

# Áhrif 11. september 2001 á NATO

Öryggi og ógnir í öðru ljósi

Tómas Orri Ragnarsson starfsmaður  
fastanefndar Íslands hjá NATO\*

1. tbl. 3. árg. 2007  
Erindi og greinar

\*Greinin endurspeglar skoðanir höfundarins, en er ekki endilega í samræmi við skoðanir utanríkisráðuneytisins





## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

*You will have heard me say many times that NATO must change radically if it is to be effective in the new security environment. „Modernise or be marginalised“ – that is my message.<sup>1</sup>*

Hryðjuverkaárásirnar á Tvíburaturnana í New York 11. september 2001 ollu straumhvörfum í öryggis- og varnarmálum. Eftir árásirnar hafa ríki heimsins á einn eða annan hátt aðlagð öryggis- og varnarmálastefnu sína til að vera betur í stakk búin til að mæta alþjóðlegri hryðjuverkaögn.

Ef litið er til breytinga í öryggismálum eftir lok kalda stríðsins 1991 má segja að Atlantshafsbandalagið hafi staðið frammi fyrir breyttum aðstæðum, m.a. með auknu pólitísku samráði og samstarfi við ríki sem áður voru handan við járntrjaldið og síðar með stækkun bandalagsins 1999 þegar Tékkland, Pólland og Ungverjaland fengu aðild. Síðan þá hafa samtals sjö ný ríki bæst í hóp aðildarríkjanna. Átökin á Balkanskaga og aðgerðir þar urðu síðan til þess að endurmóta starfsemi bandalagsins og finna því nýjan sess og nýtt hlutverk eftir að kalda stríðinu lauk. Eftir hryðjuverkaárásirnar í New York 11. september 2001 var nauðsynlegt fyrir NATO að leggjast aftur undir feld og ræða og móta stefnu bandalagsins í ljósi alþjóðlegra hryðjuverka og orsaka þeirra og afleiðinga.

Norður-Atlantshafsráðið, æðsta ákvarðanavald bandalagsins, lýsti strax 12. september 2001 yfir virkjun fimmtu greinar Washington-sáttmálans, sem kveður á um að árás á einn aðila sé árás á þá alla.<sup>2</sup> Þetta var í fyrsta sinn sem það var gert og ekki undir þeim kringumstæðum sem ríki NATO höfðu ávallt búist við. Ekki var um að ræða hefðbundna hernaðarógn heldur hryðjuverkaárás Al-Qaida sem á þessum tíma fundu gríð í Afganistan undir verndarvæng stjórnar Talibana. Þar að auki var árásin ekki gerð á Evrópuríki eins og viðbúnaður NATO hafði gert ráð fyrir heldur á Bandaríkin.

Virkjun fimmtu greinarinnar markaði vissulega tímamót. Fram að 11. september 2001 var hryðjuverkaögn ekki á dagskrá NATO frá degi til dags. Nú er baráttan gegn hryðjuverkum virkur hluti af starfsemi bandalagsins og birtingarmyndirnar eru margar, t.d. aðgerðir í Afganistan og eftirlit með skipasiglingum á Miðjarðarhafi. Að auki hefur bandalagið útvíkkað hefðbundna skilgreiningu á öryggis- og varnarmálum til að geta betur brugðist við óhefðbundnum ógnum, t.d. frekari útbreiðslu efna- og kjarnorkuvopna, en sú vinna hefur farið fram samhliða nýrri stefnumótun í aðildarríkjunum sjálfum sem sett hefur svip á umræðuna í einstökum aðildarríkjum og innan NATO.

Hryðjuverkaárásirnar 11. september undirstrikuðu að nauðsynlegt var fyrir bandalagið að taka að sér ný verkefni sem áður höfðu verið nær óhugsandi. Einnig var óhjákvæmilegt að NATO endurskoðaði viðbragðsgetu sína á hernaðarsviðinu

1 Þáverandi framkvæmdastjóri NATO, Lord Robertson, á blaðamannafundi í Háskólabíói, 14. maí 2002, eftir fund utanríkisráðherra NATO.

2 [Http://www.nato.int/docu/review/2006/issue2/english/art2.html](http://www.nato.int/docu/review/2006/issue2/english/art2.html), grein Edgars Buckley í *NATO Review* sumarið 2006 lýsir vel ferlinu sem fór í gang hjá NATO eftir hryðjuverkaárásirnar í New York.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

og útvíkkaði samstarfsvettvang bandalagsins og pólitískt samstarf á sviði öryggis- og varnarmála við önnur alþjóðasamtök og ríki.

