

**Foredrag i**  
**Oslo Militære Samfund**  
mandag 14. desember 2004

**”NATO etter utvidelsen og toppmøte i Istanbul -  
Hvor går vi?”**

ved

**Ambassadør Kai Eide**

**Norges faste delegasjon til NATO**



**Ambassadør Kai Eide**

*Foto: Stig Morten Karlsen Oslo Militære Samfund*

Kontroller mot fremføringen

For fire dager siden hadde vi det regelmessige desembermøtet blant NATOs utenriksministere. Og man kan lese mye av en dagsorden og et møteprogram. La meg illustrere hva jeg mener: Utenriksministrene traff et vedtak om iverksettelse av NATOs treningsmisjon i Irak, de drøftet utvidelsen av NATOs engasjement i Afghanistan, de diskuterte Midt-Østen, de hadde historiens første arbeidsmiddag med utenriksministrene fra 7 Middelhavsland – inkludert Egypt og Israel. De drøftet utvidet samarbeid med partnerland i Kaukasus og Sentral – Asia, NATO og Russland utvekslet brev, som formaliserer Russlands medvirkning i NATOs flåteoperasjon i Middelhavet. De første russiske fartøyene er forresten allerede på plass. Og så drøftet de den vanskelige situasjonen i Ukraina. I tillegg kommer selvsagt utviklingen på Balkan, hvor NATO i Bosnia og Herzegovina for 10 dager avsluttet den første militæroperasjonen i NATOs historie. For ikke å glemme Kosovo – hvor spenningen er blitt høyere etter at en mulig krigsforbrytertilta er utnevnt til statsminister i en ganske kritisk periode for området. La meg bare til slutt nevne at man – etter initiativ fra president Bush – ble tentativt enige om et NATO-toppmøte 22. februar neste år.

En del kommentatorer betegnet det som et relativt begivenhetsløst møte. I det store og hele rutine – uten krav på spesiell oppmerksomhet og omtale. Dersom det var kommentarer så var de konsentrert om problemene med å få de ressursene Alliansen trenger til sine operasjoner i Irak og Afghanistan. Og det er for så vidt helt riktige påpekninger.

Men ser vi det hele i perspektiv så er det jo oppsiktsvekkende hvor fundamentalt annerledes Alliansen ser ut i dag i forhold til hva vi har vært vant til inntil for svært kort tid siden. Mye av dette stammer fra vedtak under toppmøtet i Istanbul i juni måned, hvor 7 nye medlemsland deltok for første gang under et slikt møte. Og en del går litt lengre tilbake – i første rekke til toppmøtet i Praha i oktober 2002. Men heller ikke det er spesielt lenge siden, bare drøyt to år. NATO gjennomgår en ganske fullstendig transformasjon – politisk og militært. Noen mener det går for langsomt. Andre mener det går litt for raskt. I alle fall synes jeg at det – midt i mye snakk om troverdighet og manglende ressurser – kan være grunn til å stoppe opp litt for å se hvor mye som egentlig er utført.

Jeg kom tilbake til min tredje periode i NATO for to år og tre måneder siden – rett foran toppmøtet i Praha. Jeg følte meg som en veteran etter to tidligere opphold på 1980 og 90-tallet. Og jeg følte det enda sterkere når generalsekretæren ønsket meg velkommen nettopp som en skikkelig veteran - en som kjente NATO ut og inn. Men da jeg beveget meg inn i møterommene kom den store overraskelsen. Riktignok kjente jeg igjen diskusjonene om Balkan – som ga meg et fast holdepunkt i min nye tilværelse. Men samarbeidet med Russland, med 26 partnere til Kinas grense og med 7 land på den andre siden av Middelhavet var helt nytt. Diskusjonene om militær transformasjon satte også helt nye krav til en ambassadør, som inntil nå hovedsaklig hadde kunnet konsentrere seg om politiske problemstillinger. Hvor mye Alliansen hadde endret seg fikk jeg også oppleve når Rådets medlemmer – i samlet flokk eller i mindre grupper – skulle ut på besøk. Nå var det ikke lenger allierte hovedkvarterer, som var de hyppigste reisemål. Foruten de mer rutinemessige besøkene til Sarajevo og Pristina gikk besøkene nå til steder som Kabul og Doha. Og i morgen skal jeg selv – med en gruppe andre kolleger – til Tel Aviv, hvor situasjonen i Midt – Østen og samarbeid med landene i denne regionen står på dagsordenen.

Samtidig lå det mørk sky over hovedkvarteret da jeg ankom i september 2002. Det hersket en sterk følelse av at toppmøtet i Praha ville bli en viktig prøve på NATOs troverdighet. I USA snakket man om at "the mission defines the coalition". Det var en direkte utfordring til NATO som vårt viktigste sikkerhetspolitiske instrument: Var Alliansen beredt til å leve opp til sitt vedtak om å kunne settes inn hvor som helst – og ikke bare innenfor Europas grenser? Og var de allierte – innenfor rammen av NATO – i stand til å operere sammen med teknologisk stadig mer avanserte amerikanske styrker?

Toppmøtet i Praha ble et veiskille. Da det var avsluttet hersket det enighet om at man hadde bestått prøven. Stats- og regjeringssjefene var blitt enige om å opprette en ny utrykningsstyrke, NRF, og anskaffe militære redskaper NATO ville ha behov for ved operasjoner langt vekk. Og de hadde satt fart i arbeidet med å få på plass en ny kommandostruktur.

Men en ting er selvsagt vedtak. En annen er å følge dem opp i praksis – selv om de er vedtatt på det høyeste politiske nivå. Jeg skal ikke gå i noen som helst detalj. La meg bare slå fast at vi i dag har en ny kommandostruktur – med den nye

transformasjonskommandoen i Norfolk og Joint Warfare Center ved Stavanger som hovedelementer. Vi har en NATO Response Force, selv om den ikke skal være fullt utviklet før til neste år. Og vi har – eller er i ferd med å få – en helt ny evne til å løfte styrker langveis og til å operere sammen under fjerne og vanskelige himmelstrøk.

