



NATO's RESPONSE FORCE: ALLE GODE GANGE TRE?

Jens Ringsmose

DIIS REPORT 2010:08

© Copenhagen 2010

Danish Institute for International Studies, DIIS
Strandgade 56, DK-1401 Copenhagen, Denmark

Ph: +45 32 69 87 87

Fax: +45 32 69 87 00

E-mail: diis@diis.dk

Web: www.diis.dk

Cover Design: Anine Kristensen

Layout: Allan Lind Jørgensen

Printed in Denmark by Vesterkopi AS

ISBN 978-87-7605-399-4

Price: DKK 50.00 (VAT included)

DIIS publications can be downloaded
free of charge from www.diis.dk

Hardcopies can be ordered at www.diis.dk

Indhold

| | |
|--------------------------------------|----|
| Summary/Resumé | 5 |
| Introduktion | 7 |
| NATO's Response Force – kort fortalt | 10 |
| NRF'ens bedrifter og skavanker | 16 |
| NRF-problemstillinger | 27 |
| NRF'en og Artikel 5 | 27 |
| Hvor og hvornår skal NRF'en bruges | 29 |
| Fællesfinansiering | 31 |
| Konklusion | 34 |
| Referencer | 35 |

Summary/Resumé

Summary

At the Riga Summit in November 2006, NATO (North Atlantic Treaty Organization) declared the NATO Response Force (NRF) a fully operational capability. Yet only 8 months later – and behind closed doors – the Alliance’s military authorities rescinded the declaration as it became increasingly clear that member states were unwilling to make the necessary commitments to the force. To this day, the force has been a qualified failure: while many allies have benefited from participating in the NRF, lack of concrete troop commitments and disagreement as to the force’s operational role have largely eroded its credibility. This could change with the allies’ recent adoption of a revised NRF-construct. However, as NATO is still in a state of strategic confusion, the NRF is likely to continue to be different things to different nations.

Resumé

Uden nævneværdig mediebevågenhed besluttede NATO-landenes forsvarsministre i juni 2009 at ændre grundlæggende på Alliancens hurtige udrykningsstyrke, the NATO Response Force (NRF’en). Symptomatisk for de betydelige problemer, som har plaget NRF’en siden den blev erklæret en fuld operationel kapabilitet på Riga-topmødet i november 2006, er der tale om den anden omfattende ændring af styrken på mindre end tre år. Allerede i oktober 2007 godkendte NATO-landene en første nedskalering og omstrukturering af styrken.

Denne rapport stiller skarpt på de politiske og militære problemstillinger, der har været med til præge debatten om NRF’en siden konceptets udfangelse i foråret 2002. Rapportens hovedargument er, at NRF’en har været en kvalificeret fiasko. På trods af at styrken har haft en ubestridelig transformationseffekt, så har de beskedne styrkebidrag, og uenigheden om hvor og hvornår styrken skal bringes i anvendelse, været med til at underminere dens troværdighed. Indtil nu har NRF’en derfor også haft en overvejende negativ indvirkning på NATO’s renommé.

Introduktion

Uden de store armbevægelser eller nævneværdig mediebevågenhed besluttede NATO-landenes forsvarsministre i juni 2009 at ændre grundlæggende på Alliancens hurtige udrykningsstyrke, the NATO Response Force (NRF'en). Omstillingen, der kommer til at have væsentlig indflydelse på blandt andet styrkens organisering, styrkegenereringsprocedurer, den overordnede missionsbeskrivelse, finansieringsformer og støtte, er planlagt til at være fuldt implementeret allerede i juli 2010. Symptomatisk for de betydelige problemer, som har plaget NRF'en siden den blev erklæret en fuld operationel kapabilitet (FOC) på Riga-topmødet i november 2006, er der tale om den anden omfattende ændring af styrken på mindre end tre år. Allerede i oktober 2007 godkendte NATO-landene en første nedskalering og omstrukturering af styrken.

Det, der var tænkt som Alliancens hårdtslående reaktionsstyrke og de allieredes transformationsmæssige flagskib, blev således i løbet af kort tid en styrke, der for en stor dels vedkommende kun var synlig på papiret. Blandt andet på grund af det store behov for flere militære styrker i Afghanistan samt NATO-landenes manglende evne til at nå til enighed om hvilken operationel rolle styrken rent faktisk skal spille, har de allierede ikke formået at bidrage med et tilstrækkeligt antal styrker. Den i teorien 25.000 mand stærke og teknologisk avancerede NRF har i realiteten manglet kapaciteter siden begyndelsen af 2007. Som påpeget af den ene af NRF-konceptets intellektuelle fædre, Hans Binnendijk fra det amerikanske National Defense University: "The NRF is a force that should have been on steroids, and instead it's on life support" (The Economist 2009a).

Denne rapport¹ stiller skarpt på de politiske og militære problemstillinger, der har været med til præge debatten om NRF'en siden konceptets undfangelse i foråret 2002. Den primære ambition er dermed at præsentere et overblik over de væsentligste positioner og brudflader i diskussionen om styrken, dens funktionsmåder og fremtid. Med andre ord: Hvem argumenterer for hvad og af hvilke årsager? Og hvor går hovedskillelinjerne i de allianceinterne meningsudvekslinger vedrørende NRF'en? Rapporten er informeret af fire hovedargumenter. Der argumenteres for det første for, at NRF'en har været en kvalificeret fiasko. På trods af at styrken har haft en ubestridelig (og positiv) transformationseffekt på en række af NATO-landenes militære styrker, så har de beskedne styrkebidrag, og uenigheden om hvor og hvornår styrken skal bringes i

¹ Forfatteren vil gerne takke Peter Viggo Jakobsen og Sten Rynning for mange nyttige kommentarer og forslag.

anvendelse, været med til at underminere dens troværdighed. Indtil nu har NRF'en derfor også haft en overvejende negativ indvirkning på NATO's renommé.

En anden delkonklusion er, at diskussionen om NRF'en i mange henseender udgør et mikrokosmos, der langt hen ad vejen afspejler den pågående og mere fundamentale debat om NATO's grundlæggende *raison d'être* og fremtidige roller. Siden afslutningen på den kolde krig har NATO været plaget af en truende dissens om, hvad der skal udgøre Alliancens overordnede eksistensberettigelse – og disse meningsforskelle er tydeligt reflekteret i den debat, som knytter sig til den hurtige reaktionsstyrke. Kernen i sagen er, at de enkelte NATO-lande i nogen udstrækning – og i større grad end under den kolde krig – ser Alliancen som et middel til fremme af forskelligartede målsætninger: nogle medlemslande betragter fortrinsvis NATO som et værn mod Rusland, mens andre i højere grad ser Alliancen som et middel til sikring af en vestlig verdensorden. Denne strategiske skizofreni har også haft indflydelse på NRF'ens muligheder for at leve op til ambitionsniveauet.

Det tredje hovedargument er, at politiske hensyn – og ikke militære fagvurderinger – har reddet NRF'en fra at lide en stille død. NATO's militære myndigheder gav ganske vist stor indledningsvis opbakning til den nye udrykningsstyrke, men konfronteret med den stadig stigende efterspørgsel efter styrkebidrag til frem for alt missionen i Afghanistan blev NRF'en hold i live *på trods af* indstillingerne fra den øverstbefalende for NATO's styrker i Europa (Supreme Allied Commander in Europe (SACEUR)) og NATO's operationelle hovedkvarter (Allied Command Operations (ACO)) i Mons (Belgien). Med afsæt i en politisk rationalitet – og dikteret af den betydelige politiske kapital, der var investeret i konceptet – blev styrken dermed bevilget levetidsforlængelse.

Rapportens fjerde og sidste hovedargument vedrører NRF'ens fremtid. Selvom der er god grund til at forvente, at internationale militære indsatser også vil trække store vekslers på vestlige styrker i de kommende år, så kan den senest reviderede – og relativt fleksible – NRF-konstruktion meget vel vise sig at være det arrangement, som på lidt længere sigt, kan redde et af Alliancens betydeligste transformationsredskaber fra at blive kasseret. Under alle omstændigheder er der grund til at tro, at styrken i mindre udstrækning end tidligere vil blive opfattet som en fiasko, idet NATO – ikke uden en vis portion kreativitet – har redefineret kriterierne for NRF-succes.

De følgende sider er inddelt i tre hovedafsnit: Første afsnit rummer en kort beskrivelse af NRF'ens oprindelse, og af hvordan konceptet udviklede sig fra idestadiet til at være

en fuldt udviklet og certificeret multinational styrke på mindre end fire år. I dette afsnit skildres også styrkens oprindelige struktur. I andet hovedafsnit bliver NRF'ens hidtidige styrker og svagheder vurderet – de transformationsmæssige succeser bliver holdt op imod styrkens operationelle begrænsninger. Andet afsnit indeholder endvidere en kortfattet drøftelse af NRF'ens senest autoriserede konceptuelle inkarnation og dens chancer for at honorere ambitionerne. Endelig rummer tredje og sidste afsnit en analyse af tre spørgsmål eller temaer, som har været – og stadig er – centrale i diskussionerne om styrken: Brugen af NRF'en i relation til Artikel 5; debatten om styrkens operationelle brug; samt spørgsmålet om fællesfinansiering.

NATO's Response Force – kort fortalt

Helt fra konceptets udfangelse i 2002 var grundtanken bag NRF-initiativet dobbeltsidig. Styrken skulle dels udstyre NATO med et fleksibelt og slagkraftigt militært instrument; dels virke som løftestang for militær omstilling og udbredelsen af et mere 'expeditionary mind-set' blandt de europæiske NATO-lande. De to hovedmålsætninger, der understøttede styrkens oprettelse, var således etableringen af en topmoderne og multinational styrke samt militær transformation, à la den det amerikanske forsvar havde forfulgt op igennem størstedelen af 1990'erne. På det politiske niveau var rationalet bag NRF'en frem for alt en styrkelse af den transatlantiske forbindelse, der på det tidspunkt var præget af betydelig diplomatisk friktion mellem USA og dele af NATO-Europa. Uenighederne om Irak var tæt på at kulminere, og håbet var, at NRF'en kunne forene de europæiske medlemslande og USA i et fælles projekt. Som pointeret af Hans Binnendijk og Richard Kugler – der formulerede det oprindelige amerikanske udkast til styrken i første halvdel af 2002 – så kunne en ny allieret udrykningsstyrke designet med henblik på at styrke europæernes kapacitet til at bidrage til amerikansk-anførte operationer "provide both sides of the Atlantic with an opportunity to revitalise the alliance" (Binnendijk & Kugler 2002a:118).