### Aðgerðir bandalagsins – alþjóðleg hryðjuverk

Þó að aðildarríki NATO hafi virkjað fimmtu grein stofnsáttmálans í kjölfar árássa, var NATO ekki beinn þátttakandi í innrásinni í Afganistan í október 2001. Hins vegar tóku 14 af 19 þáverandi aðildarríkjum NATO þátt í henni undir forystu Bandaríkjamanna til að koma Talibönnum frá völdum og uppræta hryðjuverkasamtök Al-Qaida. Aðgerðir bandalagsins í Afganistan og vilji bandalagsríkja til að taka þátt í aðgerðum svo langt fyrir utan Evrópu og Norður-Ameríku sýnir glögglega að aðildarríkin meta ástandið í Afganistan sem ógn við öryggi sitt þrátt fyrir landfræðilega fjarlægð. Árið 2003 tók NATO formlega yfir ISAF<sup>3</sup> og hefur síðan þá smám saman tekið ábyrgð á æ stærri hluta landsins, fyrst í norðri, síðan vestri og loks í suður- og austurhluta landsins.<sup>4</sup> Framkvæmdastjóri NATO, Jaap de Hoop Schaffer, hefur oft lýst því yfir að Afganistan sé langmikilvægasta verkefni bandalagsins um þessar mundir og öllu máli skipti að NATO takist að tryggja öryggi og uppbyggingu í landinu.

Það þýðir þó ekki að alger sátt ríki um markmið og leiðir í Afganistan meðal allra þjóða bandalagsins. Almenn er viðurkennt að bandalagið hafi mikilvægu hlutverki að gegna í Afganistan og að áriðandi sé að vel takist til við að tryggja öryggi og uppbyggingu í landinu í samræmi við ályktanir öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna. Ágreiningurinn felst t.d. í því hversu ólíka sýn þjóðirnar hafa á hlutverk ISAF og hvort liðsmenn herja aðildarríkja eigi og megi taka þátt í að elta uppi hryðjuverkamenn og Talibana í landinu. Ríkisstjórnir sem taka ákvarðanir um að senda hermenn til Afganistan og sérstaklega inn á hættuleg svæði geta búist við því að almenningsálitið snúist gegn þeim þegar erfiðlega gengur og hermenn þeirra falla í valinn. Útlit er fyrir að Afganistan verði verkefni bandalagsins í a.m.k. 10 ár til viðbótar og miklum tíma hefur verið varið í að útskýra fyrir kjósendum og stjórnmalamönnum í aðildarríkjum bandalagsins hversu mikilvægt er að vel takist til við uppbyggingu og að tryggja öryggi í landinu. Réttlæta þarf fórnarkostnaðinn til að stuðla að uppbyggingu og öryggi í Afganistan og tryggja að landið verði ekki aftur gríðastaður hryðjuverkamanna.

Árangurinn af aðgerðum alþjóðasamfélagsins í Afganistan er mikill.<sup>5</sup> Sem dæmi má nefna aukið frjálstræði kvenna og vísir að lýðræði en ennþá er öryggisástandið óviðunandi víða í landinu, sérstaklega í suður- og austurhlutanum og viðkvæmt í öðrum landshlutum. Uppbygging í Afganistan hefur setið á hakanum í áratugi og

3 ISAF – International Security Assistance Force, starfar í umboði Sameinuðu þjóðanna, sjá nánar ályktanir öryggisráðsins nr. 1386, 1413, 1444, 1510, 1563, 1623, 1659, 1662, 1707 og 1747.

4 NATO tók formlega við austurhluta Afganistans úr höndum Bandaríkjamanna 5. október sl. og þar með umsjón yfir öllu landinu í samræmi við ályktun öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna.

5 Sjá til dæmis könnun Asia Foundation, september 2006, [http://www.asiafoundation.org/Locations/afghanistan\\_survey06.html](http://www.asiafoundation.org/Locations/afghanistan_survey06.html).

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

ekki auðvelt að rétta við efnahag landsins og leggja í fjárfestingar til að verslun, viðskipti og hagkerfi ná að vaxa og dafna. Það mun taka langan tíma.

