke skje i isolasjon, men bli vurdert av alle aktører i nær sammenheng med andre viktige utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål. Sett med et NATO-perspektiv er de to viktigste spørsmålene trolig utviklingen i EU, og forholdet til Russland og Ukraina. Men også andre forhold er viktige, som utviklingen på Balkan og indre forhold i alliansen. Særlig er forholdet mellom USA og EU viktig. Både EU-initiativ som Den felles sikkerhets- og forsvarspolitik (CESDP) og USA-initiativ som National Missile Defense (NMD) kan påvirke dette forholdet og dermed alliansens indre liv. Etter 11 september 2001 er bekjempelse av internasjonal terrorisme også en viktig faktor.

Utviklingen i NATO og i EU må ses i sammenheng. Begge organisasjoner står foran en ny utvidelse. De grunnleggende krav som NATO stiller til sine kandidatland, gjelder også for EU. NATO-medlemskap vil derfor styrke et EU-kandidatur og omvendt. Av de ni kandidatlandene til NATO-medlemskap, er sju også kandidater til EU-medlemskap.² På mange måter kan man hevde at NATO og EU arbeider parallelt og utfyller hverandre.

Erfaringene fra konfliktene på Balkan de siste 10 år har vist at verken NATO eller EU har en tilfredsstillende evne til rask og effektiv krisehåndtering. Særlig er manglene tydelige i de europeiske NATO-land og i EU. Dette har skapt ny dynamikk i EU-samarbeidet på dette området. EU har tatt nye viktige skritt mot en felles sikkerhets- og forsvarspolitik, med tilsvarende institusjonelle oppsett for militær krisehåndtering.³

Hva NATO angår er det blitt bekreftet at alliansen først og fremst er en militær allianse og ikke et komplett redskap for koordinert bruk av alle maktmidler (diplomatiske, militære, økonomiske, humanitære) til krisehåndtering.

2.1 NATO i endring

Oppløsningen av Sovjetunionen og Warszawa-pakten, kommunistregimenes fall i Sentral- og Øst-Europa og Tysklands samling, satte nye rammer for sikkerhetspolitikken i Europa. En konsekvens av dette var at både begrunnelsen for og arten og omfanget av USAs engasjement i Europa ble endret.

Truslene mot NATO og Europas sikkerhet er militært sett sterkt svekket, samtidig som de har endret karakter. Som vi har sett på Balkan de siste 10 årene, er risikoen for politisk ustabilitet samt etniske og regionale konflikter utenfor NATOs (og EUs) eget område det mest aktuelle.

Som en konsekvens av den reduserte og endrede trussel, har NATO gjennomgått omfattende endringer, både hva angår mål og midler. Målene slik disse er formulert i Washington traktaten står selvfølgelig fast, nemlig å trygge friheten og sikkerheten for alle medlemsland. NATO har siden etableringen arbeidet for å sikre stabilitet og varig fredelig orden i Europa. Gjennom hele den kalde krigen var hovedoppgaven å avskrekke og om nødvendig slå tilbake et massivt

² De to kandidatlandene som foreløpig ikke har søkt EU-medlemskap er Albania og Makedonia

³ I løpet av 2000 og 2001 har EU etablert en utenriks- og sikkerhetspolitisk komité, en Militærkomité og en militær stab. Førstnevnte er også traktatfestet i artikkel 25 i Nice-traktaten. EU har også opprettet institusjoner for å overse de sivile aspekter ved krisehåndteringen.

militært angrep fra Sovjetunionen og Warszawa-pakten.

I dag kan man si at de viktigste *målene* er å styrke den felles sikkerhet i hele Europa, opprettholde et sterkt militært forsvar, og samtidig bevare og styrke den transatlantiske forbindelse. Dette har ledet til nye formuleringer av de grunnleggende sikkerhetsoppgaver i NATOs nye strategiske konsept:⁴

’For å ivareta sin avgjørende hensikt, som en allianse av land som er forpliktet gjennom Atlanterhavspakten og FN-charteret, utfører alliansen følgende, grunnleggende sikkerhetsoppgaver:

Sikkerhet: Å være et av de uunnværlige grunnlag for et stabilt euroatlantisk sikkerhetsmiljø, basert på veksten av demokratiske institusjoner og forpliktelse til fredelig løsning på uoverenstemmelser, hvor ikke noe land vil være i stand til å true eller tvinge noe annet gjennom trusler eller bruk av makt.

Konsultasjon: Å være, i henhold til artikkel 4 i Atlanterhavspakten, et transatlantisk hovedforum for allierte konsultasjoner om ethvert spørsmål som berører deres vitale interesser, inkludert mulige utviklinger som utgjør en risiko for medlemmenes sikkerhet og for hensiktsmessig koordinering av innsatsen på områder av felles interesse.

Avskrekking og forsvar: For avskrekking og forsvar mot enhver trussel om angrep mot ethvert NATO-medlem slik det står i artikkel 5 og 6 i Atlanterhavspakten.

For å styrke sikkerheten og stabiliteten i det euro-atlantiske området:

- *Krisehåndtering:* Å være klar, fra sak til sak, og ved enstemmighet, i samsvar med artikkel 7 i Atlanterhavspakten, til å bidra til effektiv konflikthindring og å engasjere seg aktivt i krisehåndtering, inkludert operasjoner som svar på kriser.
- *Partnerskap:* Å fremme omfattende partnerskap, samarbeid, og dialog med andre land i det euro-atlantiske området, for å øke åpenhet, gjensidig tillit og kapasiteten for felles handling sammen med alliansen.’

Det er verd å merke seg under sikkerhetsgarantien at denne ikke er begrenset til medlemsland, samt at tilbudet om partnerskap gjelder alle land i det euro- atlantiske området.

Man kan derfor hevde at NATO har gitt sterke sikkerhetsgarantier også til ikke-medlemmer i det euro- atlantiske området både eksplisitt og implisitt. Eksplisitt ble dette uttrykt i toppmøtets uttalelse om Kosovo:⁵

’13. We will not tolerate threats by the Belgrade regime to the security of its neighbours.

⁴ NATOs nye strategiske konsept ble vedtatt under Washington-toppmøtet 23-25 april 1999. Sitatet er tatt fra Den norske Atlanterhavskomitees oversettelse, se www.atlanterhavskomiteen.no/publikasjoner

⁵Se NATO, Brüssel adresse: www.nato.int/docu/comm/1999/comm_99.htm

We will respond to such challenges by Belgrade to its neighbours resulting from the presence of NATO forces or their activities on their territory during this crisis.

14. We reaffirm our support for the territorial integrity and sovereignty of all countries in the region”

Selv om denne garantien er begrenset både i tid og rom viser den hvor langt NATO har beveget seg siden den kalde krigens tid, da operasjoner utenfor NATO-området var utenkelig.

Hvor langt ut geografisk det euro- atlantiske området strekker seg, er ikke definert. Men det er verd å notere at stater som Azerbaijan, Kazakhstan, Kyrgystan, Turkmenistan og Uzbekistan deltar i Pfp.

Når det gjelder *midler* har det foregått store forandringer i NATO de senere år. Stikkordsmessig nevnes:

- Polen, Tsjekkia og Ungarn er blitt medlemmer
- NATO har etablert bilaterale forbindelser med Russland og Ukraina, som en del av den nye sikkerhetsarkitekturen i Europa
- Det euro-atlantiske partnerskapsråd (EAPC) er etablert og gir partnerlandene mulighet til å delta i prosessen og arbeide stadig nærmere og tettere med NATO.
- Partnerskap for fred (Pfp) er styrket og gjort mer operativ. I mars 2001 var det totalt 28 partnerland.
- NATO har startet ”Mediterranean Dialogue” med 7 Middelhavsland for økt sikkerhet og stabilitet i området ved å skape gode forbindelser og bedre gjensidig forståelse⁶
- NATO har vedtatt et nytt strategisk konsept som gir en ny vektning mellom kollektivt forsvar og nye oppgaver innen krisehåndtering
- En ny kommandostruktur er iverksatt, med full deltakelse av Spania, men ikke av Frankrike. Selv om den nye organisasjonen ikke er fullført, gir den bedre evne til å håndtere kriser
- NATO-landene arbeider for å heve kvaliteten på styrkestrukturen, spesielt nevnes Defence Capabilities Initiative (DCI) vedtatt på Washington-toppmøtet i 1999.⁷ Samtidig er strukturen sterkt redusert i volum
- NATO-landene har påtatt seg oppgaver med å skape fred og stabilitet på Balkan, først i Bosnia, så i Kosovo og nå også i Makedonia. Dette skjer med deltakelse av en rekke partnerland og land utenfor Pfp. I KFOR deltok i mars 2001 i alt 39 nasjoner, 20 var ikke NATO medlemmer og 4 deltok ikke i Pfp

En vesentlig forandring i det nye strategiske konseptet i forhold til konseptet fra 1991, er at evnen til å gjennomføre internasjonale fredsoperasjoner og partnersamarbeide nå er beskrevet som grunnleggende oppgaver. Bakgrunnen for dette er NATOs ambisjon om å bidra til å trygge

⁶ De 7 landene er Egypt, Israel, Jordan, Mauritania, Marokko, Tunis og Algerie. Se NATOs internettadresse www.nato.int/docu/facts/2000/med-dia.htm

⁷ Defence Capabilities Initiative, (DCI) er en meget omfattende plan for å utvikle de militære kapasiteter som er nødvendige for å nå de målene som de strategiske konsept setter. Skal forbedre NATOs evne innen fem områder: Mobilitet, utholdenhet, fleksibilitet, overlevelsessevne og ledelse. For en grundig vurdering av DCI, se John Kristen Skogan (2001): *DCI som kosttilskudd for NATO: Virkninger og bivirkninger for alliansen og det transatlantiske forhold.* FFI-Rapport nr 2001/02711.

sikkerhet og stabilitet i det euro-atlantiske området.

Samtidig viser erfaringer fra de senere år (budsjetter-øvelser) at fokus på tradisjonelle artikkel 5 operasjoner er blitt tonet ned. Det er grunn til å tro at en NATO-utvidelse vil bety et nytt skritt i samme retning, selv om noen kandidatland vil ønske sterkt fokus på det kollektive forsvar. For Norge er det viktig at NATO fortsatt kan ivareta alle medlemslandenes sikkerhetsbehov, hva enten det er artikkel 5 eller ikke artikkel 5 oppgaver.