Set fra Washington ville oprettelsen af en sådan styrke have den indlysende fordel at tilvejebringe grundlaget for en mere ligelig transatlantisk byrdedeling i operationer fjernt fra NATO's traditionelle indsatsområde. Samtidig var det vurderingen, at større europæisk militær deltagelse i internationale operationer ville forøge den politiske legitimitet i amerikansk-initierede svar på nye sikkerhedspolitiske trusler. Ifølge Binnendijk og Kugler kunne europæerne til gengæld se frem til at få større indflydelse på, hvordan deres interesser blev varetaget "as well as heightened credibility in the eyes of the United States and other countries". Ifølge denne tankegang kunne NRF'en dermed – potentielt betragtet – reducere risikoen for amerikansk enegang (Binnendijk & Kugler 2002a:118; se også Binnendijk & Kugler 2002b; Binnendijk & Kugler 2003; Berdal & Ucko 2009; Bialos & Koehl 2005).

Krigene på Balkan i 1990'erne og den amerikansk-britiske intervention i Afghanistan efter terrorangrebene på USA i september 2001 udgjorde den umiddelbare baggrund for NRF-initiativets lancering. Erfaringerne fra disse konflikter havde nemlig gjort det smerteligt klart på begge sider af Atlanten, at den såkaldte 'transatlantiske kapacitetskløft' var et særdeles reelt fænomen – og om noget var den militære asymmetri mellem USA og de europæiske juniorpartnere kun voksende. Hvor europæerne i stor

udstrækning havde skåret i forsvarsbudgetterne og beredvilligt høstet af fredsdividenden i årene efter den kolde krigs afslutning, havde USA iværksat en omfattende og ambitiøs modernisering og transformation af de væbnede styrker i samme tidsrum. Med få undtagelser rådede de europæiske NATO-lande derfor kun over ganske få højteknologiske og udsendelsesparate (deployerbare) militære enheder ved årtusindskiftet. Kun en brøkdel af NATO-Europas væbnede styrker var konfigureret til indsatser fjernt fra kontinentets hovedstæder (Forster 2005). I Washington – der i løbet af anden halvdel af 1990'erne i stadig større udstrækning kom til at se NATO's fremtidige hovedrolle som global – vakte den europæiske udvikling bekymring. En indadvendt og euro-centrisk alliance ude af stand til at deployere betydelige styrkebidrag i internationale operationer blev anskuet som irrelevant og ude af trit med USA's nationale interesser (Lindley-French 2006).

Allerede på NATO's Washington-topmøde i april 1999 – samtidig med at den transatlantiske kapabilitetsskøft blev stillet klart til skue i forbindelse med Alliancens pågående luftkrig mod Serbien – besluttede medlemslandene at igangsætte det såkaldte Defence Capability Initiative (DCI). Den åbenbare hensigt med dette amerikansk-sponsorerede initiativ var, at forbedre de europæiske NATO-landes evne til at deltage i højintensive indsatser i fjertliggende operationsområder. Konkret indeholdt DCI-programmet således en liste med 58 investeringsprioriteter udvalgt med henblik på skabelsen af en mere deployerbar europæisk styrkestruktur (Rynning 2005a:102ff). Af flere årsager viste DCI sig imidlertid i løbet af kort tid at være en dødfødt idé, og initiativet blev hurtigt opgivet (se for eksempel Bialos & Koehl 2005:7f).

NATO-landene erkendte dog snart, at behovet for militær transformation stadig eksisterede, og på Alliancens Prag-topmøde i november 2002 godkendte kredsen af medlemslande et nyt kapabilitetsinitiativ. Helt forudsigeligt var det igen USA, der var den drivende kraft bag beslutningen om at iværksætte et nyt moderniseringsprogram. Men denne gang sikrede de allierede sig, at det nye initiativ – the Prague Capability Commitments (PCC) – blev gjort væsentligt mere fokuseret og specifikt.² Samtidig godkendte Alliancens ledere oprettelsen af en multinational, værnssfælles reaktionsstyrke – NRF'en. Udover at udstyre NATO med et potent militær redskab, var den erklærede ambition, at styrken skulle tjene som katalysator for indfrielsen

² Erklæringen fra Prag-topmødet slår således fast, at "individual Allies have made firm and specific political commitments to improve their capabilities in the areas of chemical, biological, radiological, and nuclear defence; intelligence, surveillance, and target acquisition; air-to-ground surveillance; command, control and communications; combat effectiveness, including precision guided munitions and suppression of enemy air defences; strategic air and sea lift; air-to-air refuelling; and deployable combat support and combat service support units" (NATO 2002: paragraph 4c). Se også Ek (2008).

af PCC-målene. Eller som det hed i topmødeerklæringen: “a catalyst for focusing and promoting improvements in the Alliance’s military capabilities” (NATO 2002: paragraph 4a).

NRF-konceptet blev introduceret til europæerne af den daværende amerikanske forsvarsminister Donald Rumsfeld under et uformelt NATO-forsvarsministermøde i Warszawa tre måneder forud for Prag-topmødet. “If NATO does not have a force that is quick and agile, which can deploy in days or weeks instead of months and years, then it will not have much to offer the world in the 21st century”, sagde Rumsfeld advarende til sine europæiske kolleger ved den lejlighed (BBC News 2002). Beskeden var utvetydig: Hvis Alliancen skulle gøre sig forhåbninger om, at være relevant i en ny sikkerhedspolitisk æra – og dermed relevant for Washington – måtte NATO-Europa nødvendigvis investere i den amerikanske måde at føre krig på. Og i Washingtons udlægning var militær transformation ensbetydende med forberedelsen på højintensiv krigsførelse i ‘out-of-area’ operationer (Berdal & Ucko 2009). Da størstedelen af de europæiske alliancemedlemmer gerne så NATO’s relevans styrket – og i øvrigt opfattede Pentagons tilgang til militær transformation som fremtidens bud på omstillingen af Vestens væbnede styrker – var det et meget modtageligt publikum Rumsfeld mødte i Warszawa (Kempin 2002).

NATO’s beslutning om at blåstemple NRF-initiativet skal imidlertid også ses i lyset af den spændte politiske atmosfære, som karakteriserede Alliancen i efteråret 2002. I slutningen af 2001 havde George W. Bush-administrationen på en noget firkantet facon – og til dele af NATO-Europas store fortrydelse – takket nej til NATO’s tilbud om at yde militær bistand i Afghanistan. Og optakten til Irak-krigen gjorde kun de transatlantiske spændinger stærkere. Den amerikanske lancering af NRF-initiativet må derfor også betragtes som et signal om fornyet interesse i Alliancen og som et forsøg på at vende den negative allianceinterne udvikling (Wilson & Mariano 2003). På overfladen virkede NRF-konceptet dermed som en konstruktiv ide introduceret på nøjagtig det rigtige tidspunkt. Det kan derfor heller ikke undre, at forslaget blev varmt modtaget af stats- og regeringslederne på Prag-topmødet. Mindre end fem måneder senere, i april 2003, præsenterede NATO’s militære komite detaljerne i det nye koncept i det klassificerede dokument, MC 477, som fortsat udgør NRF’ens konceptuelle rygrad.

Det, NATO-landene vedtog på topmødet i Prag, var groft sagt – og med Richard Kuglers ord – etableringen af “the type of NATO strike force that could have deployed to Afghanistan and worked closely with U.S. forces there during Operation Enduring

Freedom” (Kugler 2007:4). I sin struktur og organisering kom styrken således i stor udstrækning kom til at ligne en amerikansk Marine Expeditionary Brigade (MEB) (Mihalka 2005). Ambitionen var, at den 25.000 mand stærke – primært europæiske – NRF skulle kunne deployeres globalt på mellem fem og 30 dage og være selvfor- synende i op til en måned. Styrken skulle endvidere kunne sammensættes fleksibelt og være udrustet med topmoderne og højteknologisk materiel. I denne NRF’ens første inkarnation bestod styrken af en forstærket brigade, en multinational maritim task force med en hangarskibeskadre (i alt 10-12 skibe) samt et luft element med kapacitet til at flyve cirka 200 kampsortier om dagen. Dertil kom en række niche kapabiliteter som for eksempel specialstyrker og ingeniørtropper (Stringer 2008:5ff; Fiorenza 2006).

Ved at lade de nationale styrkebidrag designeret til styrken rotere hvert halve år, var – og er – NRF’en udtrykkeligt organiseret med henblik på at skabe national militær transformation. Som klargjort i MC 477:

National forces committed to the NRF should receive... the focus of effort for capabilities enhancement to reach the predetermined standards of military capability and interoperability. The rotation of units through the NRF readiness windows will assist in disseminating enhanced capabilities and experiences in joint operations into a broad segment of Alliance forces (Allied Command Transformation 2009).

Efter et halvt til et helt års indledende nationale forberedelser gennemgår NRF-tilmeldte enheder et halvårligt NATO trænings- og certificeringsprogram inden den samlede styrke stilles på stand-by i seks måneder som NRF rotation nummer X (i første halvår af 2010 – hvor Danmark bidrager med styrkens Land Component Command (Landhovedkvarteret) og omtrent 840 officerer og soldater – er NRF 14 på stand-by). Fordi de tilmeldte enheder bliver holdt på yderligere seks måneders NRF ‘stand-down’ – efter at have stået på højt beredskab i et halvt år – lagde den samlede NRF-cyklus i udgangspunktet (det vil sige inden første revidering af konceptet) beslag på i alt ca. 75.000 tropper eller tre NRF’er på et hvilket som helst tidspunkt: “one in training, one on duty, and one standing down” (Kugler 2007:7).

Den strategiske kommando over NRF’en under operationer blev givet til SACEUR, der også fik tildelt ansvaret for at træne og certificere styrken. NATO’s anden strategiske kommando – Allied Commando Transformation (ACT) i Norfolk, Virginia – fik til opgave at varetage den langsigtede planlægning vedrørende blandt andet udviklingen

af øvelsesprogrammer og doktriner samt identificering af fremtidige kapabilitetsbehov (Allied Command Transformation 2009:8). På det operative niveau blev kommandoen overdraget til de tre Joint Force Commanders i henholdsvis Brunssum, Napoli og Lissabon baseret på et etårigt rotationsprincip (Rynning 2005b:6f).

Det tog nogen tid – og flere hårde sammenstød mellem ACO i Mons og NATO's Internationale Militære Stab (IMS) i Bruxelles – før Alliancen var i stand til at annoncere NRF'ens endelige 'mission statement'.³ Men til slut – og baseret på ordlyden i MC 477 – konkluderede NATO's militære myndigheder, at den nye styrke skulle dimensioneres med henblik på at kunne udføre syv generiske missionstyper fra deployering som en 'initial entry force in a hostile environment' i den skarpe ende af konfliktspektret til blødere opgaver som eksempelvis humanitære evakuerings- og 'consequence management' operationer i den anden ende af spektret. Alle syv opgavetyper skulle afspejle "the requirements of rapid response in the initial phase of a crisis situation".⁴ Ved Istanbul-topmødet i juni 2004 vedtog NATO-familien formelt NRF'ens 'mission statement'.