### Hernaðargetan – nýjar leiðir og umbreyting á hernaðarsviðinu

Samanborið við Bandaríkin eru framlög annarra NATO-ríkja til varnarmála lítil.<sup>6</sup> Ekkert aðildarríki kemst nálægt því að eyða jafnmiklu og Bandaríkjamenn í varnarmál. Það hefur löngum verið þyrnir í augum Bandaríkjamanna og þeir hafa þrýst á að önnur bandalagsríki auki útgjöld sín í að lágmarki um 2% af þjóðarframleiðslu. Erfiðlega hefur gengið að fá aðildarríkin til að auka framlögin en í nær öllum aðildarríkjum hafa þau minnkað sem hlutfall af þjóðarframleiðslu frá því að kalda stríðinu lauk.<sup>7</sup> Viðvarandi hallarekstur á fjárlögum og háir skattar ásamt mátulegum skammti af viljaleysi hafa valdið því að flest Evrópuríki hafa ekki séð sér fært að hækka útgjöld til varnarmála eftir fall Berlínarmúrsins. Að auki glíma herir aðildarríkja við arfleið gamalla tíma þar sem þarfir og geta herjanna miðaðist fyrst og fremst við að verja ríkin gegn innrás og/eða hefðbundinni hernaðarögn úr austri. Margar þjóðir eiga ekki búnað og tæki sem henta til að berjast gegn nýjum ógnum á nýjum stöðum í fjarlægum löndum og það kostar mikla fjármuni að auka getu herja og halda þeim úti á fjarlægum stöðum langt frá heimahögum.

Breytt umhverfi og aðgerðir NATO utan Evrópu hafa því kallað á breytingar á hernaðargetu bandalagsins. Lykilatriði í þeim umbreytingum er t.d. betri samskiptatækni og staðlar til að gera ólíkum herjum aðildarríkja auðveldara að vinna saman, skiptast á upplýsingum og koma hermönnum og búnaði hratt og örugglega á milli staða.

Vaðandi breytingar á hernaðargetu er rétt að nefna tvö atriði. Hið fyrra eru svokallaðar Prag–skuldbindingar.<sup>8</sup> Frumkvæðið sem tekið var tekið á leiðtogafundinum í Prag 2002 verður að skoðast í ljósi hryðjuverkaárásanna 11. september 2001 en þá varð ljóst að nauðsynlegt var að aðildarríkin og NATO þróuðu nýja hernaðartækni og ykju verulega getu sína til aðgerða.

Síðara atriðið er hraðlið bandalagsins, NRF (NATO Response Force), herlið samsett úr herjum aðildarríkja, allt að 20 þúsund manns sem geta farið hvert sem er til aðgerða með fimm daga fyrirvara. Markmiðið er að hraðliðið búi yfir nægjanlegri hernaðargetu og nauðsynlegum styrk til að takast á við hvers kyns hernaðar- eða friðargæsluaðgerðir á átakasvæðum. Hluta hraðliðsins hefur nú þegar verið beitt í hjálparaðgerðum í Pakistan og eftir að fellibylurinn Katarína reið yfir New Orleans í Bandaríkjunum. Mikil umræða hefur átt sér stað um NRF,<sup>9</sup> einkum

6. <http://www.nato.int/docu/pr/2005/p05-161.pdf>. Grikkland (3,1%) og Tyrkland (3,2%) eru undantekningar en framlög þeirra beggja eru hærrí en 3% af þjóðarframleiðslu.

7. <http://www.iss-eu.org/esdp/11-bsdef.pdf> og <http://www.cbo.gov/showdoc.cfm?index=2976&sequence=1>.

8. Prague Capabilities Commitments (PCC), samþykktar á leiðtogafundi í Prag í nóvember 2002, sjá nánar: [http://www.nato.int/issues/prague\\_capabilities\\_commitment/index.html](http://www.nato.int/issues/prague_capabilities_commitment/index.html).

9. Sjá til dæmis grein Roberts Bell í *NATO Review*, <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue3/english/art4.html>.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

hvernig eigi að beita og nýta hraðliðið. Sumir segja að ekki beri að nota hraðliðið nema í algerrri neyð þegar öll önnur úrræði eru þrotin en aðrir benda á nauðsyn þess að nýta getu og styrk hraðliðsins þegar svo ber við, t.d. til að styðja við aðgerðir í Afganistan. Samhliða uppbyggingu hraðliðsins hefur umræðan um hvernig fjármögnun sé háttáð verið hávæð en nær allur kostnaður fellur á það land/lönd sem taka þátt í hraðliðinu á hverjum tíma. Hraðliðið er ekki kostað úr sameiginlegum sjóðum. Því getur her aðildarríkis orðið að bera hlutfallslega mikinn kostnað af hraðliðinu, en herirnir skipta með sér verkum á sex mánaða fresti.