På kommandosiden har NATO-hovedkvarteret på Jåtta, Joint Sub-Regional Command Headquarters NORTH (JSRC NORTH), ikke lenger et spesielt geografisk ansvarsområde, heller ikke i Norge. Eventuelle operasjoner i Norge vil bli ledet fra AFNORTH HQ i Brunssum, Nederland.⁸ Luftoperasjoner vil bli ledet fra lufthovedkvarteret i Ramstein (Tyskland) og sjøoperasjoner fra et hovedkvarter i Northwood (Storbritannia). JSRC NORTH kan bli tildelt et operasjonsområde av CINC AFNORTH, i Norge eller andre steder. Som kjent var sjefen og deler av HQ JSRC NORTH (sammen med personell fra andre hovedkvarter) fra 6 april 2001 tildelt et operasjonsområde i Kosovo som sjef KFOR i 6 måneder. For dette oppdraget var han underlagt CINC AFSOUTH. Dette er et godt eksempel på hvordan NATOs nye kommandoordning var ment å virke. De såkalte JSRC tildeles operasjonsområder og oppgaver etter behov.

En NATO utvidelse vil trolig påskynde en ny vurdering av NATOs kommandostruktur noe som uvegerlig vil føre til mindre innflytelse for Norge. For det første skal stillingene, også de viktigste, deles på flere medlemsland. Her må man huske at Polen, Tsjekkia og Ungarn heller ikke enda har fått sin 'rettmessige' del. For det andre kan det bli vanskelig å beholde et NATO-hovedkvarter på norsk jord.⁹

NATO har gjennomgått store forandringer de ti siste årene. For første gang har alliansen brukt sin militære makt aktivt, i Bosnia og Kosovo, og nå i bekjempelse av terrorisme. NATOs samhold ble demonstrert gjennom disse operasjonene, og NATO fremstår i dag som en ubestridt militær allianse. Samtidig har NATO tilpasset sine mål, oppgaver og midler og beholdt en sterk tiltrekningskraft på potensielle medlemmer. For Norge har utviklingen betydd at vi er mindre i fokus og har mindre innflytelse, men dette kan ikke betegnes som dramatisk så lenge utviklingen i vår del av verden går riktig vei.

Tilpasningsprosessen er ikke fullført. Utvidelsesprosessen er bare en del av en større prosess.

2.2 Utviklingen i EU

Når man skal vurdere konsekvensene for NATO av utviklingen i EU, er det naturligvis sikkerhets- og forsvarspolitikken som er tema. Her vil vi se nærmere på følgende forhold

- utvidelse av EU
- CESDP

⁸ Gunnar Lundberg (2001): NATOs nye militære kommandostruktur. NATO og nasjonale erfaringer. *Norsk Militært Tidsskrift*, Nr. 6/7.

⁹ Per Bøthun: NATO-hovedkvarter på norsk jord? *Aftenposten* 27 jan 2001

- utviklingen av EU's militære kapasitet
- forholdet EU-USA (DCI-NMD)

Flertallet av kandidatlandene søker medlemskap både i EU og NATO. De største utfordringene for disse landene er først og fremst av økonomisk og sosial karakter. EU og ikke NATO vil være det rette organ til å ta seg av disse problemene. Før siste NATO-utvidelse hadde man derfor en diskusjon om medlemskap i EU før i NATO, noe som dessuten ville ha virket mindre utfordrende på Russland. Men NATO-medlemskap kom først, i alle fall for Polen, Tsjekkia og Ungarn. Det skyldtes flere forhold bl a deres usikkerhet i forhold til Russland. Det var mindre komplisert å bli medlem av NATO enn EU og det innebar mindre oppgivelse av suverenitet. Dessuten ville EU-utvidelse østover innebære krevende reformer både for søkerlandene og i selve EU.

Etter toppmøtet i EU i Nice desember 2000 er de indre reformene i EU kommet et skritt videre og søkerlandene har arbeidet i mange år med sine indre reformer. Målet om å ta opp nye medlemmer i EU ble skjøvet fra 2002 til tidligst 2004. Alt dette gjør at problemstillingene NATO- eller EU-medlemskap først, er langt mer relevant i dag enn ved forrige korsvei, særlig for de landene som er først i køen til EU-medlemskap.

Norge ønsker å beholde NATO som det sentrale forsvars- og sikkerhetspolitiske forum i Europa og som det sentrale konsultasjonsforum for transatlantisk samarbeid. Man kan anta at desto flere (og viktige) ikke - EU medlemmer man har i NATO, desto større er sannsynligheten for at NATO vil beholde denne rollen. Imidlertid kan en slik situasjon bli kortvarig grunnet landenes ønske om også å bli EU – medlem.

2.2.1 Den felles sikkerhets- og forsvarspolitik (CESDP)

Det fransk-britiske toppmøtet i St-Malo i desember 1998 la grunnlaget for en ny dynamikk på forsvars- og sikkerhetsområdet i EU.

Allerede i juni 1992 fattet Den vesteuropeiske unions (VEUs) utenriks- og forsvarsministre et vedtak der VEUs operative oppgaver ble definert. Disse er senere blitt omtalt som Petersberg – operasjoner (etter stedet hvor møtet fant sted) og kan omfatte humanitære redningsoperasjoner, fredsbevaring og fredsopprettende innsats. Noen god avgrensning oppad hva angår omfang, kompleksitet og intensitet er ikke gitt.

Petersbergoperasjonene ble tatt inn i EUs nye traktat, Amsterdamtraktaten av 1997, som formelt trådte i kraft i mai 1999.

Siden har Det europeiske råd gjennom en rekke vedtak (Wien desember 98, Köln juni 1999, Helsinki desember 1999, Feira juni 2000, Nice desember 2000) stadig bygget videre på og traktatfestet EUs nye sikkerhets- og forsvarspolitik.

EU som institusjon er nå ansvarlig for Unionens sikkerhets og forsvarspolitik. Under Rådet er det Den utenriks- og sikkerhetspolitiske komité som vil ha ansvaret for politisk kontroll og

ledelse av militære operasjoner i EU-regi. En avklaring av forholdet mellom EU og NATO er kommet langt, selv om vanskelige spørsmål gjenstår.

Det europeiske råd vedtok på Helsingforsmøtet 1999 at EU senest i 2003 skal være i stand til å sette opp en militær styrke på 50-60 000 personer (inkludert luft- og sjøenheter) i løpet av 60 dager. Styrken skal kunne sendes dit den trengs og kunne understøttes og holdes ved like i minst ett år. Styrkenes overordnede mål ("headline goal") er å kunne utføre alle typer Petersberg-oppgaver.

EU har startet en styrkeplanlegging/styrkegenereringsprosess og Norge meldte i november 2000 inn Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner til EU styrkemål.

Arbeidet med denne innsatsstyrken ('Rapid Reaction Force') har ført til diskusjoner mellom EU og NATO-land utenfor EU, med USA i spissen. Diskusjonen har gått på at EU må unngå duplisering med NATO, at de europeiske NATO-land som ikke er EU-medlemmer må bli inkludert og at forbindelsene over Atlanterhavet ikke svekkes. Dessuten har særlig USA ønsket at CESDP og styrken må føre til en forbedret militær kapasitet i EU-landene totalt sett.

Uenigheten mellom EU og USA dreier seg dypest sett om USAs innflytelse i Europa, gjennom NATO. Skal NATO være den sikkerhets- og forsvarspolitisk overbygning over EU-prosessen eller må EU aksepteres mer og mer som en selvstendig sikkerhetspolitisk enhet?

Øverst på agendaen mellom EU og USA på dette området står i dag

- USAs National Missile Defense (NMD) og
- EUs utvikling av CESDP, inkludert en selvstendig militær kapasitet

Hvilken innvirkning NMD får, kommer blant annet an på utformingen av systemet, i hvilken grad det skal dekke også de NATO alliertes behov og hvilken innstilling Russland tar til spørsmålet. Det må antas at Russlands motvilje vil øke i takt med dekningsgraden i Europa så sant man ikke finner fram til en samarbeidsordning med russerne. I denne sammenheng kan det også bli viktig hvilke av Russlands naboland som er NATO-medlemmer.

USA har uttalt seg generelt positivt til at EU utvikler en militær kapasitet for løsning av Petersbergoppdrag, men presisert at det ikke må føre til en duplisering av kapasiteter man allerede har i NATO, samt at det må innebære en reell økt kapasitet totalt sett.

Har så dette noen betydning for NATO-utvidelsen? Dersom man tar som utgangspunkt at styrkestrukturen i NATO og i EU skal tilpasses de respektive oppgaver, vil det for kandidatlandene være mindre krevende å sikte mot Petersbergoperasjoner enn mot NATO's tradisjonelle artikkel V krav. Imidlertid ser man ingen tendens i NATOs styrkeplanlegging i retning spesielle styrker for Petersbergoperasjoner.

EU's planer om å skape en felles sikkerhets- og forsvarspolitikk (ESDP) samt øke EU's evne til militær og sivil krisehåndtering, er i ferd med å bli satt ut i livet. Dette vil på sikt føre til at EU-landene stadig oftere vil møte i NATO med koordinerte og sammenfallende synspunkter.

Denne utviklingen er ikke god for Norge særlig fordi viktige spørsmål kan bli avgjort på forhånd ved kontakt mellom EU og USA.

Stridsspørsmålene mellom EU og USA kan også få betydning ved at disse sakene blir stående i fokus, og sammen med andre problemer f eks på Balkan, eller kampen mot terrorisme blir så omfattende og arbeidskrevende at det får betydning for tempo i utvidelsesplanene.

Imidlertid har vi sett et stadig nærmere samarbeide mellom NATO og EU det siste året. F eks fant det første felles utenriksministermøte (NATO-EU) sted i Budapest 30 mai 2001, og håndteringen av krisen i Makedonia har vist dette samarbeidet i praksis. I bekjempelsen av internasjonal terrorisme ser vi også konturene av et stadig nærmere samarbeide.

3 UTVIDELSE – MÅL OG PROSESS

3.1 NATOs mål og midler

En ny NATO-utvidelse er et middel for å nå et mål, men hva er målet? I 'Study on NATO Enlargement' er hensikten med utvidelse beskrevet slik i punkt 1:¹⁰

'With the end of the Cold War, there is a unique opportunity to build an improved security architecture in the whole of the Euro-Atlantic area. The aim of an improved security architecture is to provide increased stability and security for all in the Euro-Atlantic area, without recreating dividing lines. NATO views security as a broad concept embracing political and economic, as well as defence, components. Such a broad concept of security should be the basis for the new security architecture which must be built through a gradual process of integration and cooperation brought about by an interplay of existing multilateral institutions in Europe, such as the EU, WEU and OSCE, each of which would have a role to play in accordance with its respective responsibilities and purposes in implementing this broad security concept. In this process, which is already well under way, the Alliance has played and will play a strong, active and essential role as one of the cornerstones of stability and security in Europe. NATO remains a purely defensive Alliance whose fundamental purpose is to preserve peace in the Euro-Atlantic area and to provide security for its members'.

Videre beskriver studien så hvordan man skal oppnå dette gjennom forskjellige tiltak.

Alliansens strategiske konsept punkt 6 lyder:¹¹

'NATOs avgjørende og vedvarende formål, fastsatt i Atlanterhavspakten, er å trygge friheten og sikkerheten for alle sine medlemmer med politiske og militære midler. Basert på de felles verdier demokrati, menneskerettigheter og rettsstaten, har alliansen siden den ble grunnlagt arbeidet for å sikre en rettferdig og varig fredelig orden i Europa.

¹⁰ 'Study on NATO Enlargement', september 1995, oppdatert januar 2000, se www.nato.int/docu/basic/txt/enl-9502.htm

¹¹ Se fotnote 4.

Det vil den fortsette å gjøre. Oppnåelsen av dette målet kan settes i fare av krise og konflikt som berører sikkerheten i det euroatlantiske området. Alliansen sikrer derfor ikke bare forsvaret av sine medlemmer, men bidrar til fred og stabilitet i dette området.'

NATO har ingen klar strategi for utvidelsesprosessen hva angår tempo eller endelig mål. Å oppta nye medlemmer er del av en bredere prosess av større integrasjon i Europa og involverer andre europeiske institusjoner. De krav som stilles er at nye medlemsland må være i stand og villig til å påta seg de forpliktelser som følger med medlemskapet og bidra til sikkerheten i det euro-atlantiske området. Videre forventer NATO at de land som ønsker medlemskap i organisasjonen deltar i Membership Action Plan (MAP) og deltar aktivt i EAPC/PfP.

3.2 Norges mål

I Stortingsmeldingen om Norge og Europa¹² setter Regjeringen fingeren på kjernes spørsmålet angående utviklingen av NATO, og dermed for utvidelsesprosessen: 'Hva slags NATO? Forsvarsallianse eller stabilitetsbyggende sikkerhetspolitisk organisasjon?' Regjeringen sier videre:

'På enkelte hold er det stilt spørsmål ved hvor langt NATOs omforming egentlig bør gå. Dette omfatter utvidelses- og inkluderingsstrategien. Det gjelder også arten og omfanget av krisehåndtering som ikke er direkte knyttet til Atlanterhavstraktatens artikkel 5. Spørsmålet som stilles er om det er en motsetning mellom NATO som stabilitetsbyggende sikkerhetspolitisk organisasjon og NATO som forsvarsallianse.

Den utfordring NATOs medlemsland står overfor er å finne en balanse mellom tradisjonelle og nye oppgaver som møter de mest akutte behov for krisehåndtering, samtidig som Alliansens fundamentale troverdighet som garantist for medlemmenes sikkerhet bevares. Ingen kan i dag si med sikkerhet hvor grensene for omformingen bør gå. Det synes imidlertid klart at både NATO og de enkelte medlemsland må akseptere en situasjon med løpende tilpasning i mange år fremover.

For Norge er det avgjørende at man i denne prosessen bevarer NATOs kjernefunksjoner. Da det nye strategiske konsept ble vedtatt på toppmøtet i april 1999, ble kjernefunksjonene videreført. NATO forblir det sentrale sikkerhetspolitiske konsultasjonsforum. Evnen til å avskrekke og forsvare medlemslandene mot aggresjon, opprettholdelse av forsterkningskapasiteter, videreføring av en felles forsvarsplanlegging i fredstid, og jevnlig øvelser for å opprettholde evnen til felles operasjoner på alle trinn i konfliktspekteret, framstår stadig som retningsgivende for forsvarssamarbeidet. Men i tillegg ble også samarbeidet med NATOs nye partnerland og evnen til å gjennomføre internasjonale fredsoperasjoner framholdt som nye grunnleggende oppgaver. Ikke minst operasjonene i Bosnia og Kosovo har vist at dette dreier seg om tids- og ressurskrevende oppgaver'.

I alle disse tre sitatene ligger det en spenning langs to akser:

¹² St.meld.nr.12(2000-2001) Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre, side 37

- skal NATO primært være en forsvarsorganisasjon med hovedvekt på kollektivt forsvar eller skal hovedvekten være på sikkerhet i bred forstand hvor NATO utvikles til å bli en organisasjon for kollektiv sikkerhet?
- skal hovedvekten militært fortsatt ligge på kollektivt forsvar av medlemslandene eller på evnen til krisehåndtering utenfor NATOs territorium og i så fall hvor langt bort fra NATO-territorium?

Terroranslagene mot USA 11 september 2001 representerer et paradoks. Det ble USA og ikke et europeisk land som for første gang ba om støtte i henhold til artikkel 5 i NATO-pakten. Bekjempelse av internasjonal terrorisme kan derved vise seg å gi artikkel 5 nytt innhold og på sikt også få betydning for NATOs virkeområde.

NATOs mål er også Norges mål. Men Norge har selvfølgelig også sine egne nasjonale mål for prosessen. Selv om disse ikke finnes så konkret og samlet uttrykt, kan de utledes til å være: ?¹³

1. Bevare et sterkt amerikansk engasjement i Europa
2. Bevare et sterkt NATO med hovedfokus på kjernefunksjonene
3. Bevare et sterkt fokus på Nordområdene og forsvaret av Norge
4. Bevare et godt forhold til Russland og lavspenning i Nord
5. Bidra til stabilisering av Sentral- og Øst-Europa

I den videre vurdering vil konsekvensene av en utvidelse bli forsøkt holt opp mot disse målene.

3.3 Kandidat- og partnerlandenes tilpasning

Da partnerskap for fred (Pfp) ble vedtatt i januar 1994, var det få som skjønnte hvor viktig dette programmet skulle bli. Mange land så det som et dårlig alternativ til medlemskap, eller en forsinkelse, og fortsatte å presse for medlemskap raskt.

NATO produserte derfor 'Studien om NATO-utvidelse' i 1995.¹⁴ Studien omtaler blant annet

- hensikt og prinsipper for utvidelsen
- hvordan utvidelse kan bidra til stabilitet og sikkerhet i det euroatlantiske området
- hvordan NACC og Pfp kan bidra i utvidelsesprosessen
- hvordan prosessen kan sikre alliansens effektivitet og evne til kollektivt forsvar, såvel som fredsbevaring og andre nye oppgaver
- hva medlemskap innebærer av rettigheter og plikter for nye medlemsland
- hvordan utvidelsesprosessen skal gjennomføres, skrittvis og formelt

Denne studien er fortsatt gjeldende og vil i store trekk bli lagt til grunn ved nye medlemskapsforhandlinger.

Basert på denne studien og funnene derfra gjennomførte alliansen en intensivert dialog om

¹³ Rapport fra FDs prosjektgruppe 'Utvidelse av NATO, konsekvenser for Norge', september 1996 (Begrenset)

¹⁴ Se fotnote 10.

medlemskapsspørsmål med interesserte partnere. Denne dialogen ga de allierte verdifull informasjon om kandidatlandenes forberedelser for medlemskap og gjorde det samtidig mulig for kandidatlandene å lære mer om NATO og hvordan NATO arbeider.

Etter at Tsjekkia, Ungarn og Polen i juli 1997 ble invitert til å starte medlemskapsforhandlinger, bestemte NATO å fortsette og utvide de intensiverte dialogene, og å komme tilbake til utvidelsesspørsmålet på toppmøtet i 1999. Fra juli 1997 ble dialogene ført i to formater; en serie møter på høyt (politisk) nivå og en annen mellom høyere embetsmenn fra partnerland og en gruppe fra NATOs internasjonale stab.

Gjennom hele prosessen hadde kandidatlandene bedt om praktiske råd og tilbakemeldinger for å lette deres forberedelser til eventuelt medlemskap. Under toppmøtet i Washington 1999 lanserte NATO derfor en 'Handlingsplan for medlemskap'¹⁵ (MAP), samtidig som alliansen nok en gang bekreftet at den fortsatt ville ønske nye medlemmer velkommen. Handlingsplanen er et program for å hjelpe kandidatland med deres forberedelser for mulig, framtidig medlemskap.

MAP legger opp til at hvert kandidatland kan levere et nasjonalt program årlig for sine forberedelser. Programmet kan inneholde politiske, økonomiske, forsvars-, ressurs-, sikkerhets- og lovaspekter. Det holdes årlige oppklaringsmøter med hvert enkelt kandidatland (19+1) og gis tilbakemelding og råd vedrørende MAP-saker, på flere nivå. Planleggingsmål utvikles i detalj med kandidatlandene og bygger på eksisterende partnerskapsmål.

MAP erstatter ikke Pfp-programmet. Tvert imot ser NATO på deltakelse i Pfp som avgjørende, fordi det gir mulighet til å utvikle interoperabilitet med allianselandenes styrker. Toppmøtet i Washington vedtok også en pakke tiltak for et mer operativt partnerskap, for å styrke evnene til de allierte og partnerlandene til å arbeide sammen.

MAP gir kandidatlandene en rekke muligheter. Det er opp til landene selv å velge og utnytte de elementene i MAP som er til nytte for dem. MAP er utformet for å hjelpe kandidatlandene til å bygge tiltak forbundet med NATO-medlemskap inn i deres egne nasjonale planer og synliggjøre forberedelser rettet mot det målet.

NATO har hele tiden understreket at deltakelse i MAP *ikke* gir noen garanti for eventuelt medlemskap og at programmet ikke kan oppfattes som en liste kriterier for medlemskap. Imidlertid kan kandidatlandene oppfatte (eller ønske å oppfatte) dette annerledes og bli veldig skuffet dersom de har kommet meget langt i tilpasningsprosessen, og allikevel ikke blir invitert til å starte medlemskapsforhandlinger.

NATO kan gjennom MAP-programmet ha satt seg selv i en slags 'bordet fanger' situasjon. Imidlertid er det for de fleste kandidatlandene langt fram før man kan si at de fullt ut oppfyller 'NATO Aquis'.

Er så disse tilpasningsprosessene bare positive? Flere, blant annet Chris Donnelly¹⁶ har pekt på at

¹⁵ Membership Action Plan (MAP), se <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p.99-0bbe.htm>

¹⁶ Chris Donnelly, Å skape soldater for det 21 århundre, NATO-nytt sommer-høst 2000, side 28-31

det ikke er tilfelle, for eksempel for organiseringen av de militære styrker. Ønske om NATO-medlemskap og derfor deltakelse i NATO-ledede operasjoner, som i Kosovo, får et land til å utvikle mindre, men meget kompetente styrker. Disse styrkene er imidlertid så dyre at det tar ressurser vekk fra vesentlige elementer i en styrkestruktur som er tilpasset nasjonalt forsvar. Forberedelsene for å bli med i NATO kan derfor redusere et lands uavhengige forsvarsevne.

Stadig flere NATO land, med USA og Storbritannia i spissen, mener at en frivillig hær er løsningen for sikkerhetskravene i det 21 århundre. Dette kan være riktig for store og rike land, men for små og fattige land fører dette til alvorlige kostnadsproblemer. Land som er i stand til å opprettholde store, relativt enkelt utstyrte vernepliktsstyrker, får bare råd til svært små velutstyrte frivillige styrker. Det er langt fra sikkert at dette er den beste løsningen, verken for det enkelte land eller NATO.

Små land har også et spesielt problem nettopp fordi deres styrkebidrag til slike operasjoner er små. De må integreres og samarbeide nært med andre lands styrker på et lavt nivå. Da blir det ikke rom for å være særlig annerledes utrustet og øvet enn den avdelingen man går inn i. Dette igjen driver kostnadene oppover og styrkene man får råd til blir enda mindre. Når Estland bruker mer enn 10% årlig av forsvarsbudsjettet på sitt bidrag til BALTBAT, er det ikke nødvendigvis den beste måten å bygge opp Estlands forsvarskapasitet på.¹⁷

DCI er neppe den beste rettesnor for partnerlandene når de skal modernisere sine forsvar. Selv om DCI har noe av interesse for alle medlemsland som John Kristen Skogan har pekt på, er det enormt ressurskrevende.¹⁸ Selv et rikt land som Norge finner ikke rom for å følge opp DCI slik man burde og militært ønsker. Dette kommer klart fram i St prp nr 45 (2000-2001). Forsvarssjefen har pekt på flere ønskede kapasiteter som han ikke finner rom for innenfor de aktuelle økonomiske rammer. Små og relativt fattige land har selvfølgelig ingen mulighet og burde dessuten trolig kunne bruke sine begrensede ressurser til utvikling av andre sektorer av samfunnet.¹⁹

Det er grunn til å stille spørsmål ved klokskapen i at fattige kandidatland må bruke ca 2% av BNP på forsvaret for å kunne bli NATO-medlem, når rike medlemsland som Norge bruker 1.9%.²⁰

4 SCENARIER FOR NATO-UTVIDELSER

4.1 Scenarier

FFI har tidligere vurdert tre scenarier for NATO utvidelse (Knutsen og Aagaard 1999). Disse

¹⁷ Charles Heyman, *Janes World Armies* (Surrey, England: Janes Information Group, 1999) seksjon om Estland, s. 1

¹⁸ John Kristen Skogan (2001): *DCI som kosttilskudd til NATO: Virkninger og bivirkninger for alliansen og det transatlantiske forhold*. FFI-Rapport 2001/02711

¹⁹ Kenneth N Waltz (2000): Structural Realism after the Cold War, *International Security*, Vol 25, No 1 (Summer).

²⁰ Av europeiske NATO-land ligger 9 av 16 under 2% av BNP i år 2000 (foreløpige tall). Gjennomsnittet er 2.1% for NATO-Europa og 2.5% for NATO totalt. Se *NATO Nytt* vår 2001, norsk utgave ved Den norske Atlanterhavskomite.

scenariene hadde form av tre utvidelsesrunder:

- 1) 19 + 2 : Romania og Slovenia blir NATO-medlemmer
- 2) 21 + 2 : Finland og Sverige blir medlemmer, etter at Romania og Slovenia allerede er medlemmer
- 3) 23 + 3 : De tre baltiske statene blir medlemmer, etter at de fire nevnte allerede er medlemmer.

Alle disse tre mulighetene ble vurdert seriøst av flere i 1999. I tillegg var Slovakia og Østerrike regnet som seriøse kandidater.

I dag har som før nevnt ni land etablert et samarbeide (Vilnius 9) og arbeider aktivt for at alle skal bli NATO-medlemmer.

Finland, Sverige og Østerrike har ikke formelt ytret ønske om medlemskap, selv om saken periodevis diskuteres og det er politiske krefter i disse landene som ønsker medlemskap.

NATOs utfordringer og potensielle søkere er åpenbart ikke de samme som da de tre nevnte scenarier ble skrevet. I en kommende FFI/Rapport har FFI vurdert tre litt modererte scenarier:²¹

1. En utvidelse i sørøst, hvor ikke bare Romania og Slovenia men også Slovakia og Balkan-stater som Kroatia og Bulgaria er med
2. En nordisk utvidelse, der Finland og Sverige blir medlemmer
3. En baltisk utvidelse, der Estland, Latvia og Litauen blir medlemmer

Dessuten er konsekvensene av PfP vurdert. For en grundigere analyse av konsekvensene av ulike former for NATO-utvidelser vises til denne rapporten.

Den videre vurdering vil her bli begrenset til de ni MAP-landene, det vil si at medlemskap kan være aktuelt for ett eller flere av landene i alternativ 1 og 3.

4.2 Kriterier

Når medlemslandene og NATO skal vurdere kandidatlandene med henblikk på neste utvidelsesrunde vil en rekke faktorer bli tatt med. Noen faktorer angår det enkelte kandidatland, andre faktorer gjelder NATO som organisasjon.

Betydelig vekt vil bli lagt på erfaringene fra siste utvidelsesrunde. Integrasjon av Polen, Tsjekkia og Ungarn har tatt lengre tid og krevd større ressurser enn de fleste hadde forestilt seg. Imidlertid har nåværende kandidatland hatt flere år og et forbedret program (MAP og PfP), til å forberede seg på medlemskap, slik at det bør kunne gå lettere neste gang, i alle fall for mange av kandidatlandene. De fleste mener også at de tre Visegradlandene har styrket NATO og fremmet NATOs interesser på Balkan, selv om Tsjekkia hadde sine reserverasjoner i forbindelse med Kosovo-krigen.

²¹ Anders Kjølberg (2001): Russiske reaksjoner på en mulig NATO-utvidelse.

Utviklingen på Balkan og NATOs situasjon der vil også bli viktig. Dersom situasjonen i Kosovo og/eller Bosnia eller Makedonia (FYROM) utvikler seg negativt sett med NATO-øyne, med uønsket oppmerksomhet mot alliansen, kan det føre til at utvidelsesprosessen blir tonet ned i et forsøk på å løse floken på Balkan.

Det vil bli lagt vekt på at kandidatlandene gjennom PfP og MAP har demonstrert at de økonomisk og politisk satser på å møte de militære og politiske kriterier NATO har satt for medlemskap. Dessuten at regjeringen har befolkningens støtte i sitt ønske om NATO medlemskap. NATO gjør opp status en gang årlig om utviklingen innenfor MAP-programmet.

NATOs vurdering av det enkelte kandidatland er meget brede og grundige vurderinger. Men slike vurderinger kan aldri bli helt objektive, særlig når en sammenfattende konklusjon skal trekkes. Hvilke kriterier skal tillegges størst vekt; geografi og ressurser, militær styrke, økonomiske forhold, sosiale og andre samfunnsforhold, kultur, menneskerettigheter, rettsstatprinsipper m fl?

4.3 Kandidatlandene

De fleste av søkerlandene er små geografisk, har liten befolkning, svak økonomi og et svakt forsvar.

Sammenlignet med de øvrige er *Romania* på flere vis en kjempe (se tabell nedenfor). I areal er Romania mere enn dobbelt så stor som Bulgaria (nest størst) og langt på vei like stor som de resterende sju til sammen. Romania har en befolkning på 22-23 millioner mens de andre åtte til sammen har ca 28 millioner.

Når det gjelder stående militære styrker, stiller Romania med sine 207.000 mann i en helt annen divisjon enn f eks Estland med 4.800 og Slovenia med 9.500.

Økonomisk er bildet et helt annet, i det Romania med sine 22.5 millioner mennesker har et BNP som er bare dobbelt så stort som Slovakia med 5.4 millioner. Geografisk, befolkningsmessig og militært er Romania langt viktigere enn de andre kandidatlandene. Men den dårlige økonomiske og sosiale situasjonen samt mangelen på sosiale reformer, har ført til at Romania havner langt ute i køen av søkerland til EU og kanskje også til NATO.

Romania hadde også sine sterke talsmenn for medlemskap i 1999. Landet har en strategisk beliggenhet på Balkan og i Svartehavs-området. Forutsatt Slovakisk medlemskap, kan Romania gi NATO et sammenhengende landområde fra Østersjøen til Svartehavet.

Operasjonene i Bosnia og Kosovo har vist at Romania kan gi viktige bidrag til fredsbevarende operasjoner i regionen, som kommunikasjons-, oppmarsj- og støtteområde.

De politiske, økonomiske og militære reformer etter Ceausescus fall i 1989 har gått sakte.

	A Areal 1000 km ²	B Befolkning millioner	C GDP US \$ Pr capita	D Militær styrke stående	E Forsvarsutgifter Millioner Us\$	F Militære utgifter i % av GDP
Estland	45	1.5	8.600	4.800	71	1.2
Latvia	65	2.4	6.300	5.000	58	0.9
Litauen	65	3.7	5.500	12.700	106	1.5
Slovakia	49	5.4	7.800	38.600	329	1.7
Slovenia	20	2.0	11.500	9.000	337	1.6
Albania	29	3.8	4.000	47.000	139	1.5
Makedonia	25	2.3	3.900	16.000	67	2.5
Bulgaria	111	8.2	4.400	80.000	392	2.7
Romania	237	22.5	4.400	207.000	607	2.5

Tabell 1 En del nøkkeltall for kandidatlandene. Tallene er fra The Military Balance 2000-2001, IISS 2000 bortsett fra kolonne a og f som er tatt fra CIA – The World Factbook 2000. Statistikk fra andre institusjoner viser til dels betydelige avvik for enkelte av landene, spesielt når det gjelder BNP og BNP per capita

Slovakia var lenge aktuell for medlemskap fra 1999 som ett av de fire Visegradlandene. Valget høsten 1998 var viktig som et første skritt til politisk rehabilitering. Slovakia kan gi landforbindelsene fra Polen og Tsjekkia til Ungarn.