Fra Prag til NATO's topmøde i Riga i november 2006 skred arbejdet med at etablere styrken hastigt fremad – i hvert fald indtil et vist punkt: I juni 2003 godkendte NATO-landenes forsvarsministre MC 477 og en såkaldt Detailed Implementation Plan; en måned senere – i juli 2003 – blev den første styrkegenereringskonference afholdt; i oktober samme år blev – den endnu ikke fuldtudviklede – NRF 1 lanceret; og efter omfattende øvelsesaktivitet i anden halvdel af 2003 og i første halvdel af 2004 erklærede Alliancens daværende generalsekretær, Jaap de Hoop Scheffer, og daværende SACEUR, general James Jones, (i oktober 2004) styrken for en Initial Operational Capability (IOC). Omtrent et år senere, i september og oktober 2005, blev enkelte NRF-elementer deployeret for første gang for at yde katastrofehjælp i det sydlige USA i kølvandet på orkanen Katrina. Umiddelbart herefter og indtil februar 2006 blev andre og mere omfattende dele af styrken indsat for at bidrage til nødhjælpsarbejdet i forbindelse med jordskælvskatastrofen i Pakistan. Siden da har NRF'en ikke været indsat i 'virkelige' operationer.

Som det vil fremgå mere tydeligt af nedenstående blev NRF'en ikke erklæret FOC på Riga-topmødet i november 2006 uden betydelige vanskeligheder. Indtil umiddelbart før topmødet var NRF'ens styrketalsbehov – i NATO-lingo: the Combined

³ Interview NATO-hovedkvarteret, oktober 2009

⁴ NATO, www.nato.int/SHAPE/issues/shape-nrf/nrf-q-a.htm.

Joint Statement of Requirement (CJSOR) – nemlig langt fra indfriet, og kun gennem brugen af en smule sidste øjeblikks kreativ bogføring lykkedes det NATO's militære myndigheder at honorere målsætningen, således at generalsekretæren kunne proklamere 'mission accomplished'.⁵ "We are there" sagde en tydeligt lettet de Hoop Scheffer til de fremmødte journalister i Riga.⁶

Den politiske eufori, der omgærede FOC-deklareringen i slutningen af 2006, forduftede imidlertid ganske hurtigt, da det allerede i foråret og sommeren 2007 stod klart, at de nationale tilbud om styrkebidrag til de følgende NRF-rotationer var faretruende utilstrækkelige. Medlemslandene var ganske enkelt ikke villige til at stille de nødvendige enheder til rådighed for Alliancen. NATO-landenes forsvarsministre vedtog derfor en første revision af styrkens struktur på et møde i Nordwijk (Holland) i oktober 2007. På opfordring fra SACEUR og NATO-landenes forsvarshefer vedtog alliancens forsvarspolitiske beslutningstagere, at implementere den – indtil sommeren 2010 fungerende – såkaldte 'graduated approach'. I overensstemmelse med denne formel blev NRF'en slanket betydelig, så den samlede styrke nu kun bestod af ca. 12.500 soldater. Disse blev organiseret som en kerne bestående af kommando og kontrol-elementer (C2) samt flere 'key-enablers', hvorpå yderligere militære elementer kan tilføjes. De supplerende elementer er i princippet en del af NRF'en, men kan i praksis benyttes af medlemslandene til andre opgaver – også selvom de formelt betragtet står på NRF stand-by. Uden supplerende styrkegenerering kan 'kerne NRF'en' udelukkende udføre den mindst krævende af de syv generiske missioner – det vil sige 'consequence management'.⁷

Hvad der således umiddelbart fremstod som et visionært koncept undfanget på det politiske betraget helt rigtige tidspunkt, undslap ikke sit første møde med virkeligheden uden skrammer. Det følgende afsnit vurderer NRF'ens succeser og svagheder. Afsnittet analyserer ligeledes NRF'ens seneste inkarnation – der er projekteret til at skulle afløse 'the graduated approach' i sommeren 2010 – samt det nyligt reviderede concepts chancer for at undgå de problemer, som kendetegnede NRF'ens to første udformninger.

⁵ Interview ACO, oktober 2009.

⁶ NATO, "Closing Press Conference by Secretary General Jaap de Hoop Scheffer, 29 November, 2006. <http://www.nato.int/docu/speech/2006/s061129d.htm>.

⁷ Interview Forsvarsministeriet, august 2009; Interviews NATO-hovedkvarteret, oktober 2009; Se også *Der Spiegel*, "Eingreiftruppe am Ende", 17. september 2007; Judy Dempsey, "NATO retreats from establishment of rapid-reaction force", *New York Times*, 20. september 2007; John Mark, "NATO to scale back reaction force", *The Irish Times*, 26. oktober 2007.

NRF'ens bedrifter og skavanker

I hvilket omfang har NRF'en opfyldt de ambitioner, som blev formuleret af det politiske beslutningstagerniveau i forbindelse med Prag-topmødet og i efterfølgende deklamationer og policy-papers? Har styrken levet op til de omstillingsmæssige og operationelle forventninger? På positiv-siden er der næppe tvivl om, at NRF'en har bidraget til det seneste halve årtis opgradering og modernisering af såvel NATO's styrkestruktur som af Alliancens kommandostruktur. Selvom det ofte er blevet overset – på grund af den til dels uberettigede tendens til at fokusere ensidigt på NRF'ens operationelle dimension – så har styrken genereret militær transformation, øget interoperabilitet og (måske nok så vigtigt) en voksende europæisk accept af behovet for at investere i udsendelsesparate militære kapaciteter. NATO-myndigheder i Bruxelles, Mons og Norfolk tilskriver således NRF'en en central rolle i den relativt succesfulde implementering af PCC-målene. På nogle områder, som for eksempel forsvar mod kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare våben, har fremskridtene angiveligt været betydelige. Dertil kommer, at styrken sandsynligvis har medvirket til at fremme udviklingen af en 'expeditionary' tænkemåde i flere europæiske hovedstæder. I dele af det militære NATO-bureaukrati vurderer man således, at NRF-konceptet har været med til at styrke en endnu spæd 'expeditionary' strategisk kultur i NATO-Europa.⁸

Der er naturligvis god grund til at tage forskellige NATO-myndigheders positive vurdering af NRF'en med et gran salt. Ingen af de i forbindelse med denne rapport interviewede personer har således nogen indlysende interesse i at negligere styrkens positive indflydelse på Alliancens militære transformationsproces. Der er imidlertid også andre forhold, som peger i retning af, at NRF'en rent faktisk har bidraget adskiligt til at modernisere Alliancens styrkestruktur (for flere konkrete eksempler, se også Allied Command Transformation, 2009). NATO-Europas samlede militære styrker er rent faktisk blevet mere deployerbare og fleksible i løbet af det seneste halve årti (European Defence Agency, 2007, 2008 & 2009). En ikke uvæsentlig del af denne udvikling kan utvivlsomt tilskrives andre faktorer end NRF – som for eksempel indsatserne i Irak og Afghanistan, PCC og det almindelige allianceinterne pres for yderligere transformation. Men medlemslandenes skriftlige bidrag til NATO's kontinuerlige forsvarsplanlægningsproces vidner ifølge flere af hinanden uafhængige NATO-kilder om, at en meget stor del af de europæiske alliancelandede, systematisk har

⁸ Interviews NATO-hovedkvarteret, oktober 2009; Interview Forsvarsministeriet, august 2009; Korrespondance med officer i ACT, efteråret 2009. På Riga-topmødet i slutningen af 2006, hævdede NATO, at stort set samtlige 460 delmål indeholdt i PCC ville være opfyldt i 2009.

benyttet NRF'en som afsæt for en modernisering af de nationale militære styrker. Den hurtige udrykningsstyrke har dermed – på linje med andre initiativer og missioner – udgjort en væsentlig komponent i transformationsprocessen.

Danmark udgør i den sammenhæng et udmærket eksempel. For som påpeget af ACT i begyndelsen af 2009, så har den danske omstilling af forsvaret siden 2004 i høj grad været NRF-drevet

In Denmark, NRF involvement has contributed to the updating of deployable headquarters concepts and has influenced major procurement projects such as the ABSALON-class Afloat Command Platform (ACP), three new frigates and the Danish involvement in ARK project (full time charter of five RO/RO ships for strategic sealift) (Allied Command Transformation, 2009:3).

Ligeledes var det NRF'en, som førte til "oprettelsen af en ny [dansk, JRI] reaktionsbrigade gearet til krigsoperationer og bemanded med professionelle i forsvarsaftalen for 2005-2009" (Jakobsen, 2009:16). Interviews med officerer i Forsvarskommandoen konsoliderer forestillingen om, at Alliancens hurtige reaktionsstyrke blev anvendt som et væsentligt afsæt for re-dimensioneringen af det danske forsvar efter 2004. Aktuelt har det betydelige danske bidrag til NRF-14 i stor udstrækning påvirket de tilmeldte enheders operative procedurer og samtidig ført til nyinvesteringer i hovedkvartersmateriel. Ifølge en centralt placeret dansk officer har NRF-deltagelsen imidlertid haft største effekt på de danske styrkers mind-set samt evnen til at arbejde i en multinational ramme.⁹

Endelig er det værd at pege på, at NRF'en i nogen omfang også har bidraget til omstillingen og moderniseringen af NATO-ansøgerlandenes militære styrker. Det gælder for eksempel for Ukraine, der har tilmeldt styrker til NRF-15. Såvel NRF-trænings- og standardiseringsprogrammet som de øvrige erfaringer fra forberedelsesfasen har således været med til at løfte og transformere de tilmeldte enheder.¹⁰

I januar 2009 bedømte Alliancens transformationsspydspids, ACT, da også styrken overvejende positivt i en ikke-klassificeret rapport med titlen "NATO Response Force: Transformational Benefits". ACT-rapporten anerkender ganske vist, at der endnu er "much untapped potential for additional improvement", men rapporten

⁹ Interview med oberst Leo Keller Nielsen, statschef, Danske Division.

¹⁰ Korrespondance med ukrainsk embedsmand, juni 2010.

konkluderer samtidig, at der gennem oprettelsen af den hurtige udrykningsstyrke er skabt "significant progress in policy and funding, capability development and military interoperability" (Allied Command Transformation 2009:8). Især er der, ifølge ACT, mange mindre og nyere medlemsstater – med meget begrænsede deployerbare kapaciteter og erfaring fra internationale operationer – som har profiteret af oprettelsen af NRF'en. Til disse lande hører angiveligt Danmark, Holland, Polen, Slovenien og de baltiske lande. I takt med at denne gruppe af lande har tilmeldt nationale styrker til NRF'en, har deres militære enheders fokus og kapaciteter – stadig ifølge ACT – ændret sig drastisk.

Blandt de større medlemmer har især Frankrig investeret i konceptet for at få del i de transformationsmæssige gevinster. I modsætning hertil er der en del, der taler for, at Storbritannien og USA – der i forvejen råder over omfattende deployerbare styrker – hidtil har opfattet NRF'en som en middel til fremme af omstillingen af andre landes militære enheder.¹¹ Udover at fokusere de nationale doktriner og investeringsprogrammer har styrken også virket til at forbedre Alliancens evne til at organisere multinationale missioner med bidrag fra flere værn – det vil sige: kollektiv transformation. Som pointeret af ACT: "The NRF exercise program has been a principle means for NATO to establish, verify, and institutionalize Alliance wide interoperability standards that are vital for the combined / joint deployable operations" (Allied Command Transformation 2009:13). Der er således ikke tvivl om, at NRF'en har indfriet en ganske omfattende del af de omstillings- og udviklingsmæssige målsætninger.

Spørgsmålet er imidlertid, om NATO's igangværende operationer i Afghanistan og andre steder har undermineret styrkens transformationsmæssige raison d'être. Er deltagelse i International Security Assistance Force (ISAF) ikke blevet Alliancens vigtigste moderniseringskatalysator? Og hvis ja: er det ene hovedsigte bag oprettelsen af styrken så ikke forsvundet? På den ene side er det helt entydigt, at ISAF-missionen har ført til modernisering af de nationale styrker og resulteret i øgede investeringer i deployerbare kapaciteter. Som anført af en centralt placeret britisk embedsmand:

It is now Afghanistan that is driving transformation, driving the change in the capabilities that nations need to develop, becoming the test-bed for the relevance of the command structure, so the transformation agenda is comprehensive; it covers structure and capabilities and ways of working (House of Commons 2008a:50).

¹¹ Flere baggrundsinterviews NATO-hovedkvarteret, oktober 2009.

Interviews med NATO-myndigheder i Bruxelles og i Mons indikerer endvidere at 'real-life' operationer i Afghanistan formentlig har haft større transformationsmæssig indvirkning på NATO's styrkestruktur, end PCC har haft det i løbet af de seneste syv år.¹²

På den anden side vil det formentlig forberede Alliancen utilstrækkeligt på fremtiden, hvis NATO udelukkende sætter sin lid til igangværende operationer som transformationsredskab. Resultatet vil nemlig – alt andet lige – være, at Alliancen alene kommer til at fokusere træning, organisering, investeringer og kapabilitetsudvikling på operationer a la ISAF. NATO kommer dermed nemt til at generere styrker, som alene er konfigureret til relativt lavintensive indsatser mod ikke-statslige aktører. De, konventionelle kapabiliteter og træningsprogrammer designet til brug i højintensive stat-mod-stat konflikter, som NRF'en i øjeblikket føjer til transformationsagendaen, ville mangle. Dertil kommer, at en række af Alliancens medlemslande i øjeblikket kun bidrager til ISAF og operationerne i Afghanistan med meget begrænsede eller symbolske kontingenter. Disse landes militære styrker har derfor fortsat behov for en selvstændig transformationskatalysator. Det samme gælder flere af de partnerlande, som aspirerer til medlemskab af Alliancen.

Fraværet af NRF-initieret transformation er naturligvis uproblematisk, hvis man – som blandt andre Mats Berdal og David Ucko – anskuer hele forsøget på at omdanne NATO-Europas væbnede styrker til noget, der minder om det amerikanske forsvar, som misforstået og fejltagtigt i udgangspunktet (Berdal & Ucko 2009); hvis NATO's fremtidige operationer således kommer til at kræve "different capabilities and a different understanding of war from what has to date been advanced through NATO transformation" (ibid:65), så er – indrømmet – NRF-baseret modernisering forfejlet og overflødig. Men hvis man – i lighed med denne rapport forfatter – antager, at NATO-Europa (og i øvrigt også EU) er bedre rustet til fremtidens udfordringer udstyret med kapabiliteter designet til højintensive indsatser og konventionel krigsførelse, så tjener NRF'en fortsat et væsentligt formål. Hvorvidt det er tilstrækkeligt til at retfærdiggøre styrkens overlevelse afhænger til dels af dens operative præstationer. Og det bringer os til den mere nedslående side af NRF'ens evne til at leve op til ambitionsniveauet.

Hvad der var projekteret som Alliancens potente og kontante reaktion på krisesituationer, viste sig snart at være en styrke i konstant mangel på soldater og kapabiliteter.

¹² Interviews ACO, oktober 2009; Interview NATO-hovedkvarteret, oktober 2009. Se også House of Commons (2008:50).

Det stort opslåede politiske ambitionsniveau har derfor så langt fra harmoneret med de beskedne nationale styrkebidrag til NRF'en. I hvert fald siden 2006 har de årlige styrkegenereringskonferencer ikke resulteret i styrketal af et omfang, der har kunnet honorere styrkebehovene – de såkaldte CJSOR. NRF'en har derfor været plaget af betydelige mangler på flere områder som for eksempel strategisk løftekapacitet, helikoptere, logistisk materiel og ingeniører.

Allerede i foråret 2006 – omtrent et halvt år før NRF'en blev erklæret FOC – medgav Strategic Allied Commander Transformation (SACT), General Lance Smith, at kun 82 procent af de nødvendige styrker til NRF 7 var til rådighed; såfremt medlemslandene ikke i løbet af ganske kort tid forøgede størrelsen på deres styrkebidrag til Alliancens nye flagskib, ville SACEUR derfor heller ikke være i stand til at erklære NRF'en for en fuldt udviklet styrke på Riga-topmødet (Lok 2006:5; se også Bell 2006; Schmidt 2006-07). Konfronteret med udsigten til et ydmygende politisk nederlag besluttede Bush-administrationen i sidste øjeblik at stille de manglende styrker (i form af en Expeditionary Strike Group (ESG)) til rådighed.¹³ Det amerikanske bidrag havde selv sagt ikke haft mulighed for at deltage i det obligatoriske halvårslige NRF-trænings- og certificeringsprogram, og det stod ifølge NATO-kilder aldrig helt klart, hvilken ESG der rent faktisk var tale om. Det kan derfor heller ikke undre, at NATO-embedsmænd har beskrevet FOC-deklarationen i Riga som "completely fictitious".¹⁴

Hvis nogen havde håbet, at FOC-deklarationen på 2006-topmødet skulle blive begyndelsen til enden på NRF'ens styrkebidragsproblemer, skulle de snart blive skuffede. Kun otte måneder efter Riga-topmødet, i sommeren 2007, informerede den nye SACEUR, General John Craddock, således NATO-generalsekretær de Hoop Scheffer om, at der endnu kun var tilmeldt omtrent 66 procent af de efterspurgte styrker til NRF 9 (juli – december 2007). Og da Bush-administrationen – i skuffelse over NATO-Europas beskedne bidrag til styrken – umiddelbart inden havde gjort det klart, at USA ikke igen ville agere bagstopper og stille de manglende tropper til rådighed, var der ikke udsigt til en umiddelbar løsning på problemet (Lund 2007). Dertil kom, at medlemslandenes tilbud om styrkebidrag for de følgende fire år kun gav gennemsnitlige 'fill rates' på omtrent 47 procent (se tabel 1 nedenfor for de faktiske 'fill rates' for NRF 9 – 14). General Craddock konkluderede derfor sin skrivelse til generalsekretæren med at slå fast, at Alliancen havde opbrugt landenes vilje til at

¹³ Den amerikanske beslutning om at bidrage med de manglede kapabiliteter blev truffet natten mellem første- og andendagen på Riga-topmødet, interview NATO-hovedkvarteret, oktober 2009.

¹⁴ Interview ACO, oktober 2009; se også Ringsmose & Rynning (2008:65f).

stille de nødvendige kapabiliteter til rådighed, og at NRF'en derfor end ikke var i stand til at udføre "even the least demanding of the seven generic missions without considerable risk". Han, Craddock, tog nu den fulde konsekvens og ophævede FOC-deklarationen fra Riga. Dette ganske ekstraordinære og drastiske skridt blev aldrig kendt i offentligheden, men i princippet – og på trods af at NATO omtrent samtidig erklærede NRF'en for "a credible force" (NATO 2007) – har styrken ikke været en fuldt operationel kapabilitet siden juli 2007.¹⁵

Tabel 1: Styrkebidrag NRF 9-14

| NRF-rotation | NRF 9 (2007/2) | NRF 10 (2008/1) | NRF 11 (2008/2) | NRF 12 (2009/1) | NRF 13 (2009/2) | NRF 14 (2010/1) | Gen-nemsnit |
|---------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------|
| Fill rate (%) | 70 | 74 | 71 | 65 | 61 | 74 | 69 |

Kilde: Korrespondance med NATO-embedsmand, NATO-hovedkvarteret, oktober 2009.

Som omtalt i ovenstående førte de utilstrækkelige nationale styrkebidrag til den første NRF-revision – og godkendelse af den endnu fungerende såkaldte 'graduated approach' – i oktober 2007. Allerede i sommeren 2008 konkluderede NATO-planlæggerne imidlertid, at også det reviderede koncept udgjorde en uholdbar løsning. Og igen var det manglen på tilmeldte styrker, der spøjte. Efter en principiel diskussion om styrkens fremtid i Budapest i september 2009, bad medlemslandenes forsvarsministre derfor NATO's Militærkomite og SACEUR om at udvikle alternative forslag med henblik på at sikre styrkens fremtid. Hvad det politiske niveau efterspurgte var med andre ord den anden omorganisering af NRF'en på mindre end to år.

Baggrundsinterviews og korrespondance med tidligere og nuværende NATO-embedsmænd udført i sommeren og efteråret 2009 tyder på, at SACEUR på dette tidspunkt hældte mest til helt at opgive NRF'en. Konfronteret med de tilbagevendende styrkegenereringsvanskeligheder og det høje operative tempo i Afghanistan vurderede Craddock, at den mest hensigtsmæssige udvej var at lade den hurtige udrykningsstyrke lide en stille død. Den voksende efterspørgsel efter styrker til ISAF-missionen forstærkede blot den militære opfattelse af, at NRF'en var ved at udvikle sig til i højere

¹⁵ Flere interviews, NATO hovedkvarteret og ACO, oktober 2009; se også *Der Spiegel*, "Schrumpfkur: NATO verkleinert schnelle Eingreiftruppe", 25. oktober 2007; Tom Kington (2009); *Der Spiegel*, "Transformation reversed: NATO Rapid Reaction Force to be Eliminated", 20. september 2007.

grad at være en belastning end et strategisk aktiv. På dette tidspunkt var der imidlertid investeret så megen politisk kapital i projektet, at NATO's politiske niveau ikke kunne tilslutte sig Craddocks løsningsforslag. I gennem længere tid var styrken blevet fejret og holdt frem som Alliancens nye transformationsmæssige flagskib og som et symbol på engagement og solidaritet. En skrinlægning af NRF'en ville derfor have sendt et utvetydigt signal om en svag alliance ude af stand til at bemande en – trods alt – relativ beskednen reaktionsstyrke. De lave 'fill rate' gav måske nok periodevis dårlig presse, men en opløsning af den højt profilerede styrke ville have udgjort en public-diplomacy katastrofe. Hvad der således virkede betimeligt og fornuftigt fra et rent militært synspunkt var ganske enkelt en politisk umulighed.

Alliancens forsvarsministre mødtes igen i februar 2009 for at diskutere NRF'ens fremtid (Kington 2009; Socor 2009), og i de følgende måneder udviklede ACO tre mulige løsninger på styrkens problemer: Option Alpha, der udelukkende bestod af C2-elementer og som i praksis var ensbetydende med opgivelsen af konceptet; Option Bravo, der i sin struktur mindede meget om kernen i 'graduated approach' – i praksis udgjorde Option Bravo således Option Alpha plus en række ekstra kapabiliteter; og Option Charlie, der – som uddybet nedenfor – indeholdt en mere omfattende revidering og omstrukturering af styrken. I det sene forår tilsluttede NATO's Militærkomite sig Option Charlie og på deres møde i juni 2009 godkendte medlemslandenes forsvarsministre ligeledes revideringsforslaget. Implementeringen er allerede i fuld gang, og det forventes at omstruktureringerne vil være – stort set – fuldt realiseret i sommeren 2010, når NRF 15 går på stand-by.¹⁶

Hvorfor har det været så vanskeligt for NATO at generere de nødvendige soldater og kapabiliteter til NRF'en? Hvad er hovedårsagerne til den iøjnefaldende uoverensstemmelse mellem det politiske ambitionsniveau og den tilsyneladende manglende vilje og / eller evne til at bemande styrken? Der er flere sandsynlige svar på disse spørgsmål. Men vigtigst er givetvis, at NRF'en kom til live omtrent på samme tidspunkt som Alliancens operationelle aktivitetsniveau i Afghanistan voksede drastisk, som en konsekvens af at NATO overtog ansvaret for ISAF i sommeren 2003. Dertil kommer, at militære missioner i først og fremmest Irak, Kosovo, Libanon og Tchad periodevis har lagt beslag på store dele af NATO-landenes styrker. Omend i en mindre målestok, har også oprettelsen af EU's Battle Groups (EUBG) bidraget til at øge trækket på de europæiske NATO-landes væbnede styrker. I skrivende stund har NATO-Europa ganske vist 'kun' deployeret knap 50.000 soldater og officerer til Afghanistan. Men

¹⁶ Korrespondance med NATO-embedsmand, august 2009.

på samme vis som én fungerende NRF til stadighed kræver styrker svarende til tre NRF'er, så involverer også ISAF-missionen – som minimum – tre gange så mange styrker, som der i realiteten er deployeret.

Dertil kommer, at det for de fleste NATO-landes vedkommende har vist sig at være væsentligt dyrere at bidrage til ISAF end til de operationer på Balkan som indledningsvis tjente som referenceramme, da landene forberedte sig på Afghanistan-engagementet. Denne udvikling har fået flere nationale – primært militære – myndigheder til at foreslå, at NRF'en bør tildeles en pause. Som formuleret i efteråret 2007 af en højtstående amerikansk embedsmand med tilknytning til Pentagon: "there is no point in keeping [the NRF] on the shelf, given the [current] operational tempo" (Miles 2007). Ifølge denne tankegang udgør konceptet ganske enkelt en luksus, Alliancen ikke har råd til under de nuværende omstændigheder.

På et mere fundamentalt plan afspejler NATO's svigtende evne til at bemane såvel NRF'en som de igangværende missioner imidlertid også Alliancens mangel på ud-sendelsesparate kapaciteter. På trods af flere års bestræbelser på at modernisere og transformere NATO-Europas væbnede styrker, så er flere europæiske medlemslande stadig langt fra at leve op til NATO's såkaldte 'usability mål', der fastslår, at 50 procent af landenes styrker skal være "structured, prepared and equipped for deployed operations" og at 10 procent skal være "undertaking or planned for sustained operations".¹⁷ Flere NATO-lande har således kun vist halvhjertet interesse for transformationsdagsordenen. Set i lyset af den aktuelle økonomiske krise – og de store omkostninger forbundet med at skabe deployere kapaciteter – er der næppe grund til at forvente en snarlig udligning af ubalancen mellem de operative behov og antallet af brugbare styrker. I foråret 2010 lever kun fire af Alliancens 28 medlemmer op til NATO's målsætning om at anvende to procent af BNP på forsvarsbudgettet. Danmark brugte i 2009 omtrent 1,4 procent af BNP i forsvarssektoren.¹⁸

En anden – men mindre væsentlig – årsag til den hidtidige mangel på styrkebidrag til NRF'en har været de allieredes begrænsede evne til at nå til klar enighed om, hvor og hvornår styrken kan tages i brug. Disse uoverensstemmelser om anvendelsen af

¹⁷ 'Usability målene' blev vedtaget på Istanbul-topmødet i juni 2004 og er indeholdt i den såkaldte Comprehensive Political Guidance (der blev godkendt på Riga-topmødet i 2006). I juni 2009 besluttede NATO's forsvarsministre at hæve målene fra 40-8 til 50-10. For en bedømmelse af størstedelen af NATO-medlemmernes evne til at deployere militære styrker, se The European Defence Agency (2008; 2009).

¹⁸ NATO (2010).

NRF'en har været synlige siden i hvert fald 2005. Ifølge flere NATO-planlæggere er en række medlemslande tilbageholdende med at bidrage med soldater og materiel, fordi de forudser, at NRF'en ikke vil blive anvendt. Med Julianne Smiths ord: "some nations will assume it [NRF'en] will not be used and, as a result, will not contribute the necessary forces to fill future rotations" (Smith et al 2006:55). I disse landes optik er den inaktive NRF i nogen udstrækning blot endnu et træk på begrænsede og stærk efterspurgte ressourcer. Ifølge NATO-kilder tilhører Storbritannien og Norge angiveligt denne gruppe af lande.¹⁹

NRF'ens operationelle formåen har for det tredje været svækket af NATO's længe gældende princip om, 'at lade omkostninger ligge hvor de falder'. I henhold til denne formel – som har omfattet NRF'en siden styrkens undfangelse – skal udgifterne til deployering og øvelser dækkes af de medlemslande, som har styrker på stand-by i en given NRF-rotation. Som Spanien erfarede i forbindelse med NRF-deployeringen til Pakistan i efteråret 2005, så kan det derfor være en ganske bekostelig affære, at have styrker tilmeldt den hurtige reaktionsstyrke. Den spanske regering blev således præsenteret for en ekstraregning på omtrent 20 millioner euro i begyndelse af 2006. Det, som er blevet tildelt prædikatet 'det omvendte lotteri', gør dermed landene mindre villige til at bidrage til styrken.²⁰

Endelig er der en del, som tyder på, at fraværet af amerikansk lederskab har medvirket til at svække den fulde udvikling af NRF'en. Helt på linje med Washingtons indledningsvise opfattelse af styrken som et redskab til fremme af en mere ligelig transatlantisk byrdedeling og transformation af NATO-Europas væbnede styrker, så har USA kun bidraget med relativt få kapabiliteter indtil videre. Den amerikanske tilbageholdenhed har formentligt medvirket til, at man i nogle europæiske hovedstæder har taget NRF'en mindre seriøst (Bell 2006; Mihalka 2005:76f).

Vil Alliancens godkendelse af Option Charlie danne udgangspunkt for en mere troværdig og anvendelig NRF? Det er faktisk den sandsynlige konsekvens af den seneste omstrukturering af styrken, som åbenlyst er designet med henblik på at skabe forøget styrkemæssig opbakning til NRF'en. Det, NATO har godkendt, er i alt væsentlighed en tostrengt NRF-struktur, bestående af en cirka 14.000 mand stærk såkaldt Immediate Response Force (IRF) samt en Response Force Pool (RFP). Førstenævnte minder i sin struktur om kernen i 'graduated approach', men

¹⁹ Interviews NATO-hovedkvarteret og ACO, oktober 2009. Se også Lok (2005).

²⁰ Interviews NATO-hovedkvarteret og ACO, oktober 2009. Se også Lok (2006) samt Fiorenza (2007).

er mere fleksibel; sidstnævnte har intet øvre styrkeloft, og dens størrelse vil derfor afhænge af, hvor mange styrker medlemslandene er villige til at bidrage med. Det vil formentlig få stor betydning, at bidragsydere kan tilmelde styrker til RFP'en på meget "fleksible vilkår og betingelser", hvilket indebærer, at tilsagn om deltagelse i faktiske NRF-operationer kan finde sted på ad hoc basis. IRF'en kommer til at bestå af "pre-designated operational and tactical level command and control assets as well as maritime, land, air and joint response forces" (Ringsmose 2010). Den er ikke dimensioneret til at kunne operere uden supplerende kapabiliteter hentet i RFP'en. Nationale styrker, der er tilmeldt IRF'en, vil kunne deployeres i løbet af to til 30 dage, mens det er ambitionen at RFP-elementer skal kunne deployeres i løbet af fem til 60 dage. Med henblik på at reducere presset på den begrænsede del af NATO's styrkestruktur, som er deployerbar, er det endvidere besluttet at udvide NRF-stand-by-perioden til tolv måneder.²¹

Væsentligt er også, at NRF'ens 'mission statement' er blevet revideret. De syv generiske missionstyper er opgivet til fordel for en mere generel beskrivelse af styrkens opgaveportefølje og formål. Ifølge det nye 'mission statement' skal NRF'en udruste Alliancen med et mere fleksibelt instrument, der kan "provide immediate military response to an emerging crisis as part of the Alliance's comprehensive crisis management system for both Article 5 and Crisis Response Operations". Denne revision er ikke mindst betydningsfuld, fordi den muliggør afskeden med de tidligere anvendte – og meget rigide – CJSOR samt de halvårslige Operational Capability Assessments, hvori SACEUR orienterer NATO's politiske niveau om blandt andet styrkens 'fill rates'. Ifølge flere NATO-kilder har sidstnævnte i stor udstrækning fungeret som en selvpåført og unødvendig "mechanism for reporting failure".²² I fremtiden vil SACEUR ikke være forpligtet til at evaluere og afrapportere, hvorvidt NRF'en er i stand til at udføre en på forhånd defineret række af missioner. Konsekvensen heraf bliver formentlig – som formuleret af en centralt placeret NATO-officer – at "NATO's self-inflicted fiasco reporting on the NRF will be a thing of the past".²³ Selvom det sker på et lidt kreativt grundlag, er der grund til at forvente, at styrkens renommé vil blive forbedret, idet de lave 'fill rates' – og den dertil hørende negative presseomtale – vil være bortdefineret.²⁴

²¹ Se for eksempel Allied Command Operations Blog, "The NATO Response Force – The Way Forward", <http://acositrep.com/2009/08/04/the-nato-response-force-the-way-forward/>; Interview Forsvarsministeriet, august 2009; Korrespondance med NATO-embedsmand, International Military Staff, oktober 2009.

²² Korrespondance og interviews med NATO-embedsmænd, ACT, Norfolk, august 2009 og oktober 2009.

²³ Interview NATO-hovedkvarteret, oktober 2009.

²⁴ Interview NATO-hovedkvarteret, oktober 2009.

Samtidig peger embedsmænd i NATO-hovedkvarteret på, at det nye 'mission statement' vil gøre det vanskeligere for enkelte medlemslande at blokere for NRF'ens anvendelse, med henvisning til at en potentiel opgave falder uden for de snævre grænser dikteret af de syv generiske missionstyper. Den ændrede og langt mere elastiske formulering af styrkens opgavespektrum tillader således, at NRF'en kan anvendes i stort set alle krisesituationer. Eksempelvis kan styrken i fremtiden anvendes til at skabe sikkerhed i forbindelse med NATO-topmøder. Revideringen øger derfor sandsynligheden for, at NRF'ens rent faktisk vil blive brugt, hvilket kan virke til at styrke dens troværdighed. Helt forudsigeligt var Frankrig – og navnlig – Tyskland, der i enkelte tilfælde har blokeret for NRF'ens anvendelse med henvisning til de operationelle begrænsninger indeholdt i den eksisterende NRF-konstruktion, været blandt de sidste til at tilslutte sig det nye 'mission statement'.²⁵

Samlet betragtet har NRF'en indtil videre været en kvalificeret fiasko. Initiativet har ganske vist fungeret som en ikke uvæsentlig katalysator for omstillingen af NATO's styrkestruktur, men styrken har endnu ikke levet op til de operationelle forventninger. På trods af at hovedårsagerne til de lave 'fill rates' sandsynligvis ikke forsvinder i den nærmeste fremtid, er der imidlertid grund til at forvente, at den tredje og seneste revidering af konceptet vil bidrage til at gøre NRF'en til et mere brugbart militært instrument. Under alle omstændigheder er der udsigt til, at styrken i mindre udstrækning end hidtil vil blive opfattet som en fiasko.

²⁵ Korrespondance NATO-officer, oktober 2009.

NRF-problemstillinger

Ikke overraskende har de hidtidige diskussioner om NRF'en i stort omfang afspejlet den overordnede debat om NATO's formål og aktiviteter i en periode, karakteriseret ved fraværet af én forenende ydre trussel. Som pointeret af Bialos og Koehl: "... the NRF is a microcosm of these broader considerations – the tensions in the alliance, the different security perspectives and different force doctrines and trajectories – and must be understood in this context" (Bialos & Koehl 2005). Den strategiske forvirring, der for tiden hjemsøger NATO, påvirker også Alliancens hurtige udrykningsstyrke. Fordi nogle alliancelandende opfatter Rusland som den dominerende sikkerhedspolitiske trussel, mens andre i større udstrækning fokuserer på ikke-statslige aktører, fejlslagne stater og international terrorisme, bliver NRF'en betragtet som et instrument til fremme af forskellige og delvist konkurrerende sikkerhedsstrategier. De forskellige holdninger til NRF'en kommer klart til udtryk i de allianceinterne meningsudvekslinger på tre kerneområder: Artikel 5, spørgsmålet om hvor og hvornår styrken skal indsættes; og fællesfinansiering.

NRF'en og Artikel 5

Selvom NRF'en formelt betragtet blev oprettet som et instrument til brug i både internationale operationer og til kollektivt forsvar, opstod uenigheden om vægningen af de to typer af opgaver først for alvor med konflikten mellem Rusland og Georgien i august 2008. Vel vakte Præsident Putins kontante tale ved den sikkerhedspolitiske konference i München i februar 2007 bekymring, men indtil Moskvas håndfaste magtdemonstration i Kaukasus året efter var den almindelige opfattelse, at Alliancens nye udrykningsstyrke var tiltænkt missioner uden for det euro-atlantiske område – ikke rollen som mobilt forsvar af Alliancens territorium. NATO's deployerbare styrker – inklusiv NRF'en – var, mere eller mindre underforstået, forbundet med ikke-Artikel 5 operationer.

Ruslands aggressive adfærd i 'dets nærmeste udland' forårsagede imidlertid en drastisk ændring af de strategiske og diplomatiske dynamikker internt i Alliancen, idet en del af NATO-Europa i stigende grad begyndte at opfatte det store naboland mod øst som en væsentlig trussel mod den nationale sikkerhed. Flere af de nye alliancelandende – samt Norge – begyndte derfor at sætte spørgsmålstegn ved Alliancens mere internationalt orienterede engagement efter terrorangrebet mod USA i 2001. NATO burde, lød argumentet, igen rette fokus mod Europa, Artikel 5 og forsvaret mod konventionelle

militære og politiske trusler. På nuværende tidspunkt er Alliancen følgelig opdelt i – i hvert fald – to hovedfraktioner: ‘globalisterne’, der fastholder, at NATO i fremtiden bør være “a hub of global security relationships” samt de såkaldte ‘Artikel 5-lande’ (se for eksempel Ringsmose & Rynning 2009).

Det var i sammenhæng med denne interne uenighed, at Storbritannien i februar 2009 foreslog oprettelsen af – hvad der blev tildelt prædikatet – ‘the Allied Solidarity Force (ASF)’. Denne – foreslåede men aldrig realiserede – multinationale og mobile styrke på blot 1.500 mand var fra britisk side tænkt som en mindre version af NATO’s nu opløste Allied Command Europe Mobile Force-Land (AMF-L), hvis funktion det var at vise solidaritet og virke som ‘snubletråd’ under den kolde krig. Den udtalte – men indlysende – hensigt med AMF-L’en var således, at sikre flest mulige allierede flag på kisterne ved en konflikts begyndelse. Dermed øgedes nemlig også sandsynligheden for at NATO’s musketer-paragraf – Artikel 5 – ville blive aktiveret. Ifølge det britiske initiativ kunne man nu, ved at en etablere en lignende styrke inden for rammerne af det overordnede NRF-koncept, berolige “those countries that are concerned about being on the border and feel that Article 4 or 5 is important to them” (House of Common 2009:57; se også Blitz & Barker 2009). Ligesom AMF-L’en skulle ASF’en – der ifølge planen ville bestå af personel fra samtlige 28 medlemslande – udgøre et helt og aldeles politisk instrument uden praktisk militær betydning.

Det britiske forslag fik en blandet modtagelse, der klart afspejlede den mere overordnede debat inden for Alliancen. Af indlysende grunde bød Artikel 5-landene ideen hjerteligt velkommen, mens et flertal af de gamle alliancelandene har været mere skeptiske med hensyn til fordelene ved sådan en styrke. En gruppe af lande, bestående af blandt andre USA, Canada og Holland, har argumentet vedholdende for, at NATO ikke har råd til at udvikle og opretholde en kapabilitet, der kun kan bruges til kollektivt forsvar. Andre, deriblandt Frankrig og Tyskland, er modstandere af initiativet fordi det angiveligt – og helt unødvendigt – vil virke til at forværre NATO’s i forvejen anstrengte forhold til Moskva. Ud fra et militært synspunkt har Militærkomiteen modsat sig udviklingen af ASF’en og fastholdt, at risikoen forbundet med en så høj grad af multinationalitet som indeholdt i det britiske forslag ganske enkelt er for stor. Dertil kommer, at hverken Washington, Paris eller Berlin opfatter Rusland som en reel trussel mod Alliancens sikkerhed. Paradoksalt nok opfatter ikke engang forslagsstilleren – det vil sige den britiske regering – Rusland som en virkelig trussel mod Alliancen. Baggrundsinterviews gennemført i efteråret 2009 indikerer da også, at planen i sidste ende var rettet mod at frigøre flere østeuropæiske tropper til ISAF.

Som den tidligere britiske forsvarsminister John Hutton antydede det i februar 2009: “such a force would make it easier for the alliance’s new member countries to increase their troop contingents in Afghanistan without fearing [Russian] provocations against them at home” (Socor 2009).

I fraværet af amerikansk, fransk og tysk opbakning fik det oprindelige britiske initiativ en kort levetid. Størstedelen af de nye medlemslande og Norge var imidlertid ikke parate til helt at slippe tankegangen bag forslaget, og de insisterede derfor på, at den nye udmøntning af NRF-konceptet skulle indeholde elementer fra det oprindelige ASF-forslag. NRF’en skal – ifølge denne betragtningssmåde – spille en mere central og synlig rolle i de kollektive forsvarsbestræbelser. Og de nye medlemslande fik, hvad de krævede. Som en del af kompromisset mellem ‘globalisterne’ og Artikel 5-landene vil ‘tredje generations NRF’en’ få øget betydning i forhold til Artikel 4 og 5. I sin fremtidige udformning vil NRF’en således skulle varetage en stor del af den opgave, der i udgangspunktet var tiltænkt ASF’en. I tillæg til de tidligere funktioner skal NRF’en “provide visible assurance of the Alliance’s cohesion and commitment to deterrence and collective defence” gennem – blandt andet – planlægning, træning og jævnlig øvelsesaktivitet på NATO-territorium.²⁶ Om NATO rent faktisk vil gennemføre NRF-øvelser i de medlemslande, der grænser op til Rusland, er endnu uvist – men Estland, Letland og Litauen har allerede ytret ønske om, at styrken afholder øvelser i Baltikum (The Economist 2009b).

Hvor og hvornår skal NRF’en bruges?

Fraværet af en klar og fælles holdning til NATO’s basale funktion har også givet næring til diskussionen om, hvor og hvornår Alliancens omstridte udrykningsstyrke skal tages i anvendelse. De forskellige trusselopfattelser og afvigende syn på NATO’s grundlæggende rolle har i nogen grad været med til at paralisere NRF’en. En gruppe af lande – deriblandt Storbritannien, USA, Holland, Canada og Danmark – har gentagne gange advokeret for indsættelse af styrken i Afghanistan (Lok 2005; Joyce 2005; Defense and Security News 2005). Med udgangspunkt i en ‘use-it-or-lose-it’ filosofi har disse lande – der alle er involverede i den oprørsramte sydlige del af Afghanistan – insisteret på, at NRF’en mister troværdighed, såfremt den ikke indsættes i “real world operations”. I realiteten lyder argumentet dermed, at styrken risikerer at blive offer for en overdrevent snæversynet fortolkning af dens potentielle missioner.

²⁶ Korrespondance NATO-embedsmand, september 2009.

Mens denne gruppe af landes iver for at indsætte NRF'en i Afghanistan for en stor dels vedkommende kan forklares af deres store engagement i ISAF-missionen, er der grund til at tro, at landene også er drevet af et dybereliggende syn på Alliancens fremtid. De abonnerer således alle – dog i forskellig udstrækning – på en vision om en transatlantisk alliance, der intervenserer og integrerer sig globalt. Da opretholdelsen af denne vision og af billedet af NATO som en global eksportør af sikkerhed er dybt afhængig af, om Alliancens indsats i Afghanistan kommer til at blive opfattet som en succes, er 'globalisterne' klar til at gøre brug af udrykningsstyrken, hvis det bliver nødvendigt – også selv om en given mission måske ikke ligger helt inden for rammerne af NRF'ens formelle opgaveportefølje.

En anden gruppe af lande, anført af Frankrig og Tyskland, har været stærkt imod en NRF-indsats i Afghanistan – både som en reel kampstyrke, der indsættes, når ISAF-styrker er under pres, og som en reservestyrke, der understøtter sikkerheden eksempelvis i forbindelse med valg.²⁷ Modstanden har dog haft forskellige årsager: Frankrig har først og fremmest lagt vægt på, at NRF'en bør være en styrke, der kun indsættes 'in extremis'-situationer (og ikke "som det International Røde Kors' væbnede arm" (Mihalka 2005; se også Fiorenza 2006)) og har generelt prioriteret konceptets transformationsmæssige funktion; Tyskland har angiveligt tøvet, fordi tyske tropper risikerer at blive involveret i hårde kamphandlinger i forbindelse med en NRF-indsættelse. Dog lyder argumentet fra begge alliancelandene, at bruges NRF'en bruges operationel reserve, så udvandes styrkens rolle som transformationskatalysator og dens oprindelige evne til at udføre hårdtslående først 'ind-først ud-missioner'. Som påpeget af en tysk NATO-embedsmand: "If we use the force as a reserve it will eat up the NRF".²⁸ Tilsyneladende er dette også årsagen til, at Tyskland og Frankrig nedlagde veto mod at lade NRF'en varetage sikkerheden i forbindelse med Riga-topmødet i 2006. Risikoen for at svække styrkens kapacitet ved at indsætte den som reserve anerkendes også af de NATO-lande, der tilhører 'use-it-or-lose-it'-kategorien.²⁹

Bag modstandernes argumenter gemmer sig imidlertid en mere grundlæggende aversion mod forestillingen om NATO som en global aktør. Det stod allerede klart, da USA fremlagde NRF-udspillet tilbage i 2002. I efteråret samme år udtalte den daværende franske forsvarsminister, Michele Aillot-Marie, således om det amerikanske forslag, at

²⁷ Denne gruppe af lande omfatter også nogle af de nye alliancelandene. Disse lande har dog i stilfærdighed holdt sig skjult bag Tyskland og Frankrig.

²⁸ Interview NATO-hovedkvarteret, oktober 2009.

²⁹ Interview NATO-hovedkvarteret, oktober 2009; Interview Forsvarsministeriet, august 2009. Se også *Der Spiegel*, "USA Loben Deutsche und fordern mehr Einsatz", 8. februar 2009.

“NATO has to keep its original geographical limitation” (Kempin 2002:10). Selvom Frankrig kunne støtte konceptet som helhed, gjorde Aillot-Marie det krystalklart, at der var grænser for den franske opbakning: “the force should not operate outside Europe, be used in a pre-emptive manner, or operate without a UN mandate”. Hendes tyske kollega, forsvarsminister, Peter Struck, var i øvrigt helt på linje hermed: “it would be wrong to assume that the United States could simply use the Response Force in any corner of the world” (Mihalka 2005:69). Siden da er både Frankrig og Tyskland blevet mere venligt stemt over for NATO-engagementer uden for Europa – i hvert fald på det retoriske plan. Indtil nu er den tysk-franske accept af at tildele Alliancen en mindre eurocentrisk rolle, imidlertid kun i begrænset omfang blevet omsat til handling. I øjeblikket er der derfor ikke udsigt til, at NRF'en vil blive indsat i Afghanistan.

Fællesfinansiering

Som berørt ovenfor er NRF'ens udvikling med al sandsynlighed blevet vanskeliggjort af NATO-princippet om at ‘at lade omkostninger ligge, hvor de falder’ (det såkaldte ‘cost-lie-where-they-fall’-princip). Ifølge denne udlægning tøver NATO-landene i nogen udstrækning med at bidrage med styrker til NRF'en på grund af de potentielt set høje udgifter forbundet med deployering. Allerede på sikkerhedskonferencen i München i februar 2006 (kort efter NRF'ens deployering til Pakistan) gjorde den daværende generalsekretær Jaap de Hoop Scheffer opmærksom på problemet, da han advarede om, at den eksisterende finansieringsordning reelt fungerede som “a reverse lottery”:

If your numbers come up you actually loose money. If the NRF deploys while you happen to be in the rotation, you pay the full costs of deployment of your forces. This can be a disincentive to countries to commit to participation in the NRF. And this is something the Alliance can't afford (de Hoop Scheffer 2006).

Omtrent en måned senere blev de Hoop Scheffers bekymring gentaget af SACEUR, General James Jones, da han meddelte det amerikanske senats Armed Services Committee, at NRF'ens overlevelse “depend on member nations’ willingness to resource the necessary forces and commit to a structure of common alliance funding”³⁰

³⁰ General James Jones, Commander, United States European Command, i senatets Armed Services Committee 7. marts 2006, http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2006_hr/060307-jones.pdf, s. 43. SACT, General Lance Smith, udtalte sig i maj 2006 på lignende vis: “You can put your forces in a NRF rotation and if nothing happens during those six months you're fine, but if there is an earthquake in Pakistan, as happened last year, those forces would have to deploy and it could become very expensive ... costs that are not planned for in the national defence budget” (Lok 2006).

Som en konsekvens af disse og andre advarsler besluttede medlemslandene på Riga-topmødet at gøre 'strategiske løft' i forbindelse med uforudsete NRF-deployeringer berettiget til fællesfinansiering fra NATO i en prøveperiode på to år (forsøget blev senere udvidet med endnu et år). Skulle ordningen vise sig at blive en succes var det forventningen, at den tidsbegrænsede fællesfinansieringsplan ville blive gjort permanent og udvidet til også at dække andre udgifter i forbindelse med NRF-deltagelse. Til dato har forsøgets effekt – ifølge en rapport fra NATO's Senior Ressource Board fra oktober 2009 – dog været vanskelig at bestemme.³¹ Debatten mellem fortalere for øget fællesfinansiering af NRF'en og tilhængerne af 'cost-licewhere-they-fall-principet' er derfor heller ikke forstummet.

På den ene side har flere NATO-lande, anført af USA, været tilhængere af en øget grad af fællesfinansiering. Set fra Washington har kollektive handlingsproblemer – og dertil knyttede free-rider strategier – lagt betydelige hindringer i vejen for den internationale deployering af NATO-styrker samt for udviklingen af en mere effektiv og anvendelig NRF. Set i lyset af USA's urokelige støtte til et mindre geografisk begrænset NATO er det derfor ikke overraskende at flere på hinanden følgende amerikanske regeringer har argumenteret for, at en udvidelse af kriterierne for NATO's fællesfinansiering vil gøre det lettere at imødekomme NRF's CJSOR. Foruden USA er det især en række mindre lande – som frygter de uforudsete, men potentielt betragtet betydelige, udgifter forbundet med en NRF-deployering – der hører til denne gruppe af alliancelandene. Andre lande, som for eksempel Holland, har plæderet for en udvidet brug af fællesfinansiering af NRF'en af den principielle årsag, at Alliancens operative aktiviteter bør have førsteprioritet. I en tid med et højt operationelt tempo, stigende fællesudgifter i Afghanistan og den mest alvorlige økonomiske krise i flere årtier er en sådan politik imidlertid også ensbetydende med en nedskæring af fællesudgifter knyttet til Alliancens statiske infrastruktur (helt forudsigeligt har blandt andre Tyrkiet – der i øjeblikket er nettomtager af NATO's budgetmidler – været en hård modstander af et fællesfinansieringssystem med større fokus på det operative virke). Ud over de nævnte medlemslande, har også cheferne for NATO's to strategiske kommandoer – det vil sige SACEUR og SACT – givet opbakning til planerne om at øge brugen af fællesfinansiering. Ifølge kilder i NATO-hovedkvarteret skulle ACO sågar "have some sympathy for a more UN-like funding-arrangement".³²

³¹ Interviews og korrespondance med NATO-embedsmænd, oktober og november 2009.

³² Formanden for Militærkomiteen, Admiral Giampaolo Di Paola, siges at være en stor fortaler for øget fællesfinansiering. Interview og korrespondance med NATO-embedsmænd, oktober og november 2009. Se også Bell (2006); Shaper (2009).

På den anden side har navnlig Frankrig talt imod en mere omfattende fællesfinansieringsplan for NRF'en. Set fra Paris – og i nogen grad også fra Berlin, London og Madrid – vil en udvidelse af NRF-fællesfinansieringen, at lande – som eksempelvis Frankrig – der i forvejen bærer en stor del af den fælles byrde, skulle betale to gange. Som den britiske regering fremlagde det i 2008: “having paid for their own capabilities nations should not then have to subsidise those that contribute less than their expected share” (House of Commons 2008b:12).³³ Selvom den britiske holdning til fællesfinansiering af NRF'en i perioder har været noget uklar, synes den nuværende regering at være modstandere af en forøgelse af de fællesfinansierede NRF-aktiviteter:

The UK continues to urge all Allies to play their full part in NATO operations. That means being better at making the case to the public, and the case for appropriate defence spending more widely. We are also looking at innovative funding solutions to help countries deploy their helicopters and other key capabilities on operations. But the adoption of common funding for NATO operations (including the NRF) would risk dividing the Alliance into “payers” and “players”; would be a disincentive for Allies to invest in their own defence capabilities; ...would have a read across to the funding of EU capabilities an operations; and undermine NATO's core collective defence principles (ibid:12) .

Selvom modstanderne af en øget brug fællesfinansiering i reglen argumenterer imod finansieringssystemet med adresse til ordningens angivelige uretfærdighed er der dog noget, der tyder på, at – i hvert fald – Frankrigs holdning har været delvis drevet af politiske motiver. Som formuleret af en ledende NATO-diplomat: “France's standpoint on common funding must also be understood in the light of Paris' appetite for security cooperation in an EU-environment”.³⁴ Dette synspunkt bekræftes af den franske regerings eksplicitte villighed til at bruge fællesfinansiering i forbindelse med udstationeringen og træningen af EU's Battle Groups. Det var således Frankrig, som under det franske EU-formandskab i anden halvdel af 2008, der “specifically called for the ‘costs lie where they fall’ concept to be abandoned in the name of so-called financial solidarity” (Fox 2009). Frankrigs afvisning af øget NRF-fællesfinansiering er således næppe forankret i en egentlig principiel afstandtagen fra finansieringsmodellen.

³³ House of Commons Defence Committee, *The future of NATO and European defence: Government response to the Committee's Ninth Report of 2007-08*, XXX, s. 12

³⁴ Telefonisk interview med ledende NATO-embedsmand, NATO's hovedkvarter, november 2009.

Konklusion

Da NRF'en blev lanceret i slutningen af 2002, var den projekteret til at udruste NATO med et middel til modernisering og omstilling samt en hurtig og hårdtslående udrykningsstyrke: Transformation, operativ kapacitet, interoperabilitet og byrdedeling var således initiativets kernerationaler. Til dato har NRF'en imidlertid ikke levet op til de ambitiøse målsætninger. Styrken har ganske vist bidraget adskilligt til Alliancens pågående omstillingsproces, men de allieredes evne og vilje til at stille de nødvendige soldater og kapabiliteter til rådighed har været til at overse. Resultatet har været kronisk lave 'fill rates'. Samtidig har uenigheden om styrkens konkrete operationelle rolle været med til at svække dens troværdighed.

Der er dog grund til at forvente, at den seneste revidering af konstruktionen vil forbedre NRF'ens omdømme væsentligt – også selvom NATO's out-of-area mission i Afghanistan og andre steder med stor sandsynlighed vil lægge beslag på en betydelig del af Alliancens deployerbare styrker i de kommende år. For med afskeden med det hidtil meget rigide og noget firkantede styrkekatalog (baseret på de syv generiske missionstyper) vil de kritiske pressehistorier om NRF'ens utilstrækkelige bemanning formentlig forsvinde. Det er således meget muligt, at medlemslandene ikke vil bidrage med væsentligt flere styrker end tidligere, men NATO's har opgivet sin selvpålagte fiaskorapportering.

De foregående sider viste endvidere at diskussionerne og uenighederne om NRF'en i meget stor udstrækning afspejler den bredere interne debat om den Atlantiske Alliances fremtid: Landenes overordnede strategiske visioner og mål er tydeligt reflekteret i deres syn på reaktionsstyrken. Dette betyder på den ene side, at NRF'en er lige så inficeret af strategisk skizofreni som Alliancen som helhed; også NRF'en repræsenterer noget forskelligt for forskellige medlemslande. På den anden side synes alle NATO-landene at mene, at Alliancen, trods den åbenbare uenighed om funktioner og overordnet strategisk kurs, faktisk tjener væsentlige – om end forskellige – mål. I hvert fald overvejer ingen medlemslande at forlade NATO. Det samme gælder NRF'en: Selvom landene har forskellige syn på, hvad der udgør styrkens primære formål, er alle dog enige om at reaktionsstyrken har en eksistensberettigelse. Og dermed bliver et og samme militære instrument et middel til fremme af forskellige strategiske visioner.

Referencer

- Allied Command Operations Blog (17. november 2009), The NATO Response Force – The Way Forward, <http://acositrep.com/2009/08/04/the-nato-response-force-the-way-forward/>.
- Allied Command Transformation (30. januar 2009), NATO Response Force: Transformational Benefits.
- BBC News World Edition (25. september 2002), NATO warms to rapid reaction force.
- Bell, R. (2006), Sisyphus and the NRF, *NATO Review*, no. 3 (Autumn).
- Berdal, M. and Ucko, D. (2009), NATO at 60, *Survival*, vol. 51, no. 2, pp. 55-76.
- Bialos, J. P. and Koehl, S. L. (2005), The NATO Response Force: Facilitating Coalition Warfare through Technology Transfer and Information Sharing, Center for Technology and National Security Policy, National Defence University, Washington.
- Blitz, J. and Barker, A. (18. februar 2009), UK pushes for NATO standing defence force, *Financial Times*.
- Binnendijk, H. and Kugler, R. (2002a), Transforming European Force, *Survival*, vol. 44, nr. 3, pp. 117-132.
- Binnendijk, H. and Kugler, R. (24. oktober 2002), NATO Response Force: Europeans should say 'yes' to Rumsfeld, *New York Times*.
- Binnendijk, H. & Kugler, R. (oktober 2003), Dual-Track Transformation for NATO, *Defense Horizons*, nr. 35, pp. 1-15.
- Defense and Security News (29. oktober 2007), NATO Response Force Depends on Allies Support, Gates Says.
- Dempsey, J. (20. september 2007), NATO retreats from establishment of rapid-reaction force, *New York Times*.
- The Economist (26. marts 2009), Have combat experience, will travel.
- The Economist (31. oktober 2009), NATO and Russia: War games.
- Ek, C. W. (22. juli 2008), NATO's Prague Capabilities Commitments, *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, Washington DC.
- European Defence Agency (2007), National Defence Expenditures in 2005, EDA, <http://www.eda.europa.eu/defencefacts/>.
- European Defence Agency (2008), Defence Data of EDA Participating Members in 2006 and 2007, EDA, <http://www.eda.europa.eu/defencefacts/>.
- European Defence Agency (2009), Defence Data of EDA Participating Members in 2008, EDA, <http://www.eda.europa.eu/defencefacts/>.

- Fiorenza, N. (27. september 2006), Ready for action, *Jane's Defence Weekly*.
- Forster, Anthony (2005), *Armed Forces and Society in Europe*, Palgrave Macmillan, New York.
- Fox, Liam (2009), The case for financial reform of both NATO and ESDP, *Europe's World*, (forår).
- House of Commons, Defence Committee (2008a), The future of NATO and European Defence, Ninth Report of Session 2007-08.
- House of Commons, Defence Committee (2008b), Government Response. The future of NATO and European Defence, Ninth Report of Session 2007-08.
- House of Commons Defence Committee (2009), Russia: A new confrontation? Tenth Report of Session 2008-09.
- Jakobsen, Peter Viggo (2009), "Fra ferie til flagskab: Forsvaret og de internationale operationer", *Research Paper*, Forsvarsakademiet.
- Jones, J. (7. marts 2006), Statement before the Senate Armed Services Committee, http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2006_hr/060307-jones.pdf
- Joyce, M. (21. april 2005), NATO must decide how to use its response force, *Financial Times*.
- Kempin, R. (2002), The New NATO Response Force: Challenges and Reactions from Europe, *COPRI Working Paper*.
- Kington, T. (11. maj 2009), NATO May Relaunch Response Force in June, *Defense News*, <http://www.defensenews.com/story.php?i=4083046>.
- Kugler, R. (2007), The NATO Response Force 2002-2006: Innovation by the Atlantic Alliance, Case Studies in Defense Transformation, nr. 1, National Defense University, Washington DC.
- Lindley-French, J. (2006), The Capability-Capacity Crunch: NATO's New Capacities for Intervention, *European Security*, vol. 15, issue. 3, pp. 259-280.
- Lok, J. J. (januar 2005), NRF on track for full capability but its purpose remains a matter of debate, *Jane's International Defence Review*, pp. 60-65.
- Lok, J. J. (17. maj 2006), NATO Response Force falling short of target, *Jane's Defence Weekly*.
- Lund, K. (15. juni 2007), Amerikansk protest lammer NATO-styrke, *Politiken*.
- Mark, J. (26. oktober 2007), NATO to scale back reaction force, *The Irish Times*.
- Mihalka, M. (2005), NATO Response Force: Rapid? Responsive? A Force? *Connections: The Quarterly Journal*, no. 4 (sommer), pp. 67-79.
- Miles, D. (25. oktober 2007), NATO Response Force Depends on Allies' Support, Gates Says, *American Forces Press Service*, <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2007/10/mil-071025-afps07.htm>.

- NATO (21. november 2002), *Prague Summit declaration*, <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>.
- NATO (29. november 2006), Closing Press Conference by Secretary General Jaap de Hoop Scheffer, <http://www.nato.int/docu/speech/2006/s061129d.htm>.
- NATO (21. september 2007), Questions and answers: the NATO Response Force, http://www.nato.int/cps/en/SID-42E2C9C3-8722613F/natolive/opinions_8494.htm?selectedLocale=en.
- NATO (2010), Financial and Economic Data Relating to NATO Defence, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2010_06/20100610_PR_CP_2010_078.pdf.
- Ringsmoe, J (forthcoming), NATO's Response Force: Finally getting it right? *European Security*, vol. 19, issue 1.
- Ringsmose, J. and Rynning, S. (2008), The Impeccable Ally? Denmark, NATO, and the Uncertain Future of Top Tier Membership, in H. Mouritzen & N. Hvidt (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook, 2008*, DIIS, Copenhagen, pp. 55-84.
- Ringsmose, J. and Rynning, S. (2009), Come Home, NATO? The Atlantic Alliance's New Strategic Concept, *DIIS Report 2009:4*, DIIS, Copenhagen.
- Rynning, S. (2005a), *NATO Renewed: The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation*, Palgrave Macmillan, New York.
- Rynning, S. (2005b), A New Military Ethos? NATO's Response Force, *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 3, no. 1 (spring), pp. 5-22.
- Scheffer, J. de Hoop (2006), Speech by at the 42nd 'Munich Conference on Security Policy', <http://www.nato.int/docu/speech/2006/s060204a.htm>.
- Schmidt, J. R. (2006-07), Last Alliance Standing? NATO after 9/11, *The Washington Quarterly*, vol. 30, issue 1 (Winter), pp. 93-106.
- Shaper, H. (27. februar 2009), Informal suggestions on innovative funding of NATO operations, *Europe's World*.
- Smith, J. et al. (2006), *Transforming NATO (...again): A Primer for the NATO Summit in Riga 2006*, CSIS, Washington.
- Vladimir Socor (2009), NATO's Response Force, Other Planned Capabilities Stillborn, *Eurasia Daily Monitor*, vol. 6, no. 38.
- Der Spiegel (17. september, 2007), Eingreiftruppe am Ende.
- Der Spiegel (25. oktober 2007), Schrumpfkur: NATO verkleinert schnelle Eingreiftruppe.
- Der Spiegel (20. september 2007), Transformation reversed: NATO Rapid Reaction Force to be Eliminated.
- Der Spiegel (17. september 2007), Eingreiftruppe am Ende.

- Der Spiegel (8. februar 2007), USA loben Deutsche und fordern mehr Einsatz.
- Der Spiegel (19 februar 2009), US-Regierung lobt Deutschland für Truppenaufstockung.
- Stringer, N. (april 2008), Refining the NATO Response Force: Improved Utility of from a Revised Concept, *Research Report*, Maxwell Air Force Base Alabama.
- Wilson, B. and Mariano, S. J. (april 2003), NATO Response Force: Political Deftness, Economic Efficiency, Military Power, *Strategic Insight*, vol. 2, issue 4.