### Fimmta greinin – hornsteinn bandalagins

Afleiðingar árásar Al-Qaida á Tvíburaturnanna voru þær að bandalagið virkjaði í fyrsta sinn fimmtu grein Washington-sáttmálans um að árás á einn meðlim bandalagsins sé árás á alla. Fimmta greinin var vitaskuld hugsuð sem samstöðugrein gegn hefðbundinni hernaðarógn en ekki til að bregðast við hryðjuverkaárás. Evrópuríkin höfðu litið á hryðjuverk sem innanríkismál enda höfðu sum þeirra löngum barist við hryðjuverkasamtök eins og IRA, ETA og Rauðu herdeildirnar. Fimmta greinin er kjarni bandalagsins en hún tryggir öllum aðildarríkjum ákveðna vernd og er t.d. helsta ástæðan fyrir því að Austur-Evrópuríkin reru að því öllum árum að fá aðild að bandalaginu á sínum tíma. Niðurstaðan eftir 11. september 2001 var að NATO lýsti því yfir að fimmta greinin væri í gildi ef í ljós kæmi að þeir sem bæru ábyrgð á verknaðinum væru ekki Bandaríkjamenn, þ.e. að árásin væri gerð af utanaðkomandi hópi, samtökum eða ríki, sbr. hugtakið alþjóðleg hryðjuverk.

En hvað þýðir þetta í raun? Samkvæmt fimmtu greininni á hvert aðildarríki fyrir sig að gera þær ráðstafanir sem taldar eru nauðsynlegar til að varðveita frið og öryggi á yfirráðasvæði aðildarríkja. Upprunalega var fimmta greinin skrifuð svo að svigrúm væri til túlkunar en jafnframt til að ljóst væri að afleiðingar árásar á eitt aðildarríki kölluðu á afgerandi viðbrögð frá hinum ríkjunum. Árásirnar 11. september var hins vegar öðruvísi árás en menn höfðu séð fyrir. Í fyrsta lagi var vandséð á þeim tíma til hvaða aðgerða væri nauðsynlegt að grípa til að bregðast við árásunum og í öðru lagi var að erfitt að skera úr um hver viðbrögð bandalagsins ættu að vera og hvernig það gæti komið Bandaríkjunum til hjálpar. Bandaríkjamenn lýstu því yfir að þeir þörfnuðust einskis frá bandalaginu eftir árásirnar, en hluti af AWACS E-3 ratsjárnvélum bandalagsins voru þó notaðar til eftirlits yfir Austurströnd Bandaríkjanna frá 9. október 2001 til 11. maí 2002.<sup>10</sup>

Því má líta á virkjun fimmtu greinarinnar sem pólitíska yfirlýsingu þar sem áherslan var lögð á samheldni og samúð með Bandaríkjamönnum í kjölfar hörmulegrar árásar. Bandalagið sjálft og aðildarríkin gripu síðan til aðgerða til að fylgja yfirlýsingunni eftir en ekki til beinna hernaðaraðgerða. Aðgerðirnar miðuðu

10 Á vef bandalagsins er að finna yfirlit yfir viðbrögð þess við hryðjuverkunum 11. september 2001, sjá nánar: <http://www.nato.int/terrorism/chronology.htm>.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

frekar að því að auðvelda upplýsingaskipti, heimila notkun á flugvöllum og höfn-um ef þörf kræfi og að auka vernd og eftirlit með mannvirkjum og hernaðarlegum mikilvægu stöðum.

### Átökin um beiðni Tyrkja

Ekki er hægt að ræða um þróun bandalagsins á síðustu árum án þess að tala um Írakskrísuna svokölluðu sem kom upp í tengslum við beiðni Tyrklands í ársbyrjun 2003 um aðstoð bandalagsins í samræmi fjórðu grein Washington-sáttmálans. Fjórða greinin kveður á um að hvert og eitt aðildarríki geti óskað eftir samráði við aðra ef það telur öryggi sínu ógnað. Tyrkir voru uggandi vegna yfirvofandi árásar á Írak en þeir óttuðust að verða fyrir árás af hálfu stjórnar Saddams Hussein í kjölfarið. Tyrkir óskuðu því sérstaklega eftir Patriot-eldflaugavarnarkerfi, AWACS-eftilritsflugvélum og búnaði til að geta betur tekist á við mögulega árás og afleiðingar af völdum efna- og sýklavopna.

Þýskaland, Lúxemborg, Frakkland og Belgía tóku afstöðu gegn beiðni Tyrkja. Þá kom upp afar erfið staða í bandalaginu sem fram að því hafði getað státað sig af mikilli samstöðu bandalagsþjóðanna<sup>11</sup> í erfiðum málum eins og Flóabardaganum 1991, átökum á Balkanskaga og loftárásum á Serbíu. Lausnin fólst í að virkja háttsetta nefnd innan bandalagsins, svokallaða varnarætlananevnd (Defense Planning Committee) en Frakkar drógu sig út úr sameiginlegu herstjórnarkerfi NATO 1966 og gátu því ekki setið fundi nefndarinnar. Belgía og Þýskaland, voru beitt miklum þrýstingi innan nefndarinnar, þar sem 25 af 26 aðildarríkjum bandalagsins sátu (að Frökkum fjarverandi). Þau gáfu að lokum samþykki sitt fyrir því að hefja undirbúning til að koma til móts við beiðni Tyrkja.<sup>12</sup>

Frökkum og Þjóðverjum sem löngum hafa haft náið samráð innan Evrópusambandsins gramdist þessi framkoma og styrkti hún þá skoðun þeirra að Evrópusambandið þyrfti sjálft að taka aukið frumkvæði í öryggis- og varnarmálum. Útgáfu stefnu Evrópusambandsins í öryggismálum í desember 2003 ber að skoða í þessu ljósi en í maí 2003 fólu leiðtogar ESB ríkjanna Javier Solana, talsmanni Evrópusambandsins í utanríkismálum, að semja drög að öryggismálastefnu ESB. Niðurstaðan var síðan samþykkt í desember 2003 undir heitinu „Secure Europe in a Better World“<sup>13</sup> á leiðtogafundi ESB. Markmiðið með útgáfu stefnunnar var að ná sameiginlegri niðurstöðu um hvaða þættir skipta Evrópusambandið máli varðandi öryggis- og varnarmál. Beiðni Tyrkja sýndi það svart á hvítu hversu erfið getur verið fyrir ESB að móta sameiginlega stefnu í viðamiklum málum eins og varðandi Írakstríðið og aðdraganda þess. Á sínum tíma var Evrópusambandið einnig gagnrýnt fyrir sinnu- og getuleysi gagnvart þróun mála á Balkanskaganum eftir að stríð braust út þar. ESB fannst það því knúíð til að taka á sig aukna ábyrgð

11 Rétt er þó að benda á viðvarndi deilur Tyrkja og Grikkja vegna Kýpur.

12 <http://www.nato.int/docu/pr/2003/p030216e.htm>.

13 *European security strategy*, desember 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

og móta stefnu í öryggis- og varnarmálum sínum ef það ætti að geta mótað og fylgt eftir sjálfstæðri utanríkis- og öryggispolítík. Formleg samskipti NATO og ESB hafa því ekki verið sem skyldi á síðustu árum vegna ágreinings um hlutverk NATO annars vegar og ESB hins vegar. Þótt praktísk samvinna á vettvangi, t.d. í Kosovo, hafi verið ágæt hafa samtökin lítið unnið saman að lausn mála eða að sameiginlegum aðgerðum.<sup>14</sup> Kjúpurdeilan kemur þarna við sögu en Tyrkir vilja ekki að Kjúpur og Malta sitji á sameiginlegum fundum NATO og ESB um öryggismál vegna þess að þau eru ekki hluti af Samstarfi í þágu friðar (Partnership for Peace) sem er grundvöllur þess að NATO og ESB geti skipst á upplýsingum.<sup>15</sup> Það að lítill samgangur og samvinna sé á milli samtakana kemur niður á aðgerðum og eykur kostnað. Ríki sem eru bæði í NATO og ESB hafa einungis takmarkað fé og herafla til að deila á milli aðgerða þessara tveggja samtaka. Aukin samvinna myndi hafa mikla hagræðingu í för með sér og tryggja betri nýtingu á fjármunum sem fara til öryggis- og varnarmála.