Slovakia var det eneste av Visegradlandene som ikke ble medlem i 1999, og toppmøtet i 2002 vil finne sted i Praha som inntil 1993 var hovedstaden i Tsjekkoslovakia. Slike forhold kan også komme til å spille en rolle for den neste utvidelsesrunden.

Slovenia var også aktuell i forrige runde og kan gi en landkorridor mellom Italia og Ungarn. Slovenia tilfredsstillter trolig de økonomiske og politiske kriterier, men har lite å bidra med militært.

Bulgaria har også en strategisk viktig beliggenhet, men av mindre betydning enn Romania. Landet har siden valget i mai 1997 hatt en viss positiv utvikling politisk og økonomisk men det er langt igjen, også militært.

Albania og *Makedonia* synes ikke å være kvalifisert for medlemskap verken politisk, økonomisk eller militært. De er definitivt netto importører av sikkerhet. Sikkerhetsproblemene i disse landene er i stor grad knyttet til etniske og interne problemer, som neppe ville forsvinne eller finne en rask løsning med NATO-medlemskap.

De tre baltiske statene, *Estland*, *Latvia* og *Litauen* representerer et dilemma for NATO. Det skyldes primært deres geografiske plassering, deres historie som sovjetrepublikker og Russlands sterke motstand mot NATO-medlemskap for disse landene.

Mange vestlige politikere føler at Vesten har en moralsk plikt til å sørge for sikkerhet for disse tre landene. Utsagn som at Russland ikke har veto i NATO endrer imidlertid ikke på de harde realiteter.

Medlemskap for disse tre landene er det mest interessante for Norge og vi vil derfor komme tilbake til spørsmålet under pkt 5.1.

4.4 Pfp

Dersom man ser på NATO-utvidelse som en del av integrasjonsprosessen i Europa er det også naturlig å se på Pfp som et alternativ til medlemskap for noen stater. Dessuten vil Russland naturlig vurdere NATO-utvidelse og NATOs nettverkbygging som to sider av samme sak, nemlig å øke NATOs innflytelse og makt, spesielt i Europa.

De land som foreløpig velger Pfp løsningen kan i stort deles i to grupper:

- A) Tidligere alliansefrie/nøytrale stater som Finland, Sverige og Østerrike. Disse er nå medlemmer av EU og derfor verken nøytrale eller ”alliansefrie”.
- B) Tidligere Sovjetstater som nå er SUS-medlemmer og sterkt avhengige av Russland på ett eller flere områder.

Det bør huskes at også Russland deltar i Pfp-programmet om enn i meget begrenset utstrekning. Pfp har utviklet seg raskt og legger til rette for et stadig tettere samarbeide mellom NATO og Pfp-landene. Det enkelte Pfp-land kan derved oppnå svært mye, men ikke delta i de endelige NATO-beslutninger og kommer ikke inn under artikkel 5.

Pfp er en prosess som utvikles gradvis, med relativt små skritt av gangen. Det er derfor vanskeligere for Russland å reagere på en slik utvikling enn på en som leder mot medlemskap. Dette utnytter enkelte SUS-land bevisst som f eks Ukraina.²²

4.5 NATOs handlingsrom

Hvilket handlingsrom har så NATO i utvidelsesspørsmålet? Den endelige beslutning om å ta opp nye medlemmer er en politisk beslutning og vil bli basert på konsensus. Fordi det dreier seg om en traktat kreves ratifikasjon i nasjonalforsamlingen, og i USA har Kongressen bedt om å få seg forelagt saken før beslutning i NATO. Presidenten vil derfor trolig legge fram saken for Kongressen tidlig i 2002.

NATO har full handlefrihet, i alle fall i teorien. Men hvilken tilnærming skal man velge og hvilke kriterier skal man legge til grunn? Skal man sikte mot mange nye medlemmer så raskt man kan, eller så få som mulig og med en lang tidshorisont? Hvert enkelt kandidatland vil bli vurdert for seg. Angående kriterier har vi før slått fast at det vil bli meget omfattende og grundige vurderinger av hva som er oppnådd, særlig under MAP-programmet. Men slike

²² Bukkvoll, Tor og Kjølberg, Anders. 2001. LIAISONS DANGEREUSES – Political Relationships in the NATO, Russia and Ukraine triangle. FFI/Rapport-2001/01165.

vurderinger blir i stor grad skjønnet og blir ikke enklere av at programmene er individuelt tilpasset det enkelte land.

Prinsipielt synes NATO å ha tre muligheter på toppmøtet i 2002:

1. Erklære at NATO vil invitere ett eller flere nye medlemmer på et senere toppmøte, for eksempel i 2005.
2. Invitere ett eller flere land til å begynne forhandlinger om medlemskap.
3. Invitere alle ni kandidatland (MAP) til å begynne forhandlinger om medlemskap.

Å bare gjenta at NATOs dør er åpen uten å si noe om når neste utvidelse kan bli aktuell, vil gå på troverdigheten løs særlig blant de ni kandidatlandene. Selv om man da kan fortsette å utvikle samarbeidet med Russland og Ukraina vil alliansen trolig finne denne opsjonen vanskelig å begrunne, med risiko for uheldige virkninger i forholdet til MAP-landene. Etter en serie møter på høyt nivå i NATO i mai og juni 2001, samt president George W Bushs tale i Warszawa 16 juni 2001 kan man trolig se bort fra dette alternativet.²³

Å invitere alle ni kandidatlandene vil neppe være en god løsning, selv med betingelse om at medlemskap først er aktuelt når alle krav i MAP er oppfylt. Selv om de ni kandidatlandene gjennom Vilnius-avtalen i mai 2000 og senere samarbeide tok sikte på nettopp en slik løsning. Landene har forskjellige problemer og deres strategiske plassering varierer stort. Ved å invitere alle ville problemene i forhold til Russland og Ukraina komme opp med full tyngde og kunne gi næring til en oppfatning om at NATO hadde dratt en ny delelinje i Europa. Land som Kroatia og Moldova (og kanskje Sverige, Finland og Østerrike) kunne få en oppfatning om at de var kommet for sent til toget. Det vil heller ikke være troverdig at alle ni fyller de krav som NATO har satt.

Det mest sannsynlige nå ca ett år før toppmøtet synes derfor å være at NATO vil invitere et mindretall av kandidatlandene til å starte forhandlinger om medlemskap. USA og de fleste andre NATO-land har signalisert at de ønsker en utvidelse i 2002, men de fleste har vært forsiktige med å nevne navn. Dette skyldes trolig erfaringene fra forrige utvidelse, men også det faktum at det ikke er noen stor interesse for NATO-utvidelse i medlemslandene. Det er langt fra noe folkekrav at NATO må utvides nå. Det synes heller ikke å være noen sterke politiske lobbygrupper for enkelte – eller grupper av land verken i USA eller andre store NATO-land, selv om de fleste kandidatland har sine talsmenn.

Hvilke land som blir invitert først skal jeg ikke spekulere mye om, men det synes sannsynlig at de tre landene som sto nærmest døra ved siste utvidelse; Slovakia, Slovenia og Romania har beholdt sin posisjon forrest i køen selv om Romania kan ha svekket sin posisjon. Dessuten ble de tre baltiske statene, Romania og Slovenia nevnt i kommunikeet fra Washington-toppmøtet, noe mange tolket som en åpning for disse fem landene ved neste korsvei. Enkelte europeiske land peker nå også på Bulgaria i et forsøk på å skape stabilitet på Balkan. Dessuten har Bulgaria

²³ I talen i Warszawa uttalte president Bush blant annet at: 'I believe in NATO membership for all of Europe's democracies that seek it and are ready to share the responsibility that NATO brings.... Next year, NATO's leaders will meet in Prague. The United States will be prepared to make concrete, historic decisions with its allies to advance NATO enlargement'. Se www.allieds.be/usa/president/s_20010615b.html

på flere områder hatt en raskere framgang enn Romania slik at det i dag kan være vanskelig å hevde at Romania er bedre kvalifisert enn Bulgaria for medlemskap.

Som vi har vært inne på før representerer de baltiske statene den vanskeligste delen av denne beslutningsprosessen. Kjernen i problemet er at de baltiske statene er randstater som Russland definerer som del av sin interessesfære. Russland har trukket en rød strek for NATOs utvidelse og den går utenfor de baltiske statene. Russland har erklært både ved forrige utvidelse og nå at dersom disse statene tas opp som medlemmer, vil Russland treffe mottiltak. Enkelte utspill har også konkret nevnt ”tiltak som politisk og militært vil berøre grenseområdet mot de nordeuropeiske landene – Nordvest – Russland”.²⁴

Problemet for Norge og NATO ligger i å bedømme alvoret i disse utspillene og hvilke løsninger Russland ønsker for å godta baltisk medlemskap.

5 KONSEKVENSER FOR NATO OG NORGE

5.1 Russiske reaksjoner på en ny NATO-utvidelse og spesielt i Baltikum

Norges strategiske situasjon bestemmes av vår stilling i en maktpolitisk struktur der USA, EU og Russland er de viktigste aktørene. NATO er den viktigste arena for å ivareta norske sikkerhetspolitiske interesser. Alliansen kan ses som et redskap for både USA og etter hvert EU, men med amerikansk lederskap. Forholdet mellom disse aktørene har forandret seg de siste årene. Russland er blitt drastisk svekket økonomisk og har måttet redusere sin militære kapasitet kraftig. Arvtakeren etter Sovjetunionen har etablert et samarbeide, om enn begrenset, med NATO.

EUs makt og innflytelse vokser stadig og organisasjonen er i ferd med å utvikle sin egen felles sikkerhets- og forsvarspolitik, med tilhørende militært apparat for å løse såkalte Petersberg-oppgaver. USA framstår i dag som verdens eneste supermakt og ser NATO som sitt viktigste redskap for innflytelse i europeisk sikkerhetspolitikk. Samtidig har NATO endret seg og påtatt seg nye oppgaver og roller. Disse endringene fortsetter og en NATO-utvidelse vil være en brikke i denne prosessen.

Forholdet til Russland er den viktigste enkeltfaktor i vurderingen av en ny NATO-utvidelse. Herunder må man vurdere konsekvenser for utviklingen i Russland, for forholdet mellom Russland og Vesten og hvilke mottiltak Russland eventuelt kan iverksette. Russiske mottiltak kan være både politiske, økonomiske og militære. De kan være offensive og defensive og det vil føre for langt å gå inn på mulige tiltak her. Et åpenbart problem med disse vurderingene er den forskjellige måte å tenke sikkerhetspolitikk på i Europa i dag.

Både i Russland og i de baltiske statene er den tradisjonelle maktpolitiske tenkningen dominerende.

²⁴ Andrej Fjodorov et. al (2001): *Hva er Russlands interesser i Nord-Europa?* Det sikkerhetspolitiske bibliotek 5-2001. Den norske Atlanterhavskomiteé.

EUs hovedstrategi er samarbeid og integrering, og EU påvirker alle aspekter av europeisk sikkerhetspolitikk.

NATOs hovedstrategi er todelt:

- a) Maktbalanse, avskrekking. NATO er overlegen når det gjelder sikkerhet basert på militær makt.
- b) Samarbeide, partnerskap, integrering. NATO har lagt stadig større vekt på denne delen av strategien

Russland har problemer med å forholde seg til NATOs todelte strategi og vil oppfatte medlemskap for de baltiske statene som at USA og NATO har rykket helt fram til moder Russlands grense.

Russland ønsker å ha en buffersone mellom seg og potensielle angripere og ser de baltiske statene og Kaliningrad i et slikt perspektiv.²⁵ Russland har ikke glemt den historiske erfaring om farlige angrep fra den retningen. Det trengs åpenbart omfattende tillitskapende tiltak fra vestlig side for å endre russisk forståelse av situasjonen.

De baltiske statene har på sin side ikke glemt den sovjetisk-/russiske okkupasjonen og vil ha en sterkest mulig garanti mot at russerne kan komme tilbake.

EU og NATO er de dominerende organisasjoner i Europa, men pr i dag er verken de baltiske statene eller Russland med i disse. Baltiske medlemskap er aktuelt i begge organisasjoner. Det aktualiserer også Russlands tilknytning til de samme organisasjonene.

Det er i dag ikke realistisk å tenke seg et sikkerhetspolitisk stabilt Europa uten at Russland er knyttet til NATO gjennom et realistisk og konstruktivt samarbeide. I tillegg til å få Russland til å akseptere at Polen, Tsjekia og Ungarn ble medlemmer, var dette bakgrunnen for grunnakten²⁶ mellom NATO og Russland i 1997 og etableringen av NATO-Russland ”Permanent Joint Council (PJC)”. Samarbeidet NATO-Russland har så langt vært begrenset og variert i takt med synet på aktuelle problemstillinger. Særlig representerte bombingene av Jugoslavia et tilbakeslag. Men Russland har deltatt og deltager i NATO-ledede operasjoner først i IFOR i Bosnia fra 1995 og så i KFOR i Kosovo fra 1999.²⁷ Samarbeidet om terrorbekjempelse (etter 11 september 2001) har også vært positivt så langt.

Noen nøkkelspørsmål i forhandlingene om Grunnakten var²⁸

- politisk eller juridisk bindende dokument
- utplassering av kjernevåpen i nye medlemsland
- utvidelse østover av NATOs infrastruktur

²⁵ Diskusjonen her gjelder de baltiske statene, men randstatsspørsmålet mellom NATO og Russland går langt videre og omfatter en rekke stater langs Russlands VEST og SØR-grense

²⁶ se www.nato/docu/basicxt/fndact-a.htm

²⁷ Finstad, Lars Harald, 2001. Russisk deltakelse i KFOR og forholdet til NATO, FFI/Rapport-2001/02710

²⁸ Mevik, Leif. 1999. Det nye NATO. Bergen. Eide forlag, s 25

- tilpasning av CFE-avtalen

Det ble funnet løsninger på disse spørsmålene som partene fant å kunne leve med, men både disse spørsmålene og andre vil trolig komme opp igjen ved en ny utvidelse.

Verken prosessen eller resultatet var alltid like tilfredsstillende for Norge. Ett eksempel var CFE,²⁹ og det spørsmålet vil trolig bli reist igjen spesielt i forbindelse med medlemskap for de baltiske statene. Av kandidatlandene er bare Bulgaria, Romania og Slovakia inkludert i CFE avtalen. De seks andre (Estland, Latvia, Litauen, Slovenia, Albania og Makedonia) har svært lite materiell som kommer inn under avtalen, men for de baltiske landene er geografisk plassering viktigere enn mengden av materiell. Selv om gruppestrukturen i avtalen skal erstattes med et system av nasjonale og territoriale tak, vil Russland fortsatt se NATO som en gruppe. Dessuten er den moderniserte avtalen formelt sett ikke trådt i kraft grunnet manglende ratifisering. Medlemskap for de baltiske statene kan gi Russland grunnlag for nye krav i Nordvest-Europa i forbindelse med CFE. Dette kan få betydning også for Norge på grunn av CFEs flankeregime og fordi Russland ser Leningrad militærdistrikt, inkludert Kola, som ett operasjonsområde.

Medlemskap for de baltiske statene kan bety medlemskap for ett, to eller alle tre land. Her gjøres ikke noen detaljert analyse av de forskjellige opsjoner, fordi hovedspørsmålene vil være de samme. Russland vil se medlemskap for ett land som bare ett første skritt. Dessuten vil NATO i et slikt tilfelle måtte finne kompensierende ordninger for de to andre som de facto langt på vei ville gi dem medlemskap.

Når det er sagt er det klart at medlemskap for Litauen kan synes enklere enn for de to andre, fordi Litauen ikke har noe russisk minoritetsproblem å snakke om; landet har ikke felles grense med Russland bortsett fra Kaliningrad og artikkel 5 garantien kan utstedes med større troverdighet uten å gå til omfattende tiltak. Litauen har også inngått en grenseavtale med Russland, noe Estland og Latvia ikke har.

Kaliningrad representerer et spesielt problem, der den ligger mellom Polen og Litauen. Landforbindelse til selve Russland må gå gjennom ett av disse landene, som vil bli to NATO-land dersom Litauen blir medlem. Kaliningrad gir Russland en mulighet til å plassere militære styrker, inklusive A-våpen, i det som kan bli en lomme inn i NATO-territorium.

Artikkel 5 garantien representerer en spesiell utfordring. Militært sett har disse tre landene liten kapasitet til å forsvare seg selv. I realiteten kan de ikke forsvares konvensjonelt militært mot et forberedt angrep fra Russland uten å bringe inn store forsterkninger på forhånd.³⁰ NATO ønsker ikke å gi en artikkel 5 garanti som ikke kan innløses dersom det blir nødvendig.

Jeg tar for gitt at NATO vil gi lignende uttalelser angående stasjonering av allierte styrker, om

²⁹ Conventional Armed Forces in Europe (CFE) avtalen. Ble bygget på forhandlinger mellom NATO og Warszawa-pakten, som gikk i oppløsning omtrent samtidig som avtalen ble underskrevet i 1990. Avtalen regulerer hvor store konvensjonelle styrker partene kan ha i Europa og innenfor soner i Europa.

³⁰ Kent R Meyer, US support for Baltic Membership in NATO: What Ends, What Risks? Parameters, winter 2000-01, side 67-82.

infrastruktur og A-våpen som ble gitt i forbindelse med polsk, tsjekkisk og ungarsk medlemskap. Men en del forberedelser må gjøres i Baltikum, særlig hva angår infrastruktur, for at en artikkel 5 garanti skal bli oppfattet som troverdig. Dette kan gjelde f eks havner, flyplasser, drivstoffanlegg, kontroll og varslingsanlegg. NATO vil naturligvis understreke at dette er defensive tiltak. Men de fleste slike defensive tiltak kan i en gitt situasjon også ha offensiv betydning, noe alle vet.

Manglende forberedelser kan altså lede til en artikkel 5 garanti med svekket troverdighet. Går NATO for langt med sine forsvarstiltak, kan det bli oppfattet som å etablere en ny delelinje langs Russlands grense. Mest sannsynlig må NATO finne løsninger med Russland som i realiteten vil innebære en svekket artikkel 5 garanti.

Norge og NATO må uansett være forberedt på russiske protester og mottiltak ved en ny NATO-utvidelse og spesielt i tilfelle baltisk medlemskap. Omfang, form og varighet skal her være usagt.

For å oppsummere så er det ikke lett å se en løsning som kan tilfredsstille både baltiske, russiske og vestlige interesser slik disse er uttrykt i dag. NATO kan ikke samtidig utfordre Russlands hegemoni i det nære utland og regne med Russland som en samarbeidsvillig partner på andre områder. Løsningene må ha et langsiktig perspektiv og kunne fungere med et fremtidig sterkt Russland.

Imidlertid vil det være i Norges interesse at avgjørende elementer i Russlands forhold til europeisk sikkerhetspolitikk blir knyttet opp til NATO. Det kan gjøres ved en videre utvikling basert på grunnakten NATO-Russland. Det vil bidra til å bevare et sterkt amerikansk engasjement i NATO og til at NATO beholder en avgjørende posisjon i europeisk sikkerhetspolitikk.

Et spørsmål man bør stille er om NATO-medlemskap for de tre baltiske landene vil gi økt stabilitet og sikkerhet i Europa. Svaret på det synes foreløpig å være nei. For at det skal bli tilfelle må russisk motstand mot medlemskap mildnes og det kan trolig bare skje ved å gi Russland større innflytelse i Europa, spesielt på forsvars- og sikkerhetspolitikken og tilsvarende større innflytelse i NATO.

5.2 Andre konsekvenser

Vi har tidligere diskutert spørsmålet NATO som forsvarsallianse eller som stabilitetsbyggende sikkerhetspolitisk organisasjon. Ettersom NATOs *raison d'être* har vært og fortsatt primært er som forsvarsallianse, i alle fall for Norge, er det naturlig å legge mest vekt på den siden. Men stabilitet og sikkerhet mer generelt i hele det euroatlantiske området må også tillegges vekt.

Dersom man imidlertid legger mest vekt på NATO som forsvarsallianse, er det en del faktorer som taler mot en utvidelse. For det første vil de fleste av kandidatlandene bli hva man har kalt "netto-importører" av sikkerhet. De er små land og har små og svake forsvar. Romania er et unntak hva angår størrelse. For det andre er sannsynligheten stor for at de ville havne på NATOs side ved en eventuell konflikt i alle fall og PfP samarbeidet legger til rette for et stadig tettere og

bedre samarbeide med alliansen.

For det tredje trengs ingen utvidelse av NATO i dag, egoistisk sett fra dagens medlemsland. NATO har tilstrekkelig styrke på alle vis og tilstrekkelig geografisk dybde til å føre en forsvarsstrid. Ingen tør å utfordre NATO militært så lenge samholdet i alliansen er sterkt. Samhold, enighet, konsensus er nøkkelen til NATOs suksess og risikoen for at samholdet kan ryke vil i alle fall ikke bli mindre ved en utvidelse.

Flere medlemsland betyr større konkurranse om oppmerksomhet og ressurser. Konsekvensene blir mindre oppmerksomhet og mindre innflytelse for Norge. Det vil bli vanskeligere å få NATO-øvelser til Norge og derfor lengre tid mellom hver øvelse. Kanskje vil det gå så lang tid at kunnskap og kompetanse bundet til å arrangere slike øvelser forvitrer slik at det blir å begynne på nytt hver gang. Dette kan i noen grad kompenseres ved å legge forholdene vel til rette for slike øvelser, bl a ved å tilby gode treningsvilkår, skyte- og øvingsområder, spesielt for vinterforhold. Det vil imidlertid kreve kompetanse og ressurser.

Det blir større konkurranse om midlene til fellesfinansiering og Norge kan måtte bidra med mer penger til fellesbudsjettene.

Flere medlemsland vil bety tyngre konsultasjons- og beslutningsprosesser. EU fant det nødvendig med endringer i sine beslutningsprosesser før en utvidelse fra nåværende størrelse. Det går trolig en øvre grense for antall medlemsland der også NATO må gjøre det samme.

Stadig mer tid og krefter vil gå med til bilateralt samarbeide, med stadig flere land. Dette har vært situasjonen de siste ti år og den må forventes å fortsette. Mange av kandidatlandene er som nevnt små stater som finner det ønskelig med kontakt og samarbeide med andre små stater. Dette faller for Norge sammen med et økt behov for internasjonalt forsvarsrelatert samarbeide bl a i forbindelse med utvikling og anskaffelse av militært utstyr. Økt deltakelse i flernasjonale strukturer peker i samme retning. Et utvidet bilateralt samarbeide har selvfølgelig både pluss- og minussider, men tendensen i forhold til kandidatland og nye medlemmer er klart øket ressursbruk på mange ledd, ikke bare i FD og FO, men ved mange militære avdelinger også. Det inngås en rekke bilaterale samarbeidsavtaler, som skal fylles med meningsfylt innhold. Disse oppgavene vil merkes stadig bedre etter hvert som Forsvaret reduseres. Derfor bør man, i en periode når personelloppsetningene skal reduseres kraftig, sørge for å beholde noe kapasitet til å ta seg av de stadig økende gjøremål knyttet til bilaterale oppgaver.

En utvidelse vil føre til at fokus i NATO flyttes ytterligere sør og østover. Alle kandidatlandene unntatt de baltiske statene, ligger geografisk slik at de naturlig vil høre inn under AFSOUTH i tilfelle medlemskap. Dette kan ytterligere øke forskjellene mellom de to regionale kommandoene i Europa. For det første vil et antall nye medlemsland kreve betydelig arbeid og oppfølging over mange år. For AFSOUTH vil dette komme i tillegg til ansvaret for operasjonene på Balkan. AFNORTH med ansvaret for den stabile og rolige nordre del av Europa, blir etter hvert en støttende kommando for AFSOUTH. Medlemskap for de baltiske statene kan i noen grad komme til å endre på dette.

Et stadig nærmere militært samarbeide er viktig. Men den militære integrasjon i Europa vil

fortsette med eller uten utvidelse av NATO. Den vil fortsette gjennom PfP programmet som vil gjøre deltakerlandene stadig bedre forberedt til å samarbeide med NATO og til å samarbeide med andre PfP-land. På det praktiske plan skjer utviklingen særlig ved deltakelse i fredsbevarende operasjoner på Balkan, men også andre steder, samt under øvelser. Integrasjonsprosessen vil også fortsette innenfor EU gjennom utviklingen av EUs militære arm. På industri- og materiellsiden tvinger en integrasjon seg fram både av økonomiske og industrielle grunner.³¹

Hvor mye vekt skal man så legge på det at en utvidelse kan svekke NATO som militærallianse sett fra et norsk ståsted? Faktum er at de fleste NATO land, inkludert Norge, har redusert sitt militære forsvar til dels sterkt de 10 siste årene. Reduksjonene fortsetter, for Norges vedkommende sist ved behandlingen av langtidsproposisjonen i juni 2001.

Militær styrke er en relativ størrelse og må måles mot potensielle motstandere og oppgaver. Selv om NATO har redusert sin kapasitet med 34-44%³² er den gjenværende kapasitet tilstrekkelig til å kunne håndtere aktuelle utfordringer, så lenge enigheten holder. NATOs militære styrke er ubestridt og kan tåle de reduksjoner som eventuelt følger av en utvidelse. Derimot vet man ikke hvilke konsekvenser en utvidelse kan få for NATOs evne til å bygge og bevare enighet i vanskelige og kritiske spørsmål.

Selv om NATO primært er en forsvarsallianse er det flere faktorer enn militær kapasitet og artikkel V garanti som teller. Ved forandringer er det ofte slik at ulempene synes klare, mens fordelene ikke er så lette å se på kort sikt. De er mer diffuse og langsiktige. La oss derfor se litt på noen momenter angående hva Polen, Tsjekkia og Ungarn brakte med seg inn i alliansen:

- På mange vis en vitalisering av NATO-arbeidet
- Reformeringen av forsvaret i de tre land er i gang. Demokratisk kontroll med forsvaret er gjennomført
- Ca 317 000 stadig tjenestegjørende personell
- Ca 2% av BNP (ca \$255 MRD) som militært bidrag
- En viss militær industriell kapasitet
- Strategisk dybde, som har en verdi i seg selv
- Den politiske tyngde som følger de tre land med en befolkning på ca 60 millioner
- Bidrag i forbindelse med operasjonene på Balkan

Andre vil peke på at omstillingen av forsvaret går tregt, at landene ikke bruker tilstrekkelig med ressurser på Forsvaret etter at de ble medlemmer, at en del av deres styrker er inoperative osv. Men konklusjonen er at de tre landene har styrket NATO på en rekke områder og totalt. Og sett fra norsk side fikk vi nye meningsfeller på en rekke områder, og Polen ønsker å bidra til forsterkningsplanene til Norge.

Kandidatlandenes bidrag blir mindre fordi mange av landene er små og har svak økonomi. Men avhengig av hvor mange og hvilke land som blir medlemmer, kan bidragene bli betydelige.

³¹ Alf Granviken (2000): *EU i USAs industrielle slagskygge - Forsvarsrelaterte europeiske og transatlantiske industrielle og teknologiske utfordringer i forbindelse med EUs "headline goal"*. FFI/Rapport-2000/06177.

³² Se Luke Hill, "NATO, Russia compare force levels", *Janes Defence Weekly*, 1 August 2001, side 4.

Dessuten, i et lengre perspektiv og med bedret økonomi kan bidragene vise seg å bli økende.

Et viktig moment i forbindelse med PfP og utvidelsesprosessen er å spre demokrati til sentral og Øst-Europa. Enkelte forskere har påstått at NATO-medlemskap ikke fremmer demokratisering, men det er å gå for langt.³³ Kanskje bidrar ikke medlemskap veldig mye til demokratisering av samfunnet som helhet, men definitivt av den militære sektor. Både forberedelse til- og selve medlemskapet bidrar utvilsomt til demokratisering av forsvarssektoren og det er et viktig bidrag. Forsvaret representerer tross alt det kraftigste maktmiddel en stat rår over og mange land har en helt annen historie enn Norge når det gjelder bruk av dette maktapparatet, også innenlands.

NATO-medlemskap må antas å virke stabiliserende på kandidatland og deres omgivelser. Både gjennom utvidelsesstudien og MAP-prosessen har NATO stilt krav til kandidatlandene som angår både indre og ytre stabilitet, f.eks. behandling av minoriteter og klare grenser til naboland. Men det skal ikke legges skjul på at det i de fleste kandidatland finnes risiko for uro og ustabilitet. Her er det snakk om risikohåndtering og NATO har betydelig erfaring i å forholde seg til mange grader av både intern uro og ekstern ustabilitet.

Opptak av nye medlemmer vil være et viktig bidrag i et styrket samarbeide mot internasjonal terrorisme³⁴ og for økt sikkerhet i vid forstand. Bekjempelse av internasjonal terrorisme og andre utviklingstrekk vil trolig også lede til at USA bruker en større del av sine militære ressurser utenfor det euro-atlantiske området. I så fall må de europeiske allierte ta et større ansvar for sikkerheten i Europa. Dette vil virke som en pådriver i utviklingen av det felles forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeide i Europa og stille Norge overfor større utfordringer i den sammenheng.

Samtidig som man vurderer konsekvensene av medlemskap i denne runden, bør man også vurdere konsekvensene av en utsettelse. Igjen vil konsekvensene variere for det enkelte land og være avhengig av hvilke land som blir medlemmer nå, hvilken begrunnelse som blir gitt for utsettelsen og når en ny utvidelse kan bli aktuelt. Et raskt EU-medlemskap kan være et godt alternativ, særlig dersom samarbeidet mellom NATO og EU utvikler seg positivt og arbeidet med ESDP har god framdrift. Videre vil PfP bestå og trolig utvikles videre. Kombinert med en aktiv bruk av MAP trenger en utsettelse ikke å bety særlig mye for tilpasning og integrering av kandidatlandene. Mest kritisk vil en utsettelse trolig være i land der sterke politiske grupperinger og/eller befolkningen ikke gir noen sterk støtte til NATO-medlemskap.

Som vi har sett vil en ny NATO utvidelse av flere grunner føre til økt risiko på det sikkerhetspolitiske området. Spørsmålet blir så om denne økte risiko blir så stor at den oppveier de positive effektene av en utvidelse. Svaret vil i stor grad avhenge av de løsninger man kommer fram til i forhold til Russland.

³³ Det vises i denne forbindelse til Dan Reiter (2001): Why NATO Enlargement does not spread democracy. *International Security*, Vol. 25, No.4.

³⁴ Thorbjørn Jagland, "Terroranslagene mot USA – et tidsskille i internasjonal politikk", Oslo Militære Samfund, 1 oktober 2001.

6 SAMMENDRAG OG KONKLUSJON

NATO utvidelse er ingen enkel sak. Det finnes ingen klar visjon for den nye sikkerhetsarkitektur i det euro-atlantiske området eller i Europa. Derfor er det heller ikke full enighet om NATOs framtidige virkeområde eller om hvor grensene for NATO bør gå.

Videre er det å oppta og integrere nye medlemmer en tid- og ressurskrevende oppgave, noe den siste utvidelsen viste til fulle. Dersom NATO tar inn nye medlemmer før disse har fullført en del fundamentale reformer politisk, økonomisk og militært, vil effektiviteten av NATO som et hele gå ned.

Utvidelse har ikke noen overveldende støtte i befolkningen i NATO-landene, det er langt fra noe folkekrav om en ny utvidelse. Ingen av kandidatlandene synes heller å ha noen sterk lobby i USA, selv om alle har sine talsmenn.

Men NATOs 'åpne dør' er en politisk forpliktelse skrevet inn i Washington-traktatens artikkel 10 som NATO landene må følge opp for å bevare sin troverdighet. Man kan også se på NATO-utvidelse som en form for risikohåndtering. Utvidelse vil innebære politisk risiko i vid forstand selv om NATO arbeider for å redusere eller fjerne slik risiko. Men ikke-utvidelse innebærer også risiko.

En ny NATO-utvidelse vil neppe ha stor betydning for USAs engasjement i Europa. Det spørsmålet avgjøres av overordnede amerikanske prioriteringer i et globalt perspektiv, av utviklingen i forholdet mellom USA og EU og mellom USA og Russland. I den grad NATO-utvidelse har noen betydning for spørsmålet vil den være positiv fordi prosessen fortsatt vil kreve amerikansk lederskap. Det vil i sin tur bidra til engasjement i Europa og til å holde europeisk sikkerhet på dagsorden i USA.

Norge er avhengig av et sterkt NATO som prioriterer kjernefunksjonene kollektivt forsvar og konsultasjonsprosessen. En utvidelse vil ikke bidra til å styrke noen av disse oppgavene. Konsultasjonsprosessen vil bli mer tungrodd desto flere medlemmer og med mange nye medlemmer kan konsensusprinsippet bli satt under press. Konsultasjonsprosessen kan også etter hvert få en annen struktur av andre grunner, nemlig i takt med utviklingen av ESDP. EU-landene vil stadig oftere arbeide seg fram til felles standpunkter internt i EU, noe som vil måtte påvirke prosessen i NATO.

Hva angår kollektivt forsvar vil en utvidelse bety flere land med forsterkningsbehov i tilfelle ytre trusler. Som vi har sett er det av kandidatlandene bare Romania og i noen grad Bulgaria og Slovakia som på sikt kan gi styrkebidrag av særlig betydning for alliansen. Konsekvensene av en utvidelse kan bli negative for Norge hva angår kollektivt forsvar, men det kan neppe tillegges stor vekt så lenge Norge selv reduserer sitt forsvar sterkt og NATO er militært overlegen alle potensielle motstandere.

Når det gjelder mulighetene for å beholde en interesse i NATO for nordområdene og forsvaret av Norge, må vi skille mellom medlemskap for de baltiske statene og de øvrige kandidatlandene. Medlemskap for de baltiske statene vil bidra til øket interesse for

nordområdene, men ikke nødvendigvis av positive grunner. Dersom øket interesse skyldes økt spenning og mindre stabilitet vil det ikke være i norsk interesse. For alle andre kandidatland gjelder at de vil bidra til ytterligere fokus mot sentral- og øst-Europa, spesielt Balkan, noe som isolert sett ikke er til fordel for Norge.

Forholdet til Russland vil bli mest påvirket av medlemskap for de baltiske stater. Medlemskap for de øvrige kandidatland vil neppe ha store konsekvenser. Det blir på mange måter en repetisjon av forrige utvidelse. Men de baltiske stater er tidligere Sovjet-republikker med en strategisk beliggenhet i forhold til europeisk Russland, særlig sett i et Russland – NATO maktbalanse perspektiv. Dessuten vil Kaliningrad bli inneklemt mellom to NATO-land, Polen og Litauen. Forholdet til Russland vil bli påvirket negativt ved medlemskap for de baltiske stater, både for NATO og trolig spesielt for Norge, Danmark og Polen. Hvor alvorlig dette kan bli og hvor lenge det vil vare er ingen gitt å si i dag.

En utvidelse vil trolig bidra positivt til en stabilisering av sentral- og Øst-Europa, men en utvidelse av EU vil være av større betydning for å oppnå det. Man skal heller ikke overdrive den positive effekt av NATO-medlemskap. For eksempel kan de store russiske minoriteter i Estland og Latvia føre til problemer i disse landene og Makedonia høsten 2001 er et eksempel på at et betydelig NATO nærvær ikke synes å løse problemene på kort sikt. Ville det vært annerledes med Makedonsk medlemskap? Vi vet ikke, men det er lite sannsynlig.

I sum synes det derfor å være lite å vinne men heller ikke mye å tape for norsk sikkerhet ved NATO-medlemskap for dagens kandidatland, samlet eller enkeltvis. Norge har ofte stått ved bremsene ved tidligere NATO-utvidelser og trolig bør vi holde oss der. Risikohåndtering i forhold til Russland blir viktig. Særlig vil medlemskap for de baltiske statene innebære risiko for negative konsekvenser i det korte tidsperspektiv.

På den annen side må utvidelsesprosessen i NATO fortsette på grunn av kandidatlandenes sterke ønske om medlemskap og fordi det ikke finnes noe akseptabelt alternativ verken for disse statene eller for NATO. Betydningen for Norge av et sterkt og enig NATO er så stor at Norge må følge flertallet og støtte utvidelsen når den kommer. NATO utvidelse er verken umulig eller uunngåelig. Det er en komplisert, vanskelig prosess forbundet med politisk og militær risiko både for NATO og kandidatlandene.

FORDELINGSLISTE

FFISYS
Dato: 19 oktober 2001

RAPPORTTYPE (KRYSS AV) <input checked="" type="checkbox"/> RAPP <input type="checkbox"/> NOTAT <input type="checkbox"/> RR	RAPPORT NR. 2001/02373	REFERANSE FFISYS/787/160	RAPPORTENS DATO 19 oktober 2001
RAPPORTENS BESKYTTELSESGRAD UGRADERT		ANTALL EKS UTSTEDT 150	ANTALL SIDER 35
RAPPORTENS TITTEL NATO-UTVIDELSE I ET NORSK PERSPEKTIV		FORFATTER(E) AABAKKEN Ola	
FORDELING GODKJENT AV FORSKNINGSSJEF:		FORDELING GODKJENT AV AVDELINGSSJEF:	

EKSTERN FORDELING
INTERN FORDELING

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
			14		FFI-Bibl
		Forsvarsdepartementet	1		Adm direktør/stabssjef
1		V/Erling Alvestad	1		FFIE
1		V/Svein Efstad	20		FFISYS
1		V/Fridtjof Søgaard	1		FFIBM
1		V/Jan A Olsen	1		FFIN
1		V/Bård Bredrup Knudsen	1		Ragnvald H Solstrand, FFISYS
1		V/Kjersti Klæboe	1		Bent Erik Bakken, FFISYS
1		V/Nils Espen Skjelland	1		Jan Erik Torp, FFISYS
1		V/Rolf-Arne Billington	1		Anders Kjølberg, FFISYS
1		V/Gunnar Heløe	1		Iver Johansen, FFISYS
1		V/Trond Heimvik	1		Laila Bokhari, FFISYS
			1		Tor Bukkvoll, FFISYS
3		FO/Fellesstaben	1		Bjørn Olav Knutsen, FFISYS
1		V/Tom Smellror	1		Ola Aabakken, FFISYS
2		FO/HST	1		Tore Nyhamar, FFISYS
2		FO/LST	1		Janne M Hagen, FFISYS
2		FO/SST	1		Jonny Otterlei, FFISYS
2		FO/HVST			FFI-veven
2		FKN			
2		FKS			
5		FO			
1		V/Bjørn Heimsjø			
1		V/Knut Magne Sundal			
1		V/Mats Ruge Holte			
1		V/Torfinn Stenseth			
1		V/Thomas Devold			
1		V/Ole Christian Slotten			
5		FHS			
5		FSES			
1		V/Benedicte Gude			

FFI-K1

Retningslinjer for fordeling og forsendelse er gitt i Oraklet, Bind I, Bestemmelser om publikasjoner for Forsvarets forskningsinstitutt, pkt 2 og 5. Benytt ny side om nødvendig.

EKSTERN FORDELING

INTERN FORDELING

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
5		FSTS			
1		V/Biblioteket			
1		V/Karl-Henrik Fossmann			
1		Sjøkrigsskolen			
1		Luftkrigsskolen			
1		Krigsskolen			
1		FOKIV			
1		KNM Tordenskiold			
5		Utenriksdepartementet			
1		V/Kim Traavik			
1		V/Vidar Helgesen			
1		V/Beate Stirø			
1		V/Erling Skjøsberg			
1		V/Jørg Willy Bronebakk			
1		V/Leif Arne Ulland			
3		V/Nedsrustningsutvalget			
1		V/Inga Marie Nyhamar			
1		Folk og Forsvar			
1		Den norske Atlanterhavskomiteé			
1		Fridtjof Nansens institutt			
		PRIO			
1		V/Biblioteket			
1		V/Pavel Bæv			
1		V/Ola Tunander			
1		V/Stein Tønnesson			
		NUPI			
1		V/Biblioteket			
1		V/Svein Melby			
1		V/John Kristen Skogan			
1		V/Martin Sæter			
1		V/Ståle Ulriksen			
1		V/Nina Græger			
1		V/Pernille Rieker			
1		V/Morten Jeppesen			
1		V/Anne Finrud			
		Europaprogrammet			
1		V/Jon Bingen			
1		V/Kate Hansen Bundt			
1		V/Franck Orban			
1		V/Bjørnar Kibsgaard			
		Nobelinstituttet			
1		V/Biblioteket			
1		Alf Granviken			
		Nedre Gleinåsen 13			
		3440 Røyken			

EKSTERN FORDELING**INTERN FORDELING**

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
1		Fredrik Bull-Hansen Kongleveien 17 0845 Oslo			
1		Grethe Værnø Sondreveien 4b 0378 Oslo			
1		Norges Forsvarsforening			
1		Carsten A Lütken Tollef Gravs vei 145 1342 Jar www.ffi.no			