

FFI RAPPORT

NATO FRA BOLVERK TIL NETTVERK

Nyhamar, Tore

FFI/RAPPORT-2001/05918

FFISYS/787/160

Godkjent
Kjeller 18 desember 2001

Ragnvald Solstrand
Forskningsjef

NATO FRA BOLVERK TIL NETTVERK

Nyhamar, Tore

FFI/RAPPORT-2001/05918

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

FORSVARETS FORSKNING SINSTITUTT (FFI)
Norwegian Defence Research Establishment

UNCLASSIFIED

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

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

1) PUBL/REPORT NUMBER FFI/RAPPORT-2001/05918	2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED	3) NUMBER OF PAGES 38
1a) PROJECT REFERENCE FFISYS/787/160	2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE -	
4) TITLE NATO fra bolverk til nettverk NATO from Bulwark to Network		
5) NAMES OF AUTHOR(S) IN FULL (surname first) Nyhamar, Tore		
6) DISTRIBUTION STATEMENT Approved for public release. Distribution unlimited. (Offentlig tilgjengelig)		
7) INDEXING TERMS IN ENGLISH:		
a) <u>Globalisation</u>		IN NORWEGIAN:
b) <u>USA</u>		a) <u>Globalisering</u>
c) <u>NATO</u>		b) <u>USA</u>
d) <u>Security Policy</u>		c) <u>NATO</u>
e) <u>Terrorism</u>		d) <u>Sikkerhetspolitikk</u>
		e) <u>Terrorisme</u>
THESAURUS REFERENCE:		
8) ABSTRACT The purpose of the report is to analyse the challenges of globalisation to NATO. The report is divided into four main topics. The first describes the changes in NATO's surroundings (part 2) and in NATO itself (part 3). The second topic is discussing NATO's potential to use the strategy of coercive diplomacy. Part 4 presents a framework for discussing factors increasing the probability that the strategy of coercive diplomacy is successful. Employing the framework, the report assesses NATO's performance in Kosovo (part 5) and Afghanistan (part 6). The conclusion is mainly negative: Coercive diplomacy does not appear to be a viable strategy for NATO to promote its interests. Instead, NATO's continued development towards a collective security organisation and away from a collective defence organisation seems likely. In part 7, the impact of the events in Kosovo and the war on terrorism on NATO's present and future development is spelled out. The main effect is a continued change in NATO's organisation form hierarchy and towards more of a network organisation, which might have been accelerated by these two events. The fourth and final topic is that the report suggests some consequences for Norwegian security policy (part 8).		
9) DATE 18 December 2001	AUTHORIZED BY This page only Ragnvald Solstrand	POSITION Director of Research

ISBN-82-464-565-9

UNCLASSIFIED

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

INNHold		Side
1	Innledning	7
2	ENDRINGER AV NATOS OMGIVELSER	8
2.1	Den autoritative alliansen eller Det å være Stedet der det skjer	8
3	ENDRINGER AV NATO: NETTVERKSBYGGING	11
3.1	Det strategiske konsept	11
3.2	PfP og PJC	12
3.3	Den internasjonale militære standard	13
3.4	NATO som leder for FN-koalisjoner av villig og kapable	14
4	TEORIER OM TVANGSDIPLOMATI	14
4.1	Rasjonelle valg og trusler i internasjonal politikk	15
4.2	Empiriske studier av trusler i internasjonal politikk	15
4.3	Oppsummering: Trusler i internasjonal politikk	17
5	TVANGSDIPLOMATI I KOSOVO 1998-1999	17
5.1	Hva var NATOs mål i Kosovo?	18
5.2	Hva var NATOs trusler i Kosovo?	21
5.3	Troverdigheten til NATOs trusler	25
5.4	Klare kriterier for om kravene var oppfylt	26
6	TVANGSDIPLOMATI I AFGHANISTAN 2001	26
6.1	Hva var de amerikanske målsetninger?	27
6.2	Var truslene tilstrekkelig alvorlig?	28
6.3	Var truslene tilstrekkelig troverdige?	29
6.4	Klare kriterier for om kravene var oppfylt	30
7	NATO, KOSOVO OG 11. SEPTEMBER	30
7.1	Den autoritative alliansen eller Det å være Stedet der det skjer	31
7.2	Adgangen til å intervenere	32
7.3	NATOs utvikling til nettverk	32
7.4	PfP og PJC	34
7.5	NATO som leder av FN-koalisjoner av villige og kapable	34
8	KONSEKVENSER FOR NORSK SIKKERHETSPOLITIKK	35
	Fordelingsliste	37

NATO FRA BOLVERK TIL NETTVERK

1 INNLEDNING

Denne rapporten analyserer utfordringen av globalisering for NATO. NATO har endret seg fra en fasttømret forsvarsallianse i retning av å bli en arena for håndtering sikkerhetsspørsmål. Denne trenden har reist to viktige spørsmål. For det første om NATO kan bli et instrument for euroatlantiske interesser utenfor medlemsstatenes territorium. For det andre om hvor lenge NATO kan fortsette som en kollektiv forsvarsgaranti (artikkel 5). Trenden har blitt utfordret av hver sin begivenhet: Luftkampanjen om Kosovo våren 1999, alliansens første out-of-area operasjon; og terroranslagene mot USA den 11. september 2001, som førte til alliansens første bruk av artikkel 5. Denne rapporten drøfter betydningen av disse to operasjonene for NATOs utvikling.

Arbeidet inngår i prosjektet ”NATO mot det 21. århundre: Utfordringer og oppgaver”, og er dermed en del av et større hele. Rapporten har ansvaret for å analysere konsekvensene av globalisering for NATO. Begrepet *globalisering* er flertydig og mangfoldig. Det kan betegne både utviklingstendenser på tvers av landegrensene, og om en ny tilstand der territorialitet og statsmakt spiller liten rolle. Det siste tilfellet, globalisme, innebærer at statssystemet er overskredet til fordel for et mangfold av aktører og forbindelseslinjer som gir verdenspolitikken helt nye vilkår. I det første tilfellet er *globalisering* bare et moteord for internasjonalisering, med magert faglig utbytte.¹

OECD foreslår derfor at økt handel og eksport kalles internasjonalisering, økende investeringer over landegrensene og utvikling av flernasjonale selskaper for transnasjonalisering, mens globalisering reserveres for nye verdensomspennende nettverk for produksjon, informasjon og investeringer. Mens internasjonalisering er et fenomen mellom stater (og andre internasjonale aktører), er globalisering et fenomen på siden av eller over dem. De verdensomspennende finansmarkedene hvor kapitalen flytter seg over landegrensene, har hittil vært det eneste klare eksempelet på økonomisk globalisering. Globaliseringsbegrepet fører lett til et valg mellom flertydighet eller mangel på relevans.

Rapporten tar ikke sikte på å se langt inn i det 21. århundre. Tidshorisonen til norsk forsvarsplanlegging er ”å møte utfordringer som kan oppstå på kort og mellomlang sikt.” Med det siste mener man ti år, dog med en liten åpning for å forberede en evne til omstilling etter 2010.² Planleggingen på norsk side er en viktig bakgrunn for analysen. Avgrensningen virker

¹ Gjengitt i Øyvind Østerud. *Globaliseringen og nasjonalstaten*. Ad Notam Gyldendal, Oslo 1999, s. 11.

² Stortingsproposisjon 45. Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005 (2001), s. 26.

også som en fornuftig avveining mellom fordelene ved langsiktig tenkning på den ene side og ulempen med tiltagende usikkerhet i prognosene på den annen.

NATO-landene representerer 2/3 av verdens økonomiske og militære styrke, og har 4 millioner aktive kvinner og menn i sine væpnede styrker.³ NATO mangler helt konvensjonelle militære utfordrere, og besitter den fysiske evnen til å ødelegge enhver motstanders militære evne. En konvensjonell militær strategi, som NATO hadde under Den kalde krigen, går ut på å finne den mest effektive måte og bruke de tilgjengelige militære midler til å beseire andre militært. Men kan NATO bruke sin militære dominans til å fremme politiske mål, for eksempel å fremme menneskerettigheter eller å få terrorister utlevert?

Da må man enten bruke militærmakt, eller true med å bruke militær makt, for å påvirke målaktørens vilje og beregninger over fordeler og ulemper ved å utføre det man ønsker. Da skifter oppmerksomheten fra å ødelegge motpartens militære evne til å *påvirke hans vilje og vurderinger av nytte ved å bruke eller true med å bruke egne militære midler*. Slik politisk bruk av militær makt vil vi kalle tvangsdiplomati (*coercive diplomacy*).