Þó að niðurstaða hafi fengist við beiðni Tyrkja og bandalagið hafi komið til móts við hana er ekki öll sagan sögð því að Bandaríkjamenn fóru í kjölfarið fram á að fá að nota herstöðina í Ichcuk í Austur-Tyrklandi til staðsetja hluta af innrásarliði sínu í Írak. Beiðnin var lögð fyrir tyrkneska þingið sem hafnaði henni 1. mars 2003.<sup>16</sup> Það voru mikil vonbrigði fyrir bandaríska varnarmálaráðuneytið sem hafði lagt á það mikla áherslu að geta notað staðsetninguna í Tyrklandi til að styrkja stöðu sína gagnvart her Íraks. Í kjölfarið voru samskipti Tyrklands og Bandaríkjanna ekki upp á það besta og þar að auki hefur stuðningur Tyrkja við aðild landsins í NATO farið minnkandi<sup>17</sup> eftir atburðina 11. september 2001. Tenging baráttunnar gegn hryðjuverkum við múhamedstrú spilar þar stóran þátt en Tyrkjum gremst sú tenging og hafa lagt á það áherslu að vísað sé til hryðjuverka almennt en ekki múslima eða múhamedstrúarmanna. Hryðjuverk séu þannig öll sett undir sama hatt og ekki gerður greinarmunur á málstað eða hugmyndafræðilegum grunni þeirra. Samskipti Tyrkja við bæði ESB og Bandaríkin hafa því farið versnandi á undanförunum árum.<sup>18</sup>

NATO hefur lagt meiri áherslu á samstarf við ríki utan Evrópu eftir 11. september 2001. Frá árinu 1994 hefur svokallað Miðjarðarhafssamstarf<sup>19</sup> eflst en því var komið á til að byggja upp traust milli bandalagsins og samstarfsríkja. Samstarfið er nú formlegur vettvangur aðildarríkjanna 26 og sjö landa við sunnanvert Miðjarðarhaf og fyrir botni þess, þ.e. Alsírs, Egiptalands, Jórdaníu, Ísraels, Mári-

14 Sjá t.d. grein í *IHT*, 4. október <http://www.iht.com/articles/2006/10/04/news/defense.php> og ræðu framkvæmdastjóra NATO, Jaap de Hoop Scheffer í Berlín, <http://www.nato.int/docu/speech/2007/s070129b.html>.

15 Sjá grein í *Economist*, The EU and NATO, 8. febrúar 2007.

16 Sjá t.d. <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav040303.shtml>.

17 Sjá t.d. grein í *IHT*, 8. september 2006, [http://www.iht.com/bin/print\\_ipub.php?file=/articles/2006/09/06/news/poll.php](http://www.iht.com/bin/print_ipub.php?file=/articles/2006/09/06/news/poll.php).

18 Sjá t.d. grein L. Steven Larrabee í *Foreign Affairs*, júlí/ágúst 2007, Turkey rediscovers the Middle East.

19 *Mediterranean Dialogue*, sjá nánar: <http://www.nato.int/med-dial/home.htm>.



## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

taníu, Marokkó og Túnis. Á leiðtogafundinum í Istanbúl 2004 var ákveðið að dýpka þessi samskipti NATO-ríkja og ríkjanna í Miðjarðarhafssamstarfinu. Einnig var ákveðið í Istanbúl að koma á fót samráðsvettvangi við löndin á Arabíuskaganum<sup>20</sup> en þau eru sex, Sáði-Arabía, Óman, Barein, Katar, Kúveit og Sameinuðu arabísku furstadæmin. Fjögur síðastnefndu ríkin hafa ákveðið að taka þátt. Þessi vettvangur er enn í mótun en lögð er áhersla á að vinna á þeim sviðum þar sem NATO getur lagt til málanna ákveðna sérþekkingu á öryggis- og varnarmálavæðingu og miðlað henni til ríkjanna á Arabíuskaganum og við Persaflóa. Sérstök áhersla er lögð á að byggja reynslunni af Miðjarðarhafssamstarfinu og að vinna á grunni Samstarfs í þágu friðar þegar það á við.