Dette arbeidet har sannelig ikke funnet sted i noe enkelt politisk terreng. Vi hadde selvsagt håpet på litt ro omkring arbeidet med disse helt nye oppgavene. Men det tok ikke mange månedene før Alliansen befant seg inne i en ganske alvorlig krise i forbindelse med Irak og med utviklingen av EUs nye forsvars- og sikkerhetspolitikk.

Det første gjaldt spørsmålet om assistanse til Tyrkia – som hadde bedt om konsultasjoner under NATO-paktens art. 4 - fordi landet mente å stå overfor en trussel i forbindelse med Irak-konflikten. Og det andre gjaldt enkelte EU-lands ønske om å danne et eget militært hovedkvarter for planlegging av operasjoner utenfor Brussel. Og det rett etter at vi var blitt enige om rammen for samarbeid mellom de to organisasjonene i form av det vi kaller Berlin plus arrangementet. Det var kriser, som fant sine løsninger – men bare etter ganske harde politiske brottsjøer. Og de varslet oss alle om at Irak og forholdet til EU var to temaer vi kunne få slite med i betydelig tid fremover.

Og mens vi strevet med å komme oss etter disse problemene meldte en annen kraftig utfordring seg. Det var blitt klart at ISAF i Afghanistan ville komme inn i store problemer, dersom man hver sjette måned skulle være avhengig av at et nytt land meldte seg for å ta ansvaret for hovedkvarter og styrken i Kabul. Behovet for stabilitet og forutsigbarhet var stort. Den logiske løsningen var å gjøre det hele til en NATO – operasjon, den første utenfor Europa – i et land, hvor historien ikke inneholder mange suksesser med hensyn til internasjonalt engasjement. Våren 2003 gikk med til en intensivopplæring i afghanske forhold før NATO overtok ansvaret for ISAF i august 2003. Så gikk det ikke mange ukene før presset fra FN, NGO-samfunnet og afghanerne selv, om å utvide operasjonen til å gradvis dekke hele landet, ble så sterkt at en beslutning om dette ble truffet i desember samme år. Det var forventet at planlegging og styrkegenerering ville være krevende og ta tid. Og det var da heller ikke før under Istanbul-møtet vi kunne konstatere at den første fasen i utvidelsen var gjennomført.

Og dermed er jeg vel endelig tilbake ved det, som er tittelen på dette foredraget; NATO etter toppmøtet i Istanbul. Men jeg har brukt såpass tid på denne innledningen for å få frem at det nok var Praha-toppmøtet – mer enn Istanbul – som ble vendepunktet. Og det som skjedde mellom de to toppmøtene er omfattende og imponerende.

Istanbul-toppmøtet ble på en måte en kontrollstasjon på den veien, som ble staket ut i Praha. Samtidig ble det en ny og viktig etappe i omformingen av NATO.

Alle visste at Irak lett kunne komme til å bli den mest kontroversielle saken under møtet og at den kunne komme til å splitte Alliansen på samme måte som på våren 2003. Ingen kunne se seg tjent med en åpen konfrontasjon om dette temaet, ikke minst fordi amerikanerne bare befant seg noe måneder unna et presidentvalg. Derfor ble de mer ambisiøse tankene om at NATO skulle ta over for den polske divisjonen i den sørlige delen av landet lagt til side. Man valgte et mer begrenset alternativ – nemlig opprettelse av en NATO-misjon for trening av irakiske sikkerhetsstyrker. Det var et alternativ, som kunne samle bred konsensus uten de store problemene. Og slik ble det.

Samtidig hersket det en sterk følelse av at internasjonale organisasjoner måtte vie større oppmerksomhet til landene i det som ble kalt "the broader Middle East" – et

uttrykk ingen verken før eller senere har maktet å definere med noen særlig grad av presisjon. Initiativet – som til slutt ble kalt "the Istanbul Cooperation Initiative" – hadde sin opprinnelse i et amerikansk utspill. Men det vakte bredt gehør blant de andre allierte, selv om det hersket betydelig uenighet om innhold og form. Her dreide det seg om et område med store reformbehov, et område som lett kunne danne utgangspunkt for ytterligere ekstremisme og terrorhandlinger. Initiativet var ment som et bidrag til å redusere den økende og farlige kløften mellom Vesten og den muslimske verden.

Etter toppmøtet i Istanbul er det nedlagt et betydelig arbeid for å følge opp toppmøtets beslutninger. Nå skal jeg i første rekke konsentrere meg om Irak. Og i forrige uke kunne utenriksministermøtet vedta å iverksette operasjonen i Irak – etter 5 måneders diskusjon og planlegging. Når den er endelig utbygget skal denne misjonen – for det er en "mission" og ingen "operation" – omfatte flere hundre instruktører, i tillegg til omfattende styrkebeskyttelse og annet støttepersonell. Men det er langt frem; utenriksministrene ble enige om – etter råd fra SACEUR – at man nå hadde de nødvendige ressursene for å iverksette annen fase i første del av misjonen. For øyeblikket befinner det seg ca. 60 NATO – personell i Bagdad. Når den nåværende beslutningen er gjennomført på bakken vil antallet øke til ca. 300. Den er begrenset til opplæring innenfor den såkalte Green Zone, mens man i neste del av misjonen skal etablere et eget treningssenter utenfor Bagdad.

Jeg tviler på at man noen gang har vært gjennom en så lang og omstendelig prosess med noen Operasjonsplan som det vi denne gang opplevde. Og jeg tror heller ikke at vi på norsk side har engasjert oss såpass sterkt – sammen med en gruppe andre allierte - for å sørge for at det hersket tilstrekkelig klarhet på et par helt sentrale punkter. Det ene gjaldt styrkebeskyttelsen, hvor det var viktig for oss å skape klarhet i hva som er NATOs eget ansvar og hvilket ansvar som hviler på den amerikansk-ledete koalisjonsstyrken. Det var ingen enkel oppgave – særlig for den neste utbyggingen av misjonen. Den andre utfordringen gjaldt omfanget av og formen for den opplæring, som skal finne sted.

For oss var det viktig å sikre at dette kun dreide seg om en treningsmisjon og at man ikke på noen måte – verken gjennom styrkebeskyttelsen eller den opplæring som gis - skal komme inn i eller gi veiledning i pågående kampoperasjoner. Det er en treningsmisjon. Verken mer eller mindre. Den diskusjonen vi gikk gjennom på dette området gjorde det viktig for oss å sørge for at vi unngikk enhver "mission creep" eller glidning av arbeidet utover det som ligger i en treningsmisjon. Samtidig var det viktig å understreke at det er Rådet, som skal og vil ha full kontroll over utviklingen i arbeidet. Og disse hensynene fikk vi gjennomslag for.

Det er klart at dette var spesielt krevende i en situasjon, hvor vi skal operere parallelt med en stor koalisjonsstyrke – som også gjennomfører opplæring - og hvor man på amerikansk side nok ville ha ønsket å gå lengre med hensyn til NATOs oppdrag enn det flertallet på europeisk side ønsker.

I den offentlige debatten omkring Irak-oppgavet har det vært diskusjoner om hvor mange land og hvilke, som vil delta i dette NATO-oppgavet. Det kan lett bli en litt misvisende debatt. Om det til enhver tid er 10, 12 eller 14 land, som er med gir et ufullstendig bilde av virkeligheten. Jeg tror det er viktig å holde fast ved noen hovedpunkter:

For det første har alle NATO-land på høyeste nivå gått inn for å opprette misjonen i Irak. For det andre har også samtlige tatt aktivt del i utformingen av rammene for den. I den grad den fellesfinansieres vil alle vært med på å bære byrdene. Men enkelte land gjorde

det klart allerede i Istanbul at de ikke kom til å delta i den med sine styrker. Det gjaldt i første rekke Tyskland. Det har ingen reagert på. Derimot har det skapt debatt at enkelte NATO – land heller ikke ønsker at de offiserer de bidrar med til NATO – kommandoer skal få delta i Irak. Dette er noe vi aldri har opplevd tidligere og som vi må håpe at vi kan unngå i senere operasjoner.

For det andre er det slik at en del NATO-land, særlig flere av de nye medlemmene, mangler relevant instruktørkapasitet. Noen velger også å gjennomføre opplæring i sine egne land. Ett NATO-land skal for eksempel overføre et betydelig antall tunge stridsvogner og velger – logisk nok – å gjennomføre opplæring før stridsvognene overføres og ikke etter at de er kommet til Irak.

For det tredje gjennomfører allerede en rekke allierte nasjonale treningsprogrammer i land rundt Irak eller i eget land. Det gjelder blant annet Tyskland og Frankrike. Disse kan koordineres og meldes inn til NATO-misjonen dersom vedkommende land skulle ønske det.

Og for det fjerde deltar en del allierte i den amerikansk – ledete koalisjonen i Irak og ønsker å konsentrere seg om den.

Samlet sett er det dermed et lite antall NATO-medlemmer som – dersom de har relevant ekspertise – ikke bidrar med opplæring i en eller annen form. Felles for samtlige allierte er at de er enige om viktigheten av slik opplæring, fordi stabiliteten i Irak vil være best tjent med at irakerne selv kan ta over ansvaret for sikkerheten i eget land og at utenlandske styrker kan forlate landet så raskt som mulig.

Men en ting er åpenbart: Irak forblir et kontroversielt tema mellom allierte og vil fortsette å være det. Og det er kontroversielt innad i en rekke medlemsland. Dermed blir enigheten i Alliansen bygget på skjør grunn. Det tilsier varsomhet i utformingen av Alliansens politikk. Samtidig er det ikke overskudd på den type styrker man er ute etter. Arbeidet med å generere nødvendige styrker til Irak kan bli minst like komplisert som det har vært i Afghanistan. ISAF er politisk sett en mindre kontroversiell operasjon, både mellom medlemslandene og innad i allierte land. Her dreier det seg mer om tilgjengeligheten av styrker og budsjetter, mens man i Irak får de politiske stridighetene på toppen de ressursmessige problemene. Men la meg tilføye et element – og det har med videreutviklingen av Alliansens engasjement i Irak å gjøre. Mens man tidligere drøftet mulighetene for at NATO kunne overta for den polske divisjonen i Irak eller kanskje enda mer, så ser jeg i dag dette som et langt mindre sannsynlig scenario. Jeg tror det vil forbli med treningsmisjonen og at det deretter settes strek.

Utenriksministrene ga, som altså nevnt, klarsignal til iverksettelse av Irak-misjonen. Vi hadde også ønsket at den kunne registrere at vi hadde tilstrekkelige ressurser til å utvide ISAF i Afghanistan til den såkalte fase 2, det vil si området i vest, rundt Herat. Men det gikk ikke. Det mangler fortsatt styrker til to såkalte PRTer – som er mindre ISAF-øyer plassert rundt i regionene og som ofte dekker flere provinser med sitt stabilitetsfremmende arbeid. Vi har heller ikke det som skal til av sanitet og helikoptre. Disse kategoriene har det helt fra starten av vært vanskelig å få på plass. Men det er bevegelse blant flere allierte; det gjelder både for Herat-området og for Kandahar-området i sør, som utgjør tredje fase. Når det har vært så vanskelig så har det flere årsaker. Det er ressursmessig krevende å deployere helikoptre til så vanskelige områder – og ressursene er begrensede, selv om helikoptrene finnes. Når det gjelder sanitet er det – særlig for mindre land – vanskelig å opprettholde slike enheter over tid, særlig på grunn av begrensningen i tilgjengelige ressurser.

De vanskelige klimatiske og terrengmessige forhold gjør det også vanskeligere. Man må ha utstyr og personell, som kan brukes i ganske ekstreme værforhold og i stor høyde langt unna. Slikt koster mer enn det å ha styrker på Balkan. Samtidig hersker det en frykt for at dersom man sier seg villig til å yte et spesielt bidrag over en kortere periode, så risikerer man å bli sittende fast utover den tiden man hadde tenkt seg – fordi det rett og slett ikke melder seg etterfølgere.

Likevel vil jeg påstå at ISAF har vært en suksess. Den har for det første bidratt avgjørende til stabilitet og ro i hovedstaden. Uten denne stabiliteten ville ingen sentralmyndighet ha kunnet etablere seg og gradvis utvide sin kontroll over nye deler av landet. Der PRTene er kommet på plass har de også bidratt til stabilitet ved å dempe stridigheter mellom lokale strids herrer og dermed gi sentralregjeringen en anledning til å få fotfeste. Flere av dem har også bidratt til opplæring av den afghanske hæren og politiet og til demobilisering av militser underlagt lokale krigsherrer. For hærens vedkommende har man kommet et godt stykke på vei. Når presidentvalget ble avvirket uten særlig uro – i motsetning til det man fryktet – så var det ikke minst takket være den afghanske hæren. Demobiliseringen av militsstyrker har også gitt resultater, selv om det fortsatt er langt igjen.

Det vi nå skal se på innen NATO er hvordan vi kan bringe de to militære operasjonene i Afghanistan nærmere sammen. Det dreier seg om den amerikansk-ledete OEF og NATO-operasjonen ISAF. Målet må være å bringe dem helt sammen under en ledelse. Men det kan ligge et stykke frem i tid og vil ikke kunne skje før OEF er kommet lengre i sitt arbeid med å bekjempe opprørere, særlig i sør og sørvest. Omfanget av slike "skarpe" operasjoner innen OEF er i ferd med å avta i omfang. Mye av det arbeid OEF utfører i dag ligner på det stabilitetsarbeidet ISAF gjennomfører. I første omgang burde det ligge an til en bedre utnyttelse av hverandres ressurser. Dersom ISAF i større grad kan trekke på utstyr amerikanerne har utplassert innen rammen av OEF, så vil det gjøre det lettere for ISAF å plassere seg i vest og sør i landet og dessuten lettere for flere av PRTene å påta seg oppgaver en del av dem i dag ikke utfører.

Det er store utfordringer Alliansen står overfor både i Afghanistan og Irak. Så store at vi vel alle var kommet i en situasjon, hvor vi viet for liten oppmerksomhet til situasjonen på Balkan. Det var i ferd med å bli "yesterday's news" til de grader at vi alle fikk en ubehagelig overraskelse i mars dette året. Urolighetene i Kosovo avslørte at vi ikke hadde hatt øret nært nok til bakken og forstått hvilken frustrasjon samfunnet der levde med. Og urolighetene var et tilbakeslag. De viste også at det internasjonale samfunn manglet en strategi, som kunne imøtekomme de politiske og økonomiske ambisjonene hos den albanske majoriteten og berolige minoritetene i den engstelse de følte. Og årsaken var klar; ingen hadde våget å ta tak i det ene avgjørende spørsmålet som dreiet seg om Kosovos fremtidige status. I dag er man i ferd med å få en slik strategi på plass.

Urolighetene rammet selvsagt i første rekke den serbiske minoriteten, men også det internasjonale samfunn – inkludert FN og NATO. Vi oppdaget at vi ikke var tilstrekkelig forberedt på det som var den mest sannsynlige formen for uroligheter i området. Nasjonene som hadde sendt styrker til KFOR hadde lagt nasjonale begrensninger på dem i den grad at de ikke var i stand til å forsvare verken serbere og andre minoriteter eller kulturelle og historiske minnesmerker og religiøse bygninger – slike som er så avgjørende for at menneskene skal føle identitet - mot sivile opptøyer. Mange manglet også utstyr. Likevel må det tilføyes at det også var KFOR, som fikk stanset urolighetene – ikke minst ved hjelp av de reservene som ble hentet inn på kort varsel.

Jeg må også nevne at den norske styrken var blant de som greide seg aller best i denne vanskelige situasjonen. De fikk da også stor ros av allierte militære ledere. Fra SACEURs side kom det forespørsel om Norge kunne bidra til å lære opp andre lands kontingenter i å møte nettopp denne type uroligheter og i hvordan man må arbeide for å få best mulig kontakt med de samfunnene man opererer innenfor.

I løpet av de månedene som er gått er mange av de nasjonale begrensningene fjernet. Enkelte allierte har opplevd en ganske intens innenrikspolitisk debatt etter det som skjedde i mars måned. KFOR er i dag bedre rustet til å møte tilsvarende utfordringer. Under utenriksministermøtet i forrige uke var det også enighet om at man ikke nå kan redusere styrkenærværet i Kosovo. Man står fremfor en kritisk periode i Kosovos politiske utvikling, hvor spørsmålet om provinsens sluttstatus kan stå på dagsorden i løpet av noen måneder. Og man befinner seg i en situasjon, hvor den nyvalgte statsministeren, Ramush Haradinaj, om noen dager kan bli tiltalt av krigsforbrytertribunalet i Haag. Skulle det skje må man være forberedt på nye uroligheter. Det kan bety en ny utfordring mot den politiske prosessen i Kosovo. Men jeg vil tilføye at nye uroligheter – uansett hva grunnen måtte være – ikke minst vil ramme Kosovo – albanernes ambisjoner og vil skape ytterligere tvil om deres evne og vilje til å sørge for en velordnet statusprosess og et multietnisk Kosovo.

La meg legge til NATOs flåteoperasjon i Middelhavet, den såkalte Operation Active Endeavor – hvor vi overrårer skipstrafikken med sikte på å motvirke transport, som kan støtte internasjonal terrorisme. Det er en operasjon, hvor NATO – landenes skip kan gjennomføre bording av andre fartøyer med samtykke av skipets ledelse. Samtidig kan operasjonen varsle allierte land om mistenkelig transport. Det er en art. 5 operasjon, som ble iverksatt i kjølvannet av hendelsene den 11. september 2001.

Samlet sett er det altså et ganske imponerende antall operasjoner og misjoner Alliansen nå utfører på samme tid. Og det er ganske forskjellige operasjoner under ulike himmelstrøk og klimatiske forhold. Ingen av disse operasjonene er mer enn 5 år gamle etter at vi for 10 dager siden avviklet den første NATO-operasjonen noensinne, nemlig SFOR i Bosnia og Herzegovina.

Og det er operasjoner som har utviklet seg ganske betydelig – ikke minst med hensyn til deltakerkrets. I dag kan man ikke lenger snakke om rene NATO – operasjoner. Det dreier seg om NATO – ledete operasjoner. Ved siden av Norge var det de finske og svenske styrkene, som gjorde den beste innsatsen i Kosovo i mars måned. En svensk brigader var den første, som orienterte NATOs Råd da vi besøkte Kosovo i begynnelsen av april. I Afghanistan arbeider også Norge sammen med finske styrker i Maymaneh, mens svenske soldater gir oss støtte sammen med britene fra støttebasen i Mazar e Sharif. På samme måte vil Norge delta i EUs nye styrke i Bosnia – hvor Tyrkia stiller med rundt 350 mann. Og – sist, men ikke minst – under utenriksministermøtet i forrige uke kunne vi som nevnt foreta en brevveksling med Russland, som åpner opp for russisk deltakelse i flåteoperasjonen i Middelhavet.

Men det stiller oss også overfor nye utfordringer. Sverige, Finland og andre bidragsytere til NATO – ledete operasjoner vil ikke være tilfreds med å kun stille styrker. De vil også delta i den politiske prosessen. Derfor er drøftelsene om NATO – operasjoner i NATO ofte utvidet, slik at andre bidragsytere kan ta del. Under et slikt møte om ISAF for noen måneder siden brøt det ut en ganske heftig diskusjon mellom allierte om et sentralt politisk tema. Da jeg snudde meg til min nederlandske nabo for å kommentere det hele

så jeg i stedet inn i ansiktet til ambassadøren fra New Zealand, som spontant utbrøt at "dette var sannelig et spennende møte!"

Land utenfor NATO deltar altså stadig mer i diskusjoner innen Alliansen. Men ikke bare i diskusjoner og operasjoner på bakken. Deltakelsen betyr også at de beveger seg stadig mer inn i Alliansens transformasjonsarbeid. I første rekke gjelder det EU – land, som ikke er med i NATO. Både fra NATO og disse landene selv settes det selvsagt grenser for hvor langt man ønsker at en slik medvirkning skal gå. Men det er klart at det transformasjonsarbeidet som finner sted innenfor NATO vil også sette preg på fremtidige EU – operasjoner, ved å forme de europeiske alliertes styrker og tenkemåte. Transformasjonen setter preg på operasjonene og operasjonene gir verdifulle impulser til det videre transformasjonsarbeidet. Det er i samvirket mellom de to at dynamikken oppstår. Derfor blir det viktig å delta i begge deler.

Møtet med nye utfordringer viser oss også andre utfordringer vi må ta hensyn til. Det gjelder ikke minst arbeidet med den nye NATO Response Force, det viktigste av de transformasjonsredskaper Alliansen nå råder over. Men NRF stiller oss også overfor nye avveininger og hensyn. Ett av dem dreier seg om hvor tungt vi går inn i NRF og hvor mye vi legger inn i pågående operasjoner. Alle har vi begrensede ressurser. Når Norge har gått inn i NRF med hele Telemarks-bataljonen begrenser det selvsagt de ressursene vi har til rådighet for operasjoner. Behovet for å delta i operasjonene har ikke avtatt. Det vil være viktig at vi til enhver tid balanserer det ene hensynet mot det andre. Når vi er ferdige med denne rotasjonen vil vi selvsagt være bedre rustet til deltakelse i pågående operasjoner.

Samtidig vil det være viktig for transformasjonsarbeidet at USA tar større del både i NRF og i pågående operasjoner innen NATO. I dag er denne deltakelsen relativt beskjeden – først og fremst på grunn av forpliktelsene i Irak. Derimot er Frankrikes deltakelse i operasjonene blant de aller største – sammen med Tyskland. Samtidig er de to viktigste operasjonene, KFOR og ISAF, under fransk kommando. Det er nok et bilde, som ikke helt stemmer med det inntrykk de fleste sitter med.

Operasjonene har også endret karakter – og kommer til å forandre seg enda mer i årene som kommer. Jeg husker godt Bosnia og Herzegovina i 1997, da jeg selv ledet FN – operasjonen der, som hovedsakelig var operasjon for monitorering, reform og opplæring av landets politi. Den besto av 2000 ubevæpnede politifolk fra omkring 30 land – i seg selv en utfordring. Ved siden av seg hadde den SFOR, som den gang hadde over 30.000 soldater. Til sammen dekket de sikkerhetssektoren i det internasjonale nærværet. Men verken FN eller SFOR hadde mandat eller evne til å ta seg av sivil uro det vi kaller "riot control". Og det lokale politiet hadde ingen interesse i å slå ned på sine egne i inter-etniske sammenstøt. Det eksisterte et "security gap" ingen kunne dekke. General Wesley Clark forsøkte intenst å skyve denne oppgaven over på FN ved opprettelsen av et eget væpnet politi. Av ulike grunner fant verken jeg eller mine oppdragsgivere det hensiktsmessig at FN påtok seg en slik oppgave ved siden av de oppgavene vi allerede hadde. Enden på diskusjonen ble at SFOR fikk sine egne enheter, et slags gendarmeri, for å håndtere denne type utfordringer.

Selvsagt er det egentlig ikke en militær oppgave å påta seg politioppgaver. Derfor må opprettelsen av en godt fungerende politistyrke være blant de viktigste det internasjonale samfunn går løs på i en post-konflikt situasjon. Det er viktig at arbeidet med å skape slike politistyrker begynner parallelt med det internasjonale militære engasjementet og at en internasjonal politistyrke best mulig søker å dekke behovet inntil lokalt politi kan overta ansvaret. Dette skjedde i og for seg slik i Kosovo. Men det tar tid

å få en pålitelig og effektiv lokal politistyrke på plass. Og et internasjonalt politi mangler ofte den tyngde man har behov for. I slike situasjoner finnes det ofte ingen annen til å avskrekke og ta seg av lokale uroligheter enn en militær styrke. Vi står ikke lenger foran operasjoner av den "gammeldags" typen, hvor oppgaven er å nedkjempe en militær motstander eller å stille seg mellom to militære motstandere. Det er interne konflikter vi står overfor og oppgaven er blitt mer sammensatt og krevende.

I fremtiden tror jeg vi kommer til å måtte tilpasse oss ytterligere til utfordringer vi ser så alt for klart allerede. I Kosovo er organisert kriminalitet en av de viktigste hindringene for å få på plass et ordnet og velfungerende samfunn. I Afghanistan er det opiumsproduksjonen, som nå representerer to tredjedeler av økonomien og har sine forgreninger gjennom hele samfunnet. Vi vil aldri kunne utforme en meningsfylt "exit strategy" hvis vi ikke også ser hvordan vi kan spille en større rolle i slike sammenhenger. Diskusjonen pågår med hensyn til hvilken rolle vi skal spille på dette området i Afghanistan. Operasjonsplanen åpner allerede for en viss, beskjeden rolle i narkotikabekjempelse. Det vil ikke være snakk om en rolle i frontlinjen. Snarere er det et spørsmål om hvordan vi best kan hjelpe afghanske myndigheter og de som har ledelsen i dette arbeidet i det internasjonale samfunn. I alle fall kan vi ikke komme i en situasjon, hvor vår rolle blir å skape stabilitet for et samfunn hvor organisert kriminalitet dominerer.

La meg i denne sammenheng vise til et norsk-amerikansk initiativ innen NATO. Det dreier seg om bekjempelse av menneskehandel. Sammen har vi drevet frem et arbeid, som skal sørge for at vi alle har enn "zero tolerance policy" med hensyn til å tillate at personell i en NATO – ledet operasjon engasjerer seg i noen former for aktivitet, særlig kjøp av seksuelle tjenester, som kan bidra til menneskehandel. Denne politikken – som nå er vedtatt både i NATOs Råd og i partnerskapsforumet EAPC – innebærer også en forpliktelse til samarbeid med vertslandets myndigheter om bekjempelse av slik kriminalitet. Her dreier det seg om respekt for menneskerettigheter. Men det dreier seg også om operasjonens evne til å lykkes i å oppfylle sitt mandat, nemlig å bidra til et samfunn preget av demokratiske institusjoner, respekt for loven og en ordnet økonomi og ikke et samfunn preget av at kriminelle har undergravet både økonomien og de politiske strukturene. Det dreier seg om på samme tid om menneskerettigheter, sikkerhet og samfunnsutvikling og dermed om vår egen "exit strategy".

NATOs innsats krever også større deltakelse i de politiske prosessene. Slik det er i dag har Alliansen som sådan begrenset herredømme over den politiske utviklingen i de områdene hvor den er engasjert. Det berører igjen Alliansens "exit strategy", som hovedsakelig blir liggende i andres hender. Ikke minst ser vi det i Kosovo, hvor den politiske ledelsen ligger i hendene på FNs spesialutsending og kontaktgruppens medlemmer. I Afghanistan er det internasjonale sivile nærværet enda langt mer fragmentert. NATO blir lett en "force provider" uten nødvendig politisk innflytelse. Dette har skapt en debatt om hvorvidt Alliansen også bør ha en politisk spesialutsending der den har operasjoner, for å kunne være mer med i den politiske prosessen, som bestemmer lengden og karakteren av Alliansens bidrag.

Jeg har viet mye oppmerksomhet til operasjoner. Men Alliansen er mye mer enn dette. Selv er jeg imponert over hvordan vi i løpet av kort tid har utviklet en rekke rammer for samarbeid med ulike grupper partnerland. Av særlig viktighet er NRC – NATO Russia Council. Det ble dannet i mai 2002 og er dermed bare to og et halvt år gammelt. Men det er en viktig nyskapning. Her møtes 26 NATO – land og Russland uten at de allierte gjennomfører noen som helst konsultasjoner på forhånd. Det har ikke vært lett å utvikle en levende politisk dialog innenfor denne rammen. Likevel tror jeg den er i ferd med å få

et nytt momentum. Det gjelder ikke minst ettersom russerne nå kommer til å medvirke i OAE i Middelhavet. Samtidig planlegger russerne å etablere en ny fredsbevarende styrke allerede i februar. Den vil forhåpentligvis også kunne arbeide sammen med allierte i internasjonale operasjoner. En slik utvikling vil gi NRC et annet og langt mer operativt innhold.

Samtidig er den politiske dialogen i ferd med å bli mer innholdsrik – selv om den iblant også preges av politiske motsetninger. Det var tilfelle da vi for et par uker siden hadde en lengre diskusjon om situasjonen i Ukraina, den første vi har hatt om en pågående og akutt kritesituasjon, som berører oss alle og hvor motsetningene – men også fellesinteressene – er åpenbare. Ukraina kunne ha kommet til å sette sitt preg på utenriksministermøtet i NRC forrige torsdag. Etter at man kvelden før møtet kom frem til enighet i Kiev fikk møtet imidlertid et svært konstruktivt preg, hvor den historiske enigheten om russernes medvirkning i Middelhavet kom til å stå i sentrum.

Det store partnerforumet – EAPC, med 46 medlemsland – gjennomgår også en viktig utvikling. Under toppmøtet i Istanbul ble NATO enige om å vie større oppmerksomhet på landene i Sentral-Asia og Kaukasus. Årsakene er åpenbare, ikke minst når det gjelder Sentral-Asia; det dreier seg om land, som ligger i et sårbart område rundt Afghanistan. Vi har en sterkt felles interesse i å stabilisere både dette landet og hele regionen. Til det trenger vi medvirkning fra de sentral-asiatiske landenes side. Og de ønsker etter hvert å gi sine bidrag og å samarbeide nærmere med Alliansen. Fra norsk side har vi selvsagt vært med på å stimulere dette nye samarbeidet. Men vi har også lagt vekt på at et slikt "strategic shift", som man kaller det, ikke må føre til at vi legger mindre vekt på de partnerland som står oss nærmest og som gir de største bidrag til våre operasjoner – som Sverige og Finland.

To land står utenfor denne samarbeidsrammen, på grunn av deres manglende samarbeid med krigsforbryter-tribunalet i Haag, ICTY. Alle er enige om at et fullt samarbeid og utlevering av personer som general Mladic og Karadzic er viktig for at Serbia og Montenegro og Bosnia og Herzegovina skal ta sete rundt EAPC – bordet. Men samtidig er vi lite tjent med å isolere de kreftene, som ønsker og arbeider for reform. Jeg har selv opplevd – senest for to uker siden - hvor sterkt moderate krefter i Beograd ber oss innstendig om samarbeid, slik at de kan slå hull på lukkede sikkerhetsstrukturer. Etter vår mening kan vi ikke vise disse kreftene ryggen. De trenger oss for å kunne gjøre det vi krever av dem. Vi trenger også et samvirke med Beograd for å kunne nærme oss det vanskelige statusspørsmålet i Kosovo på en best mulig måte. Fra norsk side var vi derfor tilfreds med at Istanbul - toppmøtet åpnet opp for prosjekter av den type vi har med EAPC – og Partnerskap for Fred – landene. Men det er vanskelig å komme videre. Uenigheten i Alliansen om hvor balansen skal ligge mellom press og dialog hemmer fortsatt samarbeidet og bidrar etter vår mening til at moderate krefter ikke får den støtte de trenger og dermed ikke kan bidra til den politikken vi forventer av dem.

Innledningsvis nevnte jeg også utenriksministermøtet med de 7 såkalte dialoglandene på den andre siden av Middelhavet. Det var en historisk begivenhet og første gang man har sittet sammen på denne måten. Selv tilhørte jeg dem, som var tvilende til hvorvidt vi ville få det til. Men vi står overfor mange av de samme truslene og behovet for samarbeid er stort. Samtidig går vi forhåpentligvis inn i en mer lovende periode med hensyn til arbeidet med Palestina – konflikten. Det forklarer nok at dette første utenriksministermøtet kunne finne sted. Til nå har vi imidlertid verken fra NATOs side eller fra disse landene lagt nok oppmerksomhet og ressurser inn i dialogen over Middelhavet. Jeg tror heller ikke vi kommer til å oppleve noe dramatisk takttskifte i

nærmeste fremtid. Flere av disse landene preges nok fortsatt av en skepsis overfor hva NATO står for. Men vi har tatt et viktig skritt ved å løfte samarbeidet opp på et høyt politisk nivå. I dette ligger det også en viss forpliktelse fra begge sider til å gjøre samarbeidet mer omfattende.

Den nyeste utfordringen med hensyn til partnerskap ble også formulert i Istanbul. NATO – toppmøtet besluttet å invitere landene i det videre Midt-Østen til et samarbeid om forsvarsreformer og kampen mot terrorisme. Initiativet er mottatt med interesse fra flere av landene i området – særlig blant Gulf – landene. Men det er viktig at det finner sin rette plass, som ett element i en bredere tilnærming til landene i denne regionen. De kreftene som ønsker reformer er sterkere enn noen gang. Utenfor regionen er det en økende erkjennelse av at stabilitet nå forutsetter reformer av samfunnene og at slike reformer ikke truer stabiliteten, slik enkelte til nå har trodd. Men reformer må i første rekke komme innenfra. Vi kan støtte opp om dem og bidra med våre ressurser og vår ekspertise.

Samtidig er reformprosessen i dette området selvsagt ikke først og fremst et spørsmål om forsvar, men om politikk, økonomi og sosiale reformer. Derfor må NATO gi sitt bidrag sammen med EU, G-8 og andre aktører. Dette har vi fra norsk side lagt stor vekt på. Vi må få til en bred internasjonal tilnærming tuftet på et felles eierskap og hvor så mange land som mulig i regionen tar del, slik at det ikke skapes nye skillelinjer. Enn rekke allierte har også understreket hvor viktig en løsning av Palestina – konflikten vil være for å bygge tillit mellom oss og landene i regionen. Etter norsk initiativ inneholder da også utspillet fra Istanbul en henvisning til at det også skal kunne omfatte palestinske myndigheter. Selv ser jeg frem til den dag vi kan instruere palestinske sikkerhetsstyrker – såfremt de skulle ønske det - ved NATOs skoler, for eksempel i Oberammergau. Og det interessante er jo at ingen lenger ser det som en absurd tanke.

Jeg legger vekt på disse partnerskapsrammene for å illustrere at NATO selvsagt er mye mer enn en militærallianse. Det er en politisk organisasjon og den må brukes politisk til å fremme samarbeid på tvers av regioner. Men dette forutsetter varsomhet og hensyntagen til de spesielle særtrekk hver region og hvert land preges av. Her må vi bli flinkere. Det er lett å ende opp i en situasjon, hvor gode hensikter gir gale resultater på grunn av manglende kunnskap og evne til å vise respekt. Og iblant er vi uenige om hva det innebærer. Men selv vokabularet betyr noe. Under en konferanse i Doha for en tid siden opplevde jeg hvordan en vestlig taler forklarte behovet for sterkere samarbeid med at regionen nå var av større strategisk interesse for oss. Jeg tviler på at dette er en språkbruk, som virker beroligende og tillitsvekkende. Det er viktig å unngå at initiativer oppfattes som pådyttet utenfra. De må utvikles og fremmes i fellesskap.

Til slutt noen ord om to helt sentrale problemstillinger, som berører Alliansens fremtid og troverdighet. Den gjelder først og fremst forholdet over Atlanterhavet. Kan vi nå – etter en komplisert periode – bevege oss over i en mer lovende tid i USAs forhold til Alliansen? Jeg tror svaret er et betinget ja. USA vil alltid utøve lederskap. Og jeg har et inntrykk av at det er en større vilje i dag til å utøve mer av dette lederskapet gjennom Alliansen og ikke utenfor den. At president Bush ønsker et NATO – toppmøte rett etter presidentinnsettelsen er et godt tegn. Vi har i USA og Vest – Europa fortsatt et dypt verdifellesskap. Men vi har til dels forskjellig stil og språkbruk når det gjelder hvordan vi skal forsvare dette verdifellesskapet. Og vi ser til dels forskjellig på bruk av ulike virkemidler i møtet med de truslene i står overfor. De forskjellene tror jeg i utgangspunktet er av mer varig karakter. Samtidig befinner vi oss ikke lenger i den kalde krigens dager – heldigvis. Men det betyr nok også at interessefellesskapet ikke er

det samme som den gang vi sto overfor en felles fiende, som hadde samtliges udelte oppmerksomhet.

Derfor er det viktig når amerikanerne signaliserer og viser en større vilje til å bruke Alliansen både til konsultasjoner og operasjoner. Jeg tror det hersker en større forståelse i USA – selv om den ikke alltid kommer like godt frem – av at man trenger europeerne og ikke er tjent med et transatlantisk skisma. Den utviklingen må vi på europeisk side gjøre godt bruk av. Å hovere over amerikanske feilgrep tror jeg ikke er veien å gå, selv om man selvsagt må ha en åpen meningsutveksling. En større amerikansk vilje til å bruke Alliansen må også møtes med en tilsvarende europeisk vilje til å medvirke. Men det setter igjen krav til at beslutningene innen Alliansen formes med utgangspunkt i en genuin konsensus og ikke i en konsensus som oppfattes som om den er presset frem. Det må ligge en følelse av politisk samstemmighet bak de beslutningene som treffes. Når enkelte allierte gir uttrykk for at de under enhver omstendighet av politiske grunner ikke kommer til å delta i en operasjon – verken med sine egne styrker eller med de offiserene de har sendt til NATOs kommandostruktur - da viser det også at den nødvendige grad av politisk samstemmighet ikke foreligger.

Det er selvsagt ikke slik at samtlige allierte må delta i enhver operasjon Alliansen vedtar å igangsette. Det er i utgangspunktet urealistisk og representerer ikke en fornuftig bruk av ressurser. Og jeg tror heller ikke at det forventes fra amerikansk side, uansett hvor sterkt presset iblant kan føles. Selv tror jeg at den nye prosessen for styrkegenerering kan hjelpe oss i denne sammenheng. Den tar sikte på å se de ulike operasjonene i sammenheng og over et lengre perspektiv. Dermed kan landene også få større anledning til å prioritere over tid, noe som igjen vil skape større forutsigbarhet om hvilke ressurser Alliansen kan gjøre regne med til ulike operasjoner. Personlig tror jeg det er riktig av allierte å foreta slike prioriteringer og ikke nødvendigvis skulle ha sitt eget fotavtrykk overalt hvor Alliansen engasjerer seg. Jeg tror at en slik tilnærming også vil bidra til å gjøre Alliansen mindre kontroversiell i medlemslandene.

For det er ingen tvil om at de operasjonene vi kan komme til å stå overfor – liksom noen av dem vi nå har i gang - vil være mer kontroversielle enn det vi er vant med. Og Alliansen er lite tjent med at deltakelse i NATOs operasjoner blir gjenstand for stadige kontroverser innad i en rekke allierte land.

Men la meg understreke at uansett hvor mye eller lite vi akter å bidra med til en operasjon, så har vi selvsagt en uavkortet rett til å være med på å forme den. Det er ikke slik jeg iblant hører at enkelte kanskje burde forholde seg tausere fordi man ikke planlegger å delta. Gjennom de beslutninger vi nå treffer former vi vår felles Alliansen, slik vi skal forsvare den i egen opinion.

Det andre og siste forholdet gjelder ressursene. Vi må samtidig passe på at ambisjonsnivået ikke blir for stort og skaper stadige problemer med å leve opp til det. Det gjelder først og fremst de militære operasjonene. Det er grenser for hvor store ressurser vi har til rådighet og hvor mye vi kan engasjere oss i på samme tid. Samtidig må vi sørge for at vi har evnen til å forklare de operasjonene vi engasjerer oss i overfor vår egen opinion. Dette blir mer krevende etter hvert som vi har beveget oss ut av Europa. Vi må sørge for at det er tilstrekkelig sammenheng mellom diskusjonene rundt toppmøtebordene og kjøkkenbordene. For det er rundt de siste det bestemmes hvilke ressurser medlemslandene skal ha til rådighet for sine forsvarsbudsjetter. Det er langt vanskeligere å forklare hvorfor vi skal engasjere oss i Afghanistan og Irak enn det var på Balkan. Men det er slett ikke umulig. I dag er heroin fra Afghanistan ett av de verste masseødeleggelsesvåpen som brukes hver dag i alle allierte hovedsteder. Det

ødelegger vår ungdom og våre samfunn. Makter vi å skape et stabil Afghanistan kan vi også beskytte oss selv bedre både mot denne forbannelsen og mot terrorisme.

Ressursproblemet gjelder også alle våre partnerskapsprogrammer. Realveksten i NATOs sivile budsjett vil neste år være 0.6%, men ambisjonsnivået i forhold til partnerland øker langt mer. Dermed kan vi stå overfor et betydelig troverdighetsproblem, som vil svekke Alliansen som politisk redskap.

Og helt til slutt; ingen må tro at det er med militære virkemidler vi løser de konfliktene vi nå står overfor. En overdrevet tillit til militære virkemidler vil verken skape tillit i de samfunn hvor vi engasjerer oss eller i våre egne samfunn. Her kan nok vektleggingen iblant være noe forskjellig i ulike allierte hovedsteder og behovet for et mer omforent syn til stede. Sofistikerte militære virkemidler er nødvendige, men de er mindre viktig enn en sofistikert bruk av politiske virkemidler. Det er bare når vår egen opinion føler seg overbevist om at vi alle har dette perspektivet at vi også kan få den varige oppslutning om Alliansen som den vil behøve.