Rapporten rykker frem på følgende vis for se om NATO kan omsette sin militær dominans i politisk innflytelse. Avsnitt 2 ser på endringene i NATOs omgivelser. Avsnitt 3 beskriver endringene av NATO selv, som kan sammenfattes i slagordet fra kollektivt forsvar til kollektiv sikkerhet. Avsnitt 4 diskuterer teorier om bruk av tvangsmakt, som et vurderingsgrunnlag for en målestokk for om bruken var effektiv. Avsnittene 5 og 6 diskuterer bruken av tvangsdiplomati overfor henholdsvis Milosevic- (1998-99) og Taliban-regimet (2001). I avsnitt 7 trekker rapporten til slutt trådene sammen ved å se på hvordan begivenhetene i Kosovo og Afghanistan påvirket NATOs omgivelser og NATO selv.

2 ENDRINGER AV NATOS OMGIVELSER

Selv den mektigste aktør er begrenset av sine omgivelser. Vi skal diskutere to endringer i NATOs omgivelser: (1) utviklingen av unipolært internasjonalt system, som betyr at NATO og USA mangler utfordrere på samme nivå som dem selv; (2) svekkelsen av ikke-intervensjons prinsippet.

2.1 Den autoritative alliansen eller Det å være Stedet der det skjer

Den amerikanske statsviteren Ted Hopf bruker begrepet *Den autoritative alliansen* om NATOs plass i etterkaldkrigstidens internasjonale orden. Hopf mener som de fleste andre at Sovjetunionens oppløsning betød at en eller annen form for hegemonisk verdensorden avløste todelingen av verden. Han mener at hegemonen er Vesten, som han kaller for Den globale alliansen. Å tilskrive USA hegemonistatus alene er på samme tid å overvurdere og undervurdere

³ Timothy Garton Ash, 'Was Kosovo Worth It?' *The New York Review of Books*, Vol XLVII:14, September 21, 2000, s. 57.

styrken i dagens internasjonale orden. Det er å overvurdere Vestens hegemoni, fordi det selvsagt er modifisert av indre vestlige interessekonflikter og ulike oppfatninger. Det er å undervurdere styrken i dagens internasjonale orden, fordi den bygger på konsensus om verdier, og ikke bare på økonomisk og militær overlegenhet. Den har en bredere maktbase enn selv USAs sterke økonomi og overveldende militære slagkraft skulle tilsi.⁴

Det å forstå NATO er å forstå NATOs plass som Den autoritative alliansen innen *Den vestlige globale allianse*. En viktig grunn til NATOs fortsatte liv etter bortfallet av den sovjetiske trusselen er at NATO var forskjellig fra en tradisjonell militærallianse. For det første er NATO ikke bare *mot* noe, men var også *for* noe. NATOs medlemsstater deler en oppfatning om at et demokratisk politisk system er det beste, at markeder burde spille en avgjørende rolle i det økonomiske liv, og at rettsstatsprinsipper og menneskerettigheter burde respekteres.⁵ Delte verdier gir målsetninger som er uavhengige av bestemte utfordringer eller trusler. For det andre må man derfor forstå hvordan NATO inngår i en større sosial sammenheng med enighet om grunnleggende verdier. NATOs plass i Den globale alliansen gjør at NATO virker i omgivelser preget av enighet, noe som er en ekstra støtte for alliansen i det den forsøker å gjennomføre. NATO bygger ikke bare på konkrete sammenfall i interesser. For det tredje inngår NATO som en av mange institusjoner innenfor dette fellesskapet tuftet på demokrati, marked og menneskerettigheter. Felles verdier og omgivelser preget av enighet gjør NATO sterkere enn en tradisjonell allianse. Mangfoldet av institusjoner innenfor Den globale alliansen bidrar til å gjøre NATO lettere å unnvære fordi andre institusjoner kan ta NATOs plass og fylle alliansens funksjoner.

Perspektivet om Den globale alliansen er ment som et supplement til og ikke en erstatning av tradisjonelle måter å analysere allianser på. NATO er selvsagt en mer slagkraftig enhet når alliansen også har en klar fiende, medlemslandene har konkrete sammenfallende interesser, og når spørsmålet entydig er NATOs ansvar. Dermed følger det også at NATO kan være uenig om fiendebilder, ha forskjellige interesser og oppfatninger om hvor en utfordring best håndteres.

Hopf antar at to mekanismer – *identitet* og *institusjonelle faktorer* – øker NATOs kapasitet. For det første har mer enn 50 års historie sammen skapt en felles identitet, en “vi-følelse”. NATOs mange institusjoner har vært møteplasser der både toppolitikere og fagfolk har kunnet utvikle og gjenskape en felles identitet. Har NATO lyktes med å utvikle en felles identitet gjennom møter mellom mennesker i organisasjonen, betyr det selvsagt ikke full harmoni eller fravær av konflikt eller enighet i alle spørsmål. For det andre er NATO en organisasjon. Organisasjoner har som formål å løse bestemte oppgaver. NATOs oppgave er å produsere militærmakt og beslutninger om å anvende militærmakt på en mer effektiv måte en medlemslandene kunne greid uten organisasjonen.

⁴ Ted Hopf ”Globalizing the Authoritative Alliance” (2000) s. 191-213 I Mathias Jopp & Hanna Ojanen (red.) *European Security Integration: Implications for Non-alignment and Alliances*. WEU Institute for Security Studies.

⁵ Dette fikk også et formelt uttrykk ved at preambelen til Atlanterhavspakten av 1949 henviser til frihet, felles arv og sivilisasjon, demokratiske prinsipper, individuell frihet og styre ved lov og får gjenklang i traktatens paragraf 2. Verdiene har alltid vært innbakt i alliansen, men fikk først praktisk betydning da NATO skulle bestemme seg for hvem som skulle tas opp som nye medlemmer etter Den kalde krigens slutt.

Perspektivet om Den globale alliansen plasserer NATO nær det absolutte sentrum av statsystemet. Det er motstridende syn på følgene av globalisering (og internasjonalisering) for krig og fred. Kort sagt synes grunnlaget for omfattende krig mellom stormakter i sentrum av systemet å ha blitt mindre. Globaliseringens økte betydning av økonomisk samhandling har gjort militærmakt mer kostbar å anvende og mindre hensiktsmessig for sentrums målsetninger. Sentrum skiller seg også fra periferien ved mer utviklede institusjoner for samhandlingen innad (EU, OECD, WTO osv.), noe NATO selv er uttrykk for. Det gjør at tanken om NATO som en aktør i stormaktskonflikt om global innflytelse virker helt urealistisk. I periferien av systemet synes risikoen for væpnet konflikt å ha økt noe, av litt forskjellig grunner.⁶ En diskusjon og sammenfatning av årsakene i sentrum og periferi finner man i Morten Jeppesen og Anders Kjølborg ”En modell for sikkerhetstenkning etter Den kalde krigen”, FFI-rapport 2001/04595. I denne sammenheng behøver vi ikke å greie ut om globaliseringens betydning for sammenbrudd av effektiv statsmakt i periferien, men kan nøye oss med å konstatere at kaosutfordringer er den mest aktuelle situasjonen for en militær inngripen fra NATO side.

En grunnleggende konsekvens av inngå i Den globale alliansen er derfor at NATO ikke bare er påvirket, men *er* en del av en internasjonal normstruktur. Internasjonale normer, og endringer i dem, blir derfor viktig for hva NATO gjør.

2.2 Adgangen til å intervenere

Internasjonal rett har endret seg fra at ikke-intervensjonsprinsippet gjelder absolutt over til en situasjonsspesifikk adgang til å sette det til side. Endring av internasjonale normer har gått hånd i hånd med at globalisering fører til svekket statlig suverenitet. Mer spesifikt knesetter folkeretten slik den kommer til uttrykk i FN-pakten prinsippet om ikke-intervensjon mellom stater. I forholdet mellom FN og den enkelte medlemsstat kvalifiseres dette med at inngripen er forsvarlig dersom freden er truet. FN-pakten slår også helt klart fast at det tilligger Sikkerhetsrådet å bestemme *om* freden er truet. I FN-pakten er det bare Sikkerhetsrådet som legalt kan sette ikke-intervensjonsprinsippet til side. På 1990-tallet utvidet Sikkerhetsrådet tolkningen av hva som truet freden. Det skjedde en viktig og interessant internasjonalisering ved at interne forhold kunne bli definert som en trussel mot freden. Ikke-intervensjonsprinsippet ble modifisert hvis en av de følgende tre betingelser er oppfylt: (1) Staten kan ikke beskytte menneskerettighetene fordi dens autoritet har brutt sammen (Somalia, resolusjon 794, vedtatt 3.12. 1992, Rwanda, resolusjon 929, vedtatt 22.6. 1994); (2) Regimet har fått makten på illegitimt vis (Haiti, resolusjon 940, vedtatt 31.07.1994); (1) Staten utfører vedvarende, grove menneskerettighetsbrudd selv (Kosovo, resolusjonene 1160 og 1199, vedtatt henholdsvis 31.03.1998 og 23.09.1998).⁷

⁶ En oversikt over trender og globaliseringens mulige rolle i dette finner man i Øyvind Østerud. *Globaliseringen og nasjonalstaten*. Ad Notam Gyldendal, Oslo 1999, s. 182-188.