### Leiðtogafundurinn í Ríga

Á leiðtogafundinum í Ríga í lok nóvember var kastljósið óhjákvæmilega á Afganistan og segja má að önnur mál hafi nokkuð fallið í skuggann af því. Mikil umfjöllun var um skort á framlögum, sérstaklega til aðgerðarinnar í Afganistan, og um hömlur eða skilyrði sem sum ríki setja á þátttöku í beinum hernaðaraðgerðum í landinu. Ýmislegt mikilvægt var þó samþykkt á fundinum, t.d.:

- Yfirhershöfðingi NATO lýsti því yfir að hraðlið bandalagins (NRF – NATO Response Force) væri að fullu mannað og útbúið (FOC – Full Operational Capability).
- Stefna um áætlanir og áhersluatriði bandalagsins næstu 10-15 árin var samþykkt<sup>21</sup>
- Samþykkt var að hleypa Serbíu, Bosníu og Hersegóvínu og Svartfjallalandi inn í Samstarf í þágu friðar (Partnership for Peace).
- Þrjú ríki eru nú þátttakendur í MAP,<sup>22</sup> Króatía, Makedónía og Albanía, og ítrekaði bandalagið þau skilaboð að þeim yrði hugsanlega boðin aðild á leiðtogafundi 2008.
- Ákveðið var að opna á frekari samskipti og skoðanaskipti milli NATO og landa sem leggja til mannafla og fé til verkefna bandalagins, t.d. Ástralíu, Nýja-Sjálands, Japans og Kóreu.

Í aðdraganda fundarins og eftir hann hafa birst margar greinar<sup>23</sup> sem segja að NATO þurfi að finna sér nýtt hlutverk og/eða nýjan stað í öryggisumhverfi dags-

20 ICI er opið þeim ríkjum sem mynda Gulf Cooperation Council.

21 [Http://www.nato.int/docu/basicxt/b061129e.htm](http://www.nato.int/docu/basicxt/b061129e.htm).

22 MAP er skammstöfun fyrir Membership Action Plan sem í stuttu máli er hægt að útskýra sem biðsal að aðild að bandalaginu, ríki í MAP eru undir stöðugri smásjá bandalagins til að ganga úr skugga um að þau framkvæmi breytingar sérstaklega á sviði öryggis- og varnarmála til samræmis við staðla og viðmið NATO, sjá nánar: <http://www.nato.int/issues/map/index.html>.

23 Sjá til dæmis greinasafn German Marshall fund sem gefið var út í aðdraganda fundarins, [http://www.gmfus.org/publications/article.cfm?id=233&parent\\_type=P](http://www.gmfus.org/publications/article.cfm?id=233&parent_type=P).

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

ins í dag. Annaðhvort þurfi bandalagið að breytast í einhvers konar alheimsbandalag lýðræðisþjóða á öryggisviðinu eða draga sig til baka og hugsa betur um sig og sinn bakgarð. Þótt bandalagið samanstandi af 26 ríkjum sem öll deila tilteknum grunn-gildum, hefðum og venjum eru þau hins vegar ekki einhuga um hvert skuli stefna í þessum efnum.

### Eldflaugavarnir í Evrópu og samskiptin við Rússland

Á síðustu mánuðum eða síðan Bandaríkin tilkynntu að þau myndu sækjast eftir samningum við ríkisstjórnir í Póllandi og Tékklandi til að setja upp eldflaugavarnarkerfi til að mæta ógn frá Íran hafa hlutirnir gerst hratt. Þetta mál sem við fyrstu sýn virðist frekar einfalt, uppbygging á eldflaugavarnarkerfi til að mæta ógn frá Íran, hefur tengt saman gömul og ný ágreiningsmál milli NATO-ríkjanna og Rússlands og vakið upp gamla drauga.<sup>24</sup> Rússar voru frá upphafi á móti uppsetningu varnanna. Þegar ljóst var að málið væri komið á raunverulegt skrið og allar forsendur uppfylltar til að setja kerfið upp, t.d. samþykki ríkisstjórn Póllands og Tékklands til að hefja samningaviðræður við Bandaríkjamenn, og Bandaríkin voru komin með fjármagn til verkefnisins – hélt Pútín, forseti Rússlands, ræðu<sup>25</sup> á öryggisráðstefnunni í München í febrúar sl. þar sem hann sakaði Bandaríkin, Tékkland og Pólland um að vilja nýtt vígbúnaðarkapphlaup við Rússland. Ógn frá Íran væri einungis afsökun fyrir raunverulegum tilgangi kerfisins sem væri að gera vopnabúr Rússa óvirkt með fyrirhuguðu eldflaugavarnarkerfi. Síðan þá hafa Rússar tekið upp mál samningsins um hefðbundinn herafli í Evrópu (CFE-samningsins<sup>26</sup>) en hann hefur verið einn af hornsteinum öryggis- og afvopnunarmála í Evrópu frá lokum kalda stríðsins. Rússar segja samninginn úreltan og í honum halli verulega á Rússa, sérstaklega varðandi heimildir til liðsflutninga á þeirra eigin herafli innan Rússlands. Samskiptin við Rússland eru því mjög ofarlega á baugi um þessar mundir. Með vaxandi efnahagslegum styrk Rússa og yfirráðum yfir olíu og gasi sem að mestu leyti er keypt af Evrópuríkjunum verða samskiptin við Rússa lykilatriði í öryggis- og efnahagsmálum á næstu árum. Rússland hefur risið hratt úr öskustónni eftir fall Sovétríkjanna og frá því að Pútín tók við sem forseti landsins árið 2000. Rússland er vissulega allt öðruvísi en á tímum Sovétríkjanna en nú þurfa ríki NATO og ESB að beina athyglinni að hinu nýja Rússlandi sem stærsta ríki Evrópu með sína eigin pólitísku vídd og efnahagsmátt sem byggist að stórum hluta á orku sem knýr hagkerfi Evrópu. Stefna Pútíns um að ná aftur yfirráðum ríkisins yfir olíu- og gaslindum eftir einkavæðingu á valdatíma Jeltsíns og kaupa út hluti erlendra olíufyrirtækja mun setja Rússland í

24 Í grein í *Financial Times* 7. júní 2007 er ágæt lýsing á afstöðu Rússa til þessa máls og annarra, „Why Kremlin is making a stand about Missile Defense“, eftir Neil Buckley.

25 Ræðu Pútíns og spurningar í kjölfarið er að finna á: [http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2007/02/10/0138\\_type82912type82914type82917type84779\\_118135.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2007/02/10/0138_type82912type82914type82917type84779_118135.shtml).

26 Sjá 19. gr. samningsins sem segir að aðildarríki geti sagt sig frá samningnum með 150 daga fyrirvara: [http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/13752\\_en.pdf.html](http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/13752_en.pdf.html).

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

lykilstöðu í Evrópu og Asíu á næstu árum. Afleiðingarnar af sterkari stöðu Rúss - lands í Evrópu- og alþjóðamálum og samskiptin almennt við Rússa munu á næstu árum verða eitt mikilvægasta utanríkismál Evrópu. Ekki er ljóst hvaða áherslur og stefnu samskiptin við þetta stærsta og fjölmennasta ríki Evrópu munu taka, einkum í ljósi þess að Rússland er hvorki meðlimur í ESB né NATO.

Ekki er hægt að segja annað en að bandalagið hafi brugðist bæði hratt og vel við aðkallandi breytingum á öryggisumhverfi sem urðu eftir 11. september 2001. Má það að mestu leyti þakka þeirri sameiginlegu sýn sem aðildarríkin hafa á öryggis-, varnar- og alþjóðamál. Að miklu leyti hefur því tekist vel að varðveita skipulag og skilvirkni bandalagins. Það hefur getað tekið ákvarðanir hratt og með festu og samstöðu, svo sem í Afganistan og Kosovo-héraði. Óttinn við að stækkun bandalagins myndi útvatna getu þess til sameiginlegrar ákvarðanatöku hefur reynst ástæðulaus en nýju ríkin hafa tekið virkan þátt í aðgerðum bandalagins og aðlögun þess þó að vissulega sé geta þeirra önnur og minni en stærri og ríkari aðildarríkja NATO.

Framundan er engin lognmolla í öryggis- og varnarmálum, hvorki í Evrópu né utan hennar. Samskipti og samvinna við Rússland, barátta gegn alþjóðlegum hryðjuverkum, barátta gegn útbreiðslu gereyðingavopna sem og samvinna og verkaskipting NATO og ESB verða aðalverkefni næstu ára. Ekki má heldur gleyma aðgerðum til að stilla til friðar og öryggis í ljósi ótryggs ástands í Mið-Austurlöndum, aðgerðum í Afganistan og aðgerðum til að tryggja stöðugleika og uppbyggingu á Balkanskaga. Ekki verður skortur á knýjandi viðfangsefnum í alþjóðlegum öryggismálum á næstu árum og áratugum.