⁷ Anne Julie Semb, ”The New Practice of UN-authorized Interventions – A Slippery Slope of Forcible Interference”. i *Sovereignty Challenged The Changing Status and Moral significance of Territorial Boundaries*. Doctoral Thesis, University of Oslo, Department of Political Science, 2000, s. 1-2. Anne Julie Semb ”Suverenitet i støpeskjeen: Intervensjoner” *Norsk statsvitenskaplig tidsskrift* 17:2, 179-195 (2001), s. 187. Resolusjon 1160 og

Utvidelsen skjedde ved sedvane. Men det er viktig å understreke at Sikkerhetsrådet beholdt kompetansen til å vurdere om en situasjon utgjorde en trussel mot freden. *Sedvanen er altså Sikkerhetsrådets praksis, ikke gjennomføringen av intervensjonene.*

Konsekvensen av endringen i internasjonal rett er at miljøet for å intervenere er gunstigere. Men bare der situasjonen ligner på de tre som er skissert ovenfor. Videre er FNs Sikkerhetsråd den eneste kilde til legitim intervensjon. Men Sikkerhetsrådet er et tveegget sverd for NATO: Man er avhengig av vetomaktene Kina og Russlands aksept for å kunne handle. Skal man få dem ombord, kan NATO måtte akseptere begrensninger på intervensjonen. Nå skal vi gå over til å undersøke *aktøren* NATO, for å finne de avgjørende muligheter eller begrensninger for å true med slike aksjoner.

3 ENDRINGER AV NATO: NETTVERKSBYGGING

NATO har beveget seg fra en formell organisasjon i retning av nettverksorganisasjon de ti siste årene. Endringen skyldes i mindre grad at NATOs opprinnelige organisasjonsstruktur har endret karakter og mer at det har vokst fram nye nettverk ved siden av den formelle organisasjonen. Nettverk har som motebegreper flest et litt uklart innhold. Siden formålet her er å peke på noen konsekvenser av en trend uten å måle styrken på den, er en litt løs definisjon tilstrekkelig. Man får best tak i innholdet i nettverksbegrepet ved å kontrastere det med en formell byråkratisk organisasjon. Der fattes avgjørelser etter formelle lover og regler. En har en fast lønnet administrativ stab med spesialiserte arbeidsoppgaver, hvor autoritet er knyttet til formelle posisjoner og vedtak fattes skriftlig. En militær organisasjon er et utpreget tilfelle av formell byråkratisk organisering, samtidig som alle organisasjoner også inneholder større eller mindre innslag av nettverk. En nettverksorganisasjon fungerer ved at ”avgjørelsen” er den uformelle konsensus som oppstår når personer som tilhører andre organisasjoner møtes uten klare arbeidsoppgaver. I hvilken grad NATO inneholder eller forholder seg til nettverksorganisering tar vi som sagt ikke stilling til. Poenget er at NATO har beveget seg vekk fra formell, byråkratisk organisasjon som eneste prinsipp og i *retning* av et nettverk, særlig ved å trekke inn land som ikke er medlemmer av alliansen.

3.1 Det strategiske konsept

NATOs nye strategiske konsept fra 1999 ga en ny enighet om sikkerhetsoppgavene som kan sammenfattes i slagordet fra kollektivt forsvar til kollektiv sikkerhet. I tillegg til å videreføre NATOs tradisjonelle rolle som beskytter av medlemsstatenes territorium mot militære angrep, tok NATO på seg sikkerhetsoppgaver i det euroatlantiske området generelt. For det første skal NATO fremme sikkerhet ved å skape *stabile rammer* innad for demokratisk konsolidering og

1199 er gjengitt i Marc Weller *The Crisis in Kosovo 1989-1999. From Dissolution of Yugoslavia to Rambouillet and the Outbreak of Hostilities*. Documents and Analysis Publishing, Cambridge (1999), s. 188 og 190.

fredlig løsning av tvister blant medlemmene. Videre skal NATO være et transatlantisk forum for *konsultasjon* om alle viktige spørsmål, inkludert sikkerhet. Og som sagt, NATO skal fortsette å avskrekke og forsvare mot enhver trussel om angrep slik det står i artikkel 5 og 6. NATO skal være et redskap for å *hindre konflikter og håndtere kriser*, inkludert iverksetting av militære operasjoner. Endelig skal NATO fremme partnerskap, samarbeid og dialog med land utenfor alliansen for å øke tilliten og å fremme evnen til felles handling sammen. Det siste omfatter Partnerskap for fred (bare kjent som PFP, *Partnership for Peace*) og bilaterale avtaler med Russland *Permanent Joint Council* (PJC) og Ukraina *NATO Ukraine Commission* (NUC). I den opprinnelige kjerneoppgave, felles forsvar, er innslaget av formell organisasjon stort, mens nettverksorganisering dominerer i de nye tilknytningsformene som har vokst fram rundt NATO det siste tiåret.

NATOs nye strategiske konsept innebærer en klar endring av alliansens geografiske nedslagsfelt fra medlemlandenes territorium til det euroatlantiske området. Utstrekningen til det euroatlantiske området er ikke nøyaktig definert, men man kan merke seg at Aserbajdsjan, Kasakhstan, Kirgisistan, Turkmenistan og Usbekistan deltar i Partnerskap for fred.⁸

Et viktig poeng er at utviklingen av NATO i retning av et nettverk har en innebygget spenning. Nettverkene rundt NATO forutsetter NATOs militære styrke. Militær styrke bygger på formell organisasjon, og uten den mister NATO tiltrekningskraft på omgivelsene og evnen til å organisere sine omgivelser i nettverk. En sterk formell organisasjon er en forutsetning for nettverkene. Overtar nettverksorganisering alle områder, smuldrer NATO hen.

3.2 PFP og PJC

Partnerskap for fred ble vedtatt i januar 1994 og har totalt 28 partnerland (mars 2001). Samarbeidet har utviklet seg raskt og gir det enkelte medlemsland mulighet til å oppnå svært mye, men ikke å delta i endelige beslutninger i NATOs organer eller å komme inn under artikkel 5. Partnerskap for fred utvider NATOs innflytelse utover alliansens territorium, og er nettverksbasert. Det betyr at det er store forskjeller mellom hvor tett de enkelte land er koblet opp mot NATO, og at det varierer også med saksområde. PFP medlemmene *kan* få deltagelse nesten på lik linje med NATO-medlemmene, bortsett fra en stadig mindre relevant artikkel 5. Men nettverk gir muligheter uten forpliktende garantier. Også Russland er med i PFP, men i løpet av 1997 fikk russerne og ukrainerne hver sin egen bilaterale tilknytning kallet PJC. Også dette er et nettverk, avhengig av sammenfallende interesser og politisk gunstige konjunkturer for å fungere.

Hovedpoenget i denne sammenheng er at betydningen av nettverkene rundt NATO er helt avhengig av hva deltagerne gjør det til, fordi de i seg selv i liten grad forplikter til noe. På den

⁸ Det strategiske konsept ble vedtatt under toppmøtet i Washington den 23-25. april 1999. Teksten har man kunnet finne i norsk oversettelse (uoffisiell) på www.atlanterhavskomiteen.no/publikasjoner (3.9.1999) UD's offisielle oversettelse finner man som vedlegg til Stortingsmelding 36 (1999-2000), utgitt mai 2001. Jeg har valgt å gi et fortettet sammendrag fordi Ola Aabakkens "NATO-utvidelse i norsk perspektiv", FFI/rapport-2001/02373 s. 8-11 gir en mer utfyllende fremstilling av endringen av NATO.

annen side kommer ingenting av seg selv i internasjonal politikk. Gode muligheter for samarbeid kan forskusles, og ordninger som PfP og PJC kan dermed ha reell betydning.

3.3 Den internasjonale militære standard

I den helt uformelle ende av NATOs kobling til sine omgivelser finner vi NATOs rolle som standardsetter for interoperabilitet. Dette springer selvsagt ut av NATOs stilling som verdens dominerende militærallianse. Skal man kunne sette sammen en internasjonal operasjon, for både å utkjempe en krig eller for å gjennomføre en fredsbevarende operasjon, må forskjellige lands militære styrker kunne operere sammen. Dette har NATO lenge arbeidet med, og er den organisasjon i verden som har kommet lengst her, til tross for alle svakheter. NATO har standarder for våpen og plattformer, men også for hovedkvarter, logistikk og kommando- og kontrollsystemer som inngyter deltagerne med samarbeids- og fellesløsninger for mennesker av forskjellig nasjonalitet.⁹

Når flere staters militære styrker skal samarbeide, har NATOs standarder for å fremme interoperabilitet blitt internasjonale. Det betyr at land som Australia forsøker å følge med på hva som skjer på NATO-møtene, gjennom konsultasjon med deltageren i ettertid.¹⁰ Det er to årsaker til utviklingen, en tradisjonell og en med røtter i globalisering. Den tradisjonelle er at USA som verdens eneste supermakt presser på for en global militær standard, for å lette inngripen av amerikanske styrker. Den utradisjonelle er at globale informasjonsnettverk naturlig koordineres mot standardene til verdens sterkeste og mest integrerte militærallianse, som har stor erfaring til å få militærapparat med høyst ulike tradisjoner til å operere sammen.

En konkret arena for spredningen av standarder er KFOR. I KFOR deltok i mars 2001 i alt 39 stater, 19 var medlemmer av NATO og 20 utenfor, hvorav 4 heller ikke deltok i Partnerskap for fred. Siden Kosovo-krigen avslørte at selv innad i NATO er interoperabiliteten mellom europeere og amerikanere ikke selvsagt, kan standardiseringen bare ha betydning ved militært enkle operasjoner, som fredsbevaring. At NATOs standarder har blitt globalisert, kan lette fredsbevarende operasjoner hvor både NATO og ikke-NATO land deltar, for eksempel Øst-Timor. NATOs standarder er det alle land strekker seg etter.

Paradoksalt nok er lederen USA ett av de militært sett minst integrerte medlemmene i NATO. USAs våpenteknologiske forsprang er nå så stort at det skaper problemer for effektiv samhandling med de andre. I Kosovo stod amerikanerne for 60% av sorties, 90% av etterretningen, 80% av de anvendte presisjonsvåpnene, og 95% av de avfyrte kryssermissilene.¹¹ Afghanistan ble den militære delen av operasjonen gjennomført av USA og Storbritannia, hvor USA langt bidro med mest. NATO deltok ikke aktivt i den militære delen utover å gi politisk

⁹ William Hopkinson, *Enlargement: a new NATO*. Chaillot Paper 49. Institute for Security Studies Western European Union. Paris October 2001 s. 42.

¹⁰ Personlig kommunikasjon, Generaløyntnant Ola Aabakken 20.08.2001.

¹¹ "Prepared Statement of the Honorable William S. Cohen, to the Senate Armed Services Committee," Hearing, *U.S. Policy and Military Operations Regarding Kosovo*, Senate Committee on the Armed Services, 106 Cong. 2 Sess. (July 20, 1999), pp. 5-6.

støtte. En av de erklærte målsetningene for DCI (Defense Capabilities Initiative) har vært å minke avstanden mellom USA og resten av alliansen.¹²

3.4 NATO som leder for FN-koalisjoner av villig og kapable

FN mangler egne militære styrker. Det som kalles FN-styrker er avgitt, kontrolleres, og kan trekkes tilbake av landet som har stilt dem til disposisjon. NATO-landene har til sammen 2/3 av verdens konvensjonelle militære styrker, med en felles kommandostruktur som samvirker om ikke perfekt, så i alle fall bedre enn noen annen gruppe av land i verden.

FN er et institusjonelt apparat med universell deltagelse for å fatte vedtak om sanksjoner overfor land som truer freden, bryter menneskerettigheter eller huser terrorister. NATO består av land fra en liten del av verden, som har det til felles at de er rike og vestlige. FN trenger NATOs praktiske evne til å gjennomføre militære og humanitære aksjoner. NATO trenger FNs evne til å forankre inngripen i universelle normative termer, som kan gi aksjonen legitimitet i deler av verden som ikke er vestlig, rik og hvit. Sett fra NATOs ståsted er FN på den ene siden en kilde til politisk nødvendig legitimitet. På den annen side kan FN være en hindring, fordi NATO ikke alltid kan få de vedtak de ønsker seg av FN.

4 TEORIER OM TVANGSDIPLOMATI

En abstrakt fremstilling av begreper som unipolaritet, internasjonal normer, Den autoritative og Den globale alliansen, nettverksbygging, brennpunkt for militære standarder og rollen som FNs bevæpnede arm er ikke tilstrekkelig. Bare nærkamp med konkrete hendelsesforløp kan gi svar på om begrepene gir innsikt. Det skal skje ved å analysere aspekter ved NATOs handlinger i forhold til Kosovo og Afghanistan.

Militæralliansen NATO vil supplere medlemslandenes forsøk på politisk og økonomisk press, eller overta der hvor slikt press ikke har ført frem. Utfordringen er at NATO primært var og er innrettet på å nedkjempe vilje til fortsatt militær motstand, mens tvangsdiplomati (*Coercive diplomacy*) stiller litt andre krav. Forskjellen er at krig tar sikte på å nedkjempe motpartens vilje, mens tvangsdiplomati tar sikte på å påvirke nyttevurderinger av å innfri utøverens krav. Tvangsdiplomatiets språk er signaler og forhandlinger, noe som må gjennomsyre de militære operasjoner man planlegger å gjennomføre. Kommunikasjonsaspektet er sterkt nedtonet eller endog fraværende i rent militære konflikter (total krig).

Hensikten med å trekke på eksisterende kunnskap er å etablere referansepunkter for hva som kreves for vellykket tvangsdiplomati. Kunne det la seg gjøre for NATO å gjennomføre vellykkede operasjoner for å påvirke motstanderens oppfatninger og vurderinger, gitt de begrensninger og de paradoksene NATO uvergelig vil stå overfor?

¹² John Kristen Skogan, ”DCI som kosttilskudd til NATO”, FFI-rapport 2001/02711.

Jeg trekker på to kilder for å etablere en målestokk for tvangsdiplomati: (1) Den *deduktive* benytter seg av hva en enhetlig rasjonell aktør bør gjøre stilt overfor andre enhetlige rasjonelle aktører; (2) Den *induktive* bygger på systematiske casestudier av historiske erfaringer om bruk av tvangsdiplomati.

4.1 Rasjonelle valg og trusler i internasjonal politikk

Skal en trussel være effektiv i betydning at den endrer målaktørens atferd i retning av utøverens ønsker, må fem betingelser være oppfylt. For det første må trusselen være *relevant* i den forstand at den påvirker utfallet. Det forutsetter både at målaktøren faktisk kan endre atferd, og at han i utgangspunktet foretrakk å gjøre noe annet enn det utøveraktøren ønsket. For det andre må trusselen være *tilstrekkelig alvorlig* til at målaktøren foretrekker å bøye av fra det han hadde tenkt å gjøre fremfor å se trusselen satt ut i livet. Størrelsen på trusselen og størrelsen på kravet avgjør om så er tilfelle. For det tredje må trusselen være *troverdigg*. Uansett hvor alvorlig det man truer med å gjøre er, vil ingen ta det alvorlig hvis man vet (med sikkerhet) at trusselen ikke vil bli iverksatt. Trusselens størrelse og troverdigheten kan henge sammen, for drastiske trusler taper troverdighet. Grunnen er troverdighet som regel er en funksjon av utøveraktørens incentiver. Hvis målstaten vet at det ikke lønner seg å sette trusselen ut i livet fordi den er så omfattende, taper den troverdighet. For det fjerde må trusselen være *fullstendig*. Målaktøren må vite at hvis han oppfyller kravene vil trusselen ikke bli satt i verk. Til slutt må trusselen være *klar*. Budskapet om hva man ønsker at målaktøren skal gjøre må være klart formulert, og nå fram til målaktøren for at han skal handle på ønsket vis.¹³

4.2 Empiriske studier av trusler i internasjonal politikk

I sine empiriske studier av tvangsdiplomati konkluderer Alexander George med at følgende faktorer fremmer sannsynligheten for at strategien vil føre frem, og minsker sannsynligheten for et vellykket utfall hvis de ikke er tilstede.¹⁴ Den første er at målet er *klart*. Dette er det samme som deduktiv teori også trakk fram overfor, men George supplerer med en viktig forutsetning for at det skal være tilfelle. Klarhet i målsetningen innebærer mer enn å fremsette et ultimatum med entydige krav og sørge for at målstaten får det.

Det viser seg at målaktøren vurderer hele spekteret av handlinger til utøveraktøren over en lengre tidsperiode for å avgjøre om kravet er klart. En klar målsetning skapes ved å føre en konsekvent politikk over *tid*. Etter Georges oppfatning har det lite for seg å true med og bryte forbindelsen med et regime som ikke respekterer menneskerettighetene, hvis man gjentatte ganger tidligere har inngått avtaler med regimet og sett mellom fingrene med lignende menneskerettighetsbrudd. Dette var selvsagt den situasjonen NATO befant seg i i 1998 overfor Milosevics regime etter Dayton-avtalen.

¹³ Jon Hovi, *Games, Threats & Treaties. Understanding Commitments in International Relations*. Pinter Publishers, London, 1998. s. 13-29.

¹⁴ Alexander L. George, David K. Hall & William E. Simons. *The Limits of Coercive Diplomacy: Laos, Cuba, Vietnam*. Little, Brown & Co., Boston, 1971. Alexander L. George. *Forceful Persuasion. Coercive Diplomacy as an Alternative to War*. United States Institute of Peace Press, Washington DC, 1991, særlig s. 76ff

Den andre faktoren er utøverstatens *motivasjon*. En viss motivasjon er selvsagt en forutsetning for overhode å true med og bruke av tvang, men det er på ingen måte tilstrekkelig til å garantere suksess. Georges trekker frem at tilstrekkelig motivasjon har to sider. Sjansen for at tvangsdiplomati fører fram øker ved *asymmetrisk motivasjon*, dvs at målaktøren tror at utøveraktøren er mer motivert av utfallet enn det målaktøren selv er. I noen tilfeller er motivasjonen direkte gitt av hva konflikten dreier seg om. Hvis det ikke er tilfelle i utgangspunktet, kan utøveraktøren i noen tilfelle skape den ønskede asymmetrien ved å redusere sine egne krav eller ved å tilby positive incentiver i tillegg til truslene om bruk av våpenmakt. Den fjerde faktoren er at målaktøren har *inntrykk av at innfrielse av kravene er presserende for utøveraktøren* (urgent). Kennedy kunne ikke akseptere utplasseringen av sovjetiske kjernefysiske mellomdistanse-raketter på Cuba.

Den femte faktoren er tilstrekkelig *innenrikspolitisk og internasjonal støtte*. Innenrikspolitisk støtte kan vi oppfatte som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for at utøverstaten skal kunne opptre som enhetlig og rasjonell under gjennomføringen av trusseldiplomati. Faktoren internasjonal støtte minner oss om at internasjonal samhandling kan være begrenset eller understøttet av internasjonale normer og institusjoner. I tillegg til å påvirke utøveraktørens strategi overfor målaktøren, kan behovet for innenrikspolitisk enhet og internasjonal støtte også ha påvirket strategien i situasjoner hvor utøveraktøren lykkes med å bevare en enhetlig strategi ved å ivareta disse hensynene. Sviktende støtte på hjemmebane og internasjonal motstand var en hemske for President Johnsons politikk i Vietnam, mens President George Bush nøt godt av sterk internasjonal og innenrikspolitisk støtte for sin aksjon i Golfen mot Iraks Saddam Hussein.

Den sjette faktoren er at trusseldiplomatiets utsikt til å lykkes øker hvis de første stegene man tar vekker *målaktørens frykt for uakseptabel opptrapping*. Den sjuende og siste faktoren som erfaringsmessig har vist seg å være viktig er *klarhet om de presise vilkårene for at kravene er oppfylt*. Dette kan fordre en spesifisering utover det som er omhandlet ovenfor om klarhet i mål og krav, og det kan innebære at det etableres ordninger for å utføre vilkårene og avgjøre om det er oppfylt. Klar spesifisering av betingelser for når kravene er oppfylt, er av stor betydning også for målaktøren. Firkantede og presise betingelser er en beskyttelse mot vilkårlige utvidede tolkninger av vilkårene eller fornyet press fra utøveraktøren side. Det gir målaktøren garantier om at avtalen blir overholdt.

Teorien om rasjonelle valg er generelt ikke opptatt av aktørenes motivasjon, ofte fordi det er irrelevant for analysens formål. En rasjonalistisk analyse av Golfkonflikten tar som utgangspunkt at USA ønsket Irak ut av Kuwait. Den trenger ikke å vite om dette ønsket hadde sin rot i amerikansk egeninteresse (med hensyn til olje eller rykte for ikke å la seg pille på nesen), omsorg for Kuwait, ønske om svekke Saddam Husseins regime, ønske om respekt for folkeretten eller ønske om noe annet. Alexander Georges induktive tilnærming supplerer forutsetningen om enhetlighet og rasjonalitet ved å gå dypere inn i aktørenes motivasjon, psykologi og enhetlighet. Motivasjonen bak preferansene er tema i seg selv i punkt 2 og 3, og er en faktor også under punkt 5 om innenrikspolitisk og internasjonal støtte.

Psykologiske faktorer spiller en rolle for samtlige betingelser, fordi George insisterer på at det avgjørende er ikke hvordan aktørene burde oppfattet situasjonen, men hvordan de faktisk oppfatter den. Endelig peker George i punkt 5 på at enhetlighet er et empirisk og ikke et metodologisk spørsmål.

4.3 Oppsummering: Trusler i internasjonal politikk

I sum: Substansen i de to tilnærmingene er frapperende lik, og i forskjellene som finnes presiserer, utdypet og supplerer de hverandre. Tilnærmingene er enige om at trusselens målsetninger må være klare (henholdsvis punkt 5 og 1), og at betingelsene for når den ikke settes i verk er viktig (henholdsvis punkt 4 og 7). Begge er videre opptatt trusselens størrelse og troverdighet, men faktorene deles inn på forskjellig vis. Rapporten vil bruke et minste felles multiplum til å strukturere analysen av NATOs strategi i Kosovo og Afghanistan. Trusselen må:

- (1) Være knyttet til klare målsetninger.
- (2) Være tilstrekkelig alvorlig, herunder:
 - Utøveraktøren er motivert for å handle
 - Asymmetrisk motivasjon i favør av utøveraktøren
 - Frykt for uakseptabel opptrapping fra målaktøren
- (3) Være tilstrekkelig troverdig, herunder
 - Gi inntrykk av at å innfri krav er presserende
- (4) Ha klare mål på når den er oppfylt (fullstendig trussel)

La oss gå over til å se på erfaringene med tvangsdiplomati i Kosovo 1998-1999 og Afghanistan 2001.

5 TVANGSDIPLOMATI I KOSOVO 1998-1999

NATOs politikk overfor Kosovo var hemmet av at Russland og Kina blokkerte for et vedtak i FNs Sikkerhetsråd, og måtte tilslutt gjennomføres uten noen eksplisitt støtte av FNs Sikkerhetsråd. Resolusjon 1199 ga ikke noe eksplisitt mandat for maktbruk. Grunnen til at NATO ikke søkte et slikt mandat hos Sikkerhetsrådet, var at man var sikker på at Russland og Kina ville bruke sin vetorett. Mangelen på et klart vedtak i Sikkerhetsrådet, er grunnen til at de fleste folkerettsjurister har vurdert Kosovo-krigen som et brudd på folkeretten. Men Sikkerhetsrådets resolusjoner om Kosovo representerte likevel en økt internasjonalisering av indre forhold som en trussel mot freden. Behovet for legitimitet spilte en stor rolle for NATOs muligheter for handling i Kosovo.

Begivenhetene i Kosovo har dominert diskusjonen av NATO som Den globale alliansen fordi det er eneste gang NATO selv har brukt militære midler (utover fredsbevarende operasjoner). Etter hvert som materiale om hva som skjedde har blitt tilgjengelig, har man analysert begivenhetene, og forsøkt å trekke lærdom av det som skjedde. For eksempel skrev Espen Barth Eide, før han ble statssekretær i Utenriksdepartementet, at ”Var NATO-aksjonen [i Kosovo] kanskje rett og slett et velment, men dårlig planlagt og middelmådig gjennomført forsøk på å håndtere en krise vestlige politikere følte de ikke kunne forbli passive tilskuere til?”¹⁵ I forlengelsen av Eides analyse antydes at oppgaven er å finne svakhetene, for deretter å unngå og gjenta dem.

NATOs strategi i Kosovo førte til at man valgte å sette i verk truslene den 23. mars 1999. Den direkte foranledningen var at forsøket på å finne en fredsløsning i mars 1999 på slottet Rambouillet brøt sammen, og NATO hadde satt seg selv i en situasjon hvor man strengt tatt ikke hadde noe annet valg enn å angripe eller å miste all troverdighet.¹⁶ Men beslutningen var et direkte resultat av en prosess som begynte ett år i forveien da NATO for første gang truet med militære aksjoner i forbindelse med Kosovo. Seks måneder i forveien, i oktober 1998, ryddet Det nordatlantiske råd en hindring av veien ved å vedta at man kunne bruke militærmakt i Kosovo uten autorisasjon fra FNs Sikkerhetsråd. Hele NATOs strategi i Kosovo må også forstås på bakgrunn ti års erfaringer med konflikter på Balkan og med Slobodan Milosevic. Når Milosevic til slutt ga etter, var det en følge av de skader NATOs krigføring påførte Jugoslavia, og trusselen om å bli påført enda mer skade.

5.1 Hva var NATOs mål i Kosovo?

NATO-landene var enige om allmenne mål som å få slutt på volden og å etablere politisk autonomi for Kosovo innenfor Jugoslavia, men de manglet sterke interesser på Balkan.¹⁷ Men siden NATOs mål var uforenlig med serbiske myndigheters mål om å bevare status quo, og målet til mange kosovarer, som var uavhengighet, kunne ikke NATOs ønsker oppfylles. NATOs forsøk på å meisle ut politiske mål og klargjøre hva man var villig til å gjøre for å nå dem, da det var klart at Kosovo utviklet seg til en humanitær katastrofe i 1998, var temmelig mislykket. Noen presis formulering av kravene overfor Milosevic lot også vente på seg. Man håpet på at trusler om store, uspesifiserte militære aksjoner ville få partene til å begynne en dialog som kunne føre til en politisk løsning. De politiske signalene forble uklare: I februar 1998 hadde USAs Balkan-utsending slått fast at KLA var en terroristorganisasjon og dette forble det offisielle synet samtidig som NATO utover våren kom til å se det serbiske regimet som hovedproblemet. Det kan faktisk ha vært slik at NATO utilsiktet oppmuntret begge parter: Milosevic-regimet følte at de hadde frie tøyler til å bekjempe terrorisme; KLA at de kunne regne med (luft)støtte til å bekjempe Milosevic.¹⁸ NATOs politikk i Kosovo manglet retning, fordi

¹⁵ Espen Barth Eide, “NATOs Kosovokrig ett år etter.” *Internasjonal politikk* 58:1, 27-62, (2000) s. 28.

¹⁶ Daalder & O’Hanlon, *op.cit.*, s. 19. Espen Barth Eide, “NATOs Kosovokrig ett år etter.” *Internasjonal politikk* 58:1, 27-62, (2000) s. 27.

¹⁷ Fullstendig fravær av empirisk belegg har ikke forhindret økonomiske og geostrategiske forklaringer på NATOs intervensjoner i Bosnia og Kosovo. For en kortfattet gjendring, se Tim Judah, *Kosovo. War and Revenge*. Yale University Press, New Haven (2000), s. 224-226.

¹⁸ Eide 2000, *op.cit.*, s.37.

man manglet positive interesser. Til slutt ble man tvunget til valget mellom å handle eller å være tilskuer til grove menneskerettighetsbrudd man hadde lovet å forhindre.

På bakgrunn av at Milosevic-regimet fordrev hundretusener av etniske albanere i Kosovo sommeren 1998, forlangte NATO at FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1199 ble respektert. I et møte den 8. oktober forklarte Holbrooke Milosevic at dette blant annet innebar at: Alle offensive operasjoner måtte opphøre; alle serbiske styrker måtte trekke seg og sitt tunge utstyr tilbake til posisjonene de hadde før mars; fri adgang for humanitære organisasjoner og fullt samarbeide med Den internasjonale krigsforbryterdomstolen; alle albanske flyktninger måtte få vende hjem; og nye forhandlinger måtte begynne. NATO truet med luftangrep, som ble avblåst fordi Milosevic gikk med på Holbrookes krav om utstasjonering av en ubevæpnet observatør styrke. Holbrooke-Milosevic avtalen var uklar på det viktige punktet om hvor mange av de serbiske sikkerhetsstyrkene som skulle trekkes ut av provinsen. Det spørsmål skulle volde observatørstyrken Kosovo Verification Mission (KVM) atskillig hodebry. Imidlertid er det klart at Holbrooke-Milosevic avtalens største svakhet ikke var at innholdet var uklart, men at den bygget på selvmotsigelsen at en observatørstyrke var nødvendig fordi man ikke kunne stole på Milosevic, samtidig som man kunne stole på at han ikke angrep den!¹⁹

Etter serbiske militære og paramilitære massakrerte kosovarene i Racak den 15. januar 1999, var det åpenbart at Holbrooke-Milosevic avtalen var død. Alle NATOs medlemsland innså at man trengte en annen strategi enn å forsøke og få Milosevic til å etterleve den avtalen man hadde med ham. Men siden opinionen i medlemslandene ikke var forberedt på maktbruk i Kosovo, var man redd for å pådra seg langvarige militær forpliktelser lik dem man allerede hadde i Bosnia. Mange trodde at troverdige trusler om maktbruk (muligens inkludert en liten praktisk demonstrasjon) ville være tilstrekkelig til å få Milosevic til å gå med på vidtrekkende indre selvstyre for kosovarene. Før NATO var beredt til hardere tak måtte man derfor gjøre et diplomatisk forsøk til; Rambouillet-forhandlingene. I forkant av dette forhandlingsforsøket klarte NATO for første gang å meisle ut en felles målsetting for alliansen i Kosovo.

Rambouillet-strategien blir noen ganger fremstilt som USAs vellykkede press for å få handlingslammede europeere til endelig å gjøre noe. I virkeligheten var det en forhandlingsprosess som endte med en mye bedre politisk strategi enn amerikanernes opprinnelige forslag. Spesifikt reiste de europeiske allierte tre innvendinger mot å bruke makt. For det første ønsket man ikke å bruke makt bare for å straffe Beograd for Racak, men insisterte på at trusler om militærmakt nøye ble knyttet til en ny politisk målsetning for hvordan konflikten i Kosovo kunne bleges. For det andre ønsket europeerne en amerikansk garanti for videre deltagelse i å stabilisere situasjonen i Kosovo, før man tok i bruk militærmakt. Til slutt ønsket de at trusselen i det foreslåtte ultimatumet ikke bare var rettet mot Milosevic, men også inneholdt noe om albansk moderasjon. Man hadde erfaring for at kosovarene kunne utnytte NATOs tiltak til sin egen fordel, ofte på måter som underminerte mulighetene for å finne en løsning på konflikten. Det tok en krise hvor dramatiske og blodige tv-bilder viste det akutte

¹⁹ Daalder & O'Hanlon, 2000 *op.cit.*, s. 56.

sammenbrudd av den politikken man hittil hadde ført før NATO klarte å utforme en felles strategi for å håndtere situasjonen i Kosovo.

Etter atskillig hektisk diplomatisk aktivitet formulerte NATO en sammenhengende strategi hvor trusselen om bombing ble knyttet til klart definert atferd ved forhandlingsbordet.²⁰ Strategien ble presentert offentlig gjennom en serie koordinerte uttalelser av NATO, FN og kontaktgruppen. Den 28. januar 1999 ga FNs generalsekretær Kofi Annan strategien sin velsignelse, dagen etter uttrykte Det nordatlantisk råd sin støtte til å bruke makt og ga startsignalet til å forberede militære aksjoner. Den 30. januar forela kontaktgruppen ved den britiske utenriksminister Robin Cook begge parter 26 prinsipper som en midlertidig avtale om Kosovo (3 år) måtte inneholde. Gjennom sitt nærvær i Rambouillet hadde både den jugoslaviske og albanske siden forpliktet seg til disse prinsippene fordi de ikke var forhandlingsbare. I tillegg fikk de to partene overrakt det siste forslaget om en politisk løsning på konflikten på Rambouillet-konferansens første dag den 6. februar. NATO hadde nå funnet sine mål for Kosovo, og kommuniserte dem effektivt til partene.²¹

Det har vært sagt at NATO-landene ikke klarte å opptre enhetlig under Rambouillet-forhandlingene. Den amerikanske strategien skal ha gått ut på gjøre presset mot Milosevic tydeligst mulig, mens Storbritannia og Frankrikes strategi var å søke fellesstandpunkter.²² Men i Rambouillet var NATO-landene enige om hvordan en avtale måtte se ut, vansken var at det ble fort klart at de to parter ikke delte denne oppfatningen. Den britiske og den franske utenriksminister Robert Cook og Hubert Vedrine hadde ansvaret for forhandlingene under konferansen første del, mens USAs Madeleine Albright gikk med på overta ansvaret under den forlengelse europeerne ønsket de tre siste dagene. De gikk ikke i veien for hverandre og de presset på for de samme mål.²³ Det var med andre ord tale om en deling av ansvaret i tid og en arbeidsdeling av oppgaver mellom de viktigste NATO landene. Hvis partene ikke har en felles interesse av en avtale, kan man bare nå frem hvis de presses til å godta den.

Det er ingenting som tyder på at graden av NATOs enhetlige opptreden spilte noen rolle for utfallet av forhandlingene. Forhandlingene i Rambouillet strandet for det første på at kosovarene ikke ville undertegne noen avtale som ikke ga dem et solid internasjonalt militært nærvær som en sikkerhetsgaranti, mens jugoslavene på sin side ikke ville godta et internasjonalt sikkerhetsnærvær i Kosovo. For det andre ville ikke Beograd godta noe utstrakt indre selvstyre for kosovarene, som på sin side ønsket en forpliktende formulering om en folkeavstemning om uavhengighet for Kosovo de var sikre på å vinne.

På den annen side kan man si at Kosovo-krigen kom etter at NATO hadde vinglet i forhold til Milosevic i nesten ti år. Klare mål fra NATOs side klokka fem på tolv er ikke nok fordi ikke alle

²⁰ Daalder & O'Hanlon, 2000 *op.cit.*, s. 72-75.

²¹ Disse prinsippene er gjengitt i Marc Weller *The Crisis in Kosovo 1989-1999. From Dissolution of Yugoslavia to Rambouillet and the Outbreak of Hostilities*. Documents and Analysis Publishing, Cambridge (1999), s. 417.

²² Eide 2000, *op.cit.*, s.43.

²³ Tim Judah, *Kosovo. War and Revenge*. Yale University Press, New Haven (2000), s.211 og Daalder & O'Hanlon, 2000 *op.cit.*, s.81-82.

medlemsstatenes utenrikspolitikk har vært avstemt for å understøtte dem over lengre tid. Allikevel var NATOs opptreden overfor Kosovo 1998-99 svært resolutt og målrettet sammenlignet med den foregående internasjonale håndtering av krisene på Balkan.²⁴

Tradisjonelt tvangsdiplomati tar sikte på å få *en* aktør til å endre atferd. Amerikansk politikk holdt lenge fast på at målet var å få Slobodan Milosevic til å respektere menneskerettigheter og kosovarenes autonomi. Det var europeernes fortjeneste at de i januar 1999 fikk gjennomslag for at konflikten i Kosovo hadde to parter, som begge måtte respektere en avtale om en fredelig løsning. Men målsetningen om enighet mellom to parter, fratok NATO handlingsrom. Våren og sommeren 1998 greide NATO å presse Milosevic til et visst måtehold i Kosovo, noe som førte til at KLA utnyttet den serbiske passiviteten. Ett annet eksempel er at under Rambouillet forhandlingene ville ikke kosovarene godta noe annet enn et sterkt militært internasjonalt nærvær for å overvåke en avtale, noe bare NATO kunne gjøre. Hadde man forsøkt å få til en slik avtale uten internasjonale garantier, hadde kosovarene forkastet den. NATO måtte derfor insistere på utplassering av styrker i Kosovo for å overvåke fredsavtalen. Tvangsdiplomati overfor enkeltaktører kan spille både på størrelsen til trusselen og størrelsen på kravet for å endre atferden i ønsket retning. Tvangsdiplomati til fordel for fredsprosesser i periferien er enda vanskeligere fordi utøveraktørens valg av krav er begrenset av hva begge parter vil godta, noe som langt på vei gjør at man bare har størrelsen på trusselen igjen å spille på. Følgelig er utøveraktørens handlingsrom innsnevret.

5.2 Hva var NATOs trusler i Kosovo?

NATO begynte å fremføre vage trusler om militære aksjoner for å få jugoslaviske hær- og politistyrker til å avslutte sin brutale offensiv mot KLA i mars 1998, omtrent ett år før krigen begynte. NATO-landene var enig om at denne offensiven måtte opphøre, men ikke hva de skulle gjøre hvis den fortsatte. Eventuelle militære aksjoner var luftangrep.

Motivasjon og innenrikspolitisk støtte.

NATO er en allianse av demokratier og den viktigste faktoren for truslenes innhold var innenrikspolitiske reaksjoner på den humanitære situasjonen i Kosovo. Her er de viktigste begivenhetene som fikk opinionen til å påvirke NATO:

- Våren 1998 fører menneskerettighetssituasjonen i Kosovo til NATO trusler mot serberne. Ny serbisk tilbakeholdenhet gjør at KLA tar kontroll over mye territorium
- Sommeren 1998 fører en motoffensiv til ny serbisk kontroll, og til nye grusomheter. NATO svarer med nytt ultimatum den 13 oktober.
- Milosovic går med på at KVM utplasseres, noe som midlertidig demper konflikten og passiviserer NATO på nytt.
- Serbisk massaker i Racak den 15 jan 1999. Ny NATO aktivitet fører til nytt ultimatum, som fører til krig.

²⁴ Per Fredrik Ilsaas Pharo. " Mellom pest og kolera: NATO og Kosovo-krisen", *Internasjonal politikk* 58:1,3-26, (2000), s. 9.

Mønsteret er slående: Passivitet inntil reaksjonen på hendelse fører til ny trussel, den har en viss suksess, som gir ny passivitet inntil en ny og verre hendelse inntreffer som utløser en ny reaksjon. Et demokrati – og en allianse av demokratier i enda høyere grad – har vansker med virkningsfullt å bruke tvangsdiplomati for å påvirke en konfliktprosess fordi truslene man kan fremføre trenger innenrikspolitisk støtte. Når uhyrligheter skjer i konflikten, får man støtte til trusler. Når intet skjer i konflikten, ønsker man ikke å leke verdenspoliti som legger seg opp i andres indre anliggender. Resultatet er at intet gjøres for å forhindre at konflikten trappes opp.

Motivasjon og internasjonal støtte. Innholdet i NATOs trusler i Kosovo-konflikten var lenge begrenset av at vetomaktene Russland og Kina ikke var villig til å la FNs Sikkerhetsråd autorisere maktbruk overfor Jugoslavia. NATO selv var dannet med eksplisitt referanse til FN paktens artikkel 51 om retten til individuelt eller kollektivt forsvar, og særlig NATOs europeiske medlemsland hadde problemer med å handle uten autorisasjon fra FN. Etterhvert fant man tapet av troverdighet enda verre hvis man nøyde seg med verbale protester mot Milosevic linje i Kosovo. Etter vedtaket i Det nordatlantiske råd den 13. oktober 1998 begynte planleggingen av en begrenset luftmilitær aksjon. Clinton-administrasjonen hadde kategorisk avvist bruk av bakkestyrker sommeren 1998, og den beslutningen var ikke gjenstand for vurdering før i januar 1999.²⁵

Innholdet i trusselen var uavklart innad i NATO da luftkampanjen tok til den 24. mars 1999. Først under luftkampanjen skulle det komme en endelig avklaring av hva NATOs trusler om bruk av våpenmakt innebar. Kampanjen var delt i tre faser: Første fase, hvor målet var Jugoslavias luftvern; annen fase, hvor målet var serbiske politi- og militærstyrker i Kosovo; og tredje fase som omfattet vitale militære, politiske og økonomiske mål over hele Jugoslavia. Det var enighet om å ødelegge luftvernet og å hindre etnisk rensning av Kosovo, mens fase tre var tenkt som en siste utvei. Hva NATO skulle gjøre hvis fase tre heller ikke førte fram, var uklart. Noen fase fire fantes simpelthen ikke.

Asymmetri i motivasjon. Det er klart at de lokale aktørene, Milosevic og Jugoslavia, på den siden, og kosovarene, på den andre, var langt mer engasjert enn NATO i utfallet av konflikten i Kosovo. I Kosovo var asymmetrien i motivasjon i favør av målaktørene, et dårlig utgangspunkt for tvangsdiplomati. NATOs frykt for egne tap førte til en forsiktighet som gjorde at man faktisk unngikk tap da krigen kom. Men denne forsiktigheten var ugunstig i forhold til målet om å få sin vilje uten krig. Milosevic spilte bevisst på dette da han i mars 1999 sa til den tyske utenriksminister Joscka Fischer at ”I can stand death – lots of it – but you can’t.”²⁶ På den annen side har man pekt på at Milosevic og hans hustru ikke selv var følelsemessig engasjert i spørsmålet om retten til Kosovo. Det er klart at den menige serber foretrakk at Kosovo forble på serbiske hender, men det er ikke godt å si hvor mye de var villig til å sette inn på det. En indikasjon på besluttomheten på lang sikt hos henholdsvis kosovarer og serbere er i hvilken grad de kom fra utlandet til Kosovo for å slåss. Kosovarene kom i tusenvis fra Tyskland, Sveits

²⁵ Daalder & O’Hanlon, 2000 *op.cit.*, s. 55.

²⁶ Daalder & O’Hanlon, 2000 *op.cit.*, s. 94, siterer en tysk embedsmann de har intervjuet.

osv, mens serberne stort sett uteble.²⁷ I perioden tvangsdipomatiet pågikk (1998-99) var kosovarene de mest motiverte, dernest serberne, mens NATO var minst engasjert i utfallet i Kosovo. Det er mulig å rangere aktørene etter styrken på motivasjonen, og å uttale seg om besluttsomheten økte eller avtok. Noen rangering av avstanden mellom partene i besluttsomhet er ikke meningsfullt.

En britisk diplomat, som også hadde vært i Dayton, pekte under innledning av Rambouillet konferansen på at de bosniske partene hadde vært krigstrette og hadde allerede tre mislykkede fredsplaner bak seg. I Kosovo var utfordringen å få partene til å slutte fred før krigen hadde begynt for alvor. Under Rambouillet-forhandlingene var NATO henvist til å tilby partene hjelp til å finne en løsning, hvis begge parter ønsket det. Siden man hadde store problemer med å få *noen* av partene til å godta avtalen man foreslo, kan man slå fast at motivasjonen for en slik avtale manglet.²⁸

Da tvangsmaksdipomatiet gikk over fra trusler til krig, endret forhold seg. Det første var at Milosevic svarte med dramatisk å trappe opp sin kampanje for å fordrive kosovarene. Synet av hundretusener av kosovarer på flukt ut av Kosovo, ga NATO besluttsomhet og handlefrihet, fordi man ikke lenger behøvde å unngå og provosere serberne av hensyn til albanerne. Milosevic' beste trekk hadde vært å sitte stille, holde sine paramilitære i ro, og la NATO bombe. Da ville støtten til bombekampanjen raskt svunnet hen blant NATO landene. Uten denne feilvurderingen fra Milosevic side, kunne NATO lett ha tapt denne krigen. Operasjon hestesko endret situasjonen fra en klar asymmetri i motivasjon i Milosevic' favør til en situasjon med litt mer balanse mellom NATO og Jugoslavia.²⁹ Den andre endringen skyldtes krigen selv, fordi den satte troverdighet utad på spill for NATO som verdens mektigste militærallianse. I løpet av krigen vokste det frem en erkjennelse av at NATO ikke hadde råd til å tape denne krigen. I begynnelsen av juni 1999 kom Clinton-administrasjonen frem til at å vinne krigen hadde overordnet prioritet, viktigere en konsensus innad i alliansen, forholdet til Russland og *alle andre hensyn rundt krigen*. Selv om Clinton aldri offentlig erklærte seg villig, tok man nå for første gang på alvor frem planene om bakkekrig.³⁰

NATO snublet dårlig forberedt inn i krigen, men ble reddet av sin veldige militære overmakt overfor Jugoslavia. Overveldende makt veide til å begynne opp for manglende motivasjon, før den skapte motivasjonen som var nødvendig for å vinne krigen. NATOs krigføring i Kosovo føyer seg inn i et større mønster om hvordan demokratier fører krig. De har høye terskler for å

²⁷ Tim Judah, 2000, *op.cit.*, s. 283.

²⁸ Tim Judah, 2000, *op.cit.*, s. 198. Blant erfaringene om vilkårene for forhandlet konfliktløsning står William Zartmans begrep om *modne* konflikter sentralt. Modenhet er karakterisert ved tre overlappende vilkår: (1) Gjensidig smertefull stillstand (*hurting stalemate*) merket av nylig eller umiddelbart forestående katastrofe; (2) Partenes mulighet for ensidig å løse konflikten (dvs vinne den) er blokkert, mens tosidige løsninger er tenkelige; og (3) makthaverne begynner å miste grepet mens opprørerne øker i styrke. Zartman, *Ripe for Resolution*: (1989) 2. rev. Utg. New York: Oxford University Press, s.10. Vi ser at knapt noen av betingelsene for løsning var tilstede ved Rambouillet forhandlingene.

²⁹ Daalder & O'Hanlon, 2000 *op.cit.*, s. 19.

³⁰ Den grundigste analysen er Daalder & O'Hanlon, 2000, *op.cit.* s. 160ff, mens Clark 2001, *op.cit.* s. 268ff inneholder mange førstehåndsopplysninger om prosessen.

starte krig, men fører krig med stor besluttosomhet når de først er kommet i gang, og de vinner som regel de kriger de fører.

Frykt for uakseptable opptrapping fra målaktøren. I første omgang valgte Milosevic å ikke bøye av. Det er viktig å understreke at i skrivende stund kjenner vi ikke motivene til Milosevic og hans klikk, verken da han først nektet å bøye av, og så da han faktisk bøyde av. Alt som følger må leses med denne store reservasjonen in mente.

Trusselen om bombing representerte ikke en uakseptabel opptrapping for Milosevic, noe som tok NATO på senga. Bakkestyrker var eksplisitt utelukket, noe som reduserte NATOs troverdighet for at bombing ville fortsette til Milosevic ga opp, og som reduserte den skaden bombing faktisk gjorde. Utplasseringen av bakkestyrker – gjerne i en ikke-stridende rolle – ville tvunget den jugoslaviske ledelsen til å konsentrere sine militære styrker slik at bombing påførte dem større tap. Hva var endret da Milosevic valgte å gi opp den 3. juni?³¹ For det første hadde de forhåpninger han hadde ved krigsutbruddet ikke slått til. NATO trappet ikke ned konflikten, men hadde økt innsatsen fra 400 til over 1000 fly.³² De europeiske medlemmene hadde ikke fått nok av våpenbruk. Den jugoslaviske hæren hadde ikke greid å skyte ned ti til tjue fly. Han hadde ikke greid å starte nye kriger i Bosnia og Makedonia. Russland hadde ikke kommet ham til unnsetning med noe mer enn ord.³³

For det andre pekte mange forhold nå i retning av en uakseptabel opptrapping, sett fra Milosevic synsvinkel. NATOs bombing av fase 3-mål var militært sett langt mer vellykket enn de to foregående fasene. Angrepene på sivil serbisk infrastruktur begynte for alvor i slutten av mai, blant annet ble elektrisitetsnett fullstendig lammet den 24.³⁴ Mens KLA ble drevet på flukt i de første ukene av bombekampanjen, flyttet KLA nå igjen frem posisjonene. Den 26. april innledet KLA en større offensiv for å bryte ut av Kosare-enklaven ved grensa til Albania, noe som førte til slaget om Pastrikfjellet. Den jugoslaviske hæren måtte konsentrere styrker og General Clark sørget for at KLA fikk luftstøtte.³⁵ Faktorene samvirket, hovedparten av de militære jugoslaviske tapene kom etter økt militær aktivitet fra KLA. De jugoslaviske tapene kan ha vært fem til ti ganger høyere enn tidligere. Bombekampanjen var gått til å være rettet mot ham og hans regime hvor eiendommene til regimets toppfigurer ble bombet. Sikkerhetsstyrkene, en viktig støttepilar for Milosevic-regimet, var blitt et prioritert mål. I en tale den 18. mai sa President Clinton for første gang at ingen militære muligheter kan utelukkes, en antydning om bakkestyrker. Den 25. mai vedtar Det nordatlantiske råd å øke KFOR-styrken i Makedonia til 48.000, og bakkestyrker er igjen på dagsorden i Washington og NATO. Endelig har NATO fått

³¹ Det serbiske parlamentet godtok fredsplanen på Milosovic' anbefaling. Bombingen opphørte først den 10. juni, etter at de jugoslaviske militære hadde undertegnet den militær-tekniske avtalen.

³² Rebecca Grant, "The Kosovo Campaign, Aerospace Power Made It Work", (Arlington, Va.: Air Force Association, October 1999), p.20; *Report to Congress: Kosovo/Operation Allied Force After-Action Report* (U.S. Department of Defense 2000), pp. 31-32, gjengitt i Daalder & O'Hanlon, 2000, *op.cit.*, s. 143.

³³ Judah, 2000, *op.cit.*, s. 279.

³⁴ Ignatieff 2000, *op.cit.*, s. 107 kaller dette nøkkelbegivenheten i krigen.

³⁵ Clark, 2001, *op.cit.*, s. 335-333. Økt KLA aktivitet må generelt ha vært viktig, selv om KLA av åpenbare grunner overdrev sin militære slagkraft. Judah, 2000, *op.cit.*, s. 283-284, og Ignatieff 2000, *op.cit.*, s. 105-106 har ikke funnet spor av store tap i det konkrete slaget ved Pastrik.

Russland med på forhandlingslaget. I et møte i Petersberg den 1-2. juni ble man enige om punktene man presenterte for Milosevic samme dag ("De ti bud"), som han aksepterte, og fikk parlamentet til å godta dagen etter.³⁶

Det at bombingene var rettet mot regimets folk og maktinstrumenter, og faren for at NATO ville sette inn bakkestyrker, kunne skape et inntrykk av en avgjørende opptrapping. Men som sagt kjenner vi ikke Milosevic' beveggrunner. Det som *er* sikkert, er at han ga opp.

5.3 Troverdigheten til NATOs trusler

NATO slet generelt med lav troverdighet for sine trusler. I juni 1998 gjennomførte NATO luftmilitær øvelse *Determined Falcon* over Makedonia og Albania for å gi troverdighet til sine mange advarsler. Det har vært hevdet øvelsen nærmest skadet NATOs troverdighet fordi den ikke viste vilje til noe annet enn å demonstrere at NATO hadde evnen til å fly der, noe man visste fra før.³⁷ Men det er ikke mulig å gjøre mer uten å sette truslene i verk, noe som er allment kjent og derfor ikke skader troverdigheten. *Determined Falcon* økte det psykologiske presset på Milosevic, og sendte et politisk signal om enhet. Grunnen til at NATOs trusler i Kosovo savnet troverdighet 1998-1999, er at bare trusler som det er rasjonelt å sette ut i livet automatisk er troverdige. NATOs trusler knyttet til menneskerettigheter i Kosovo kunne aldri bli det. For øvrig munnet krisen i 1998 ut i Holbrooke-Milosevic avtalen, tross alt en kortsiktig, begrenset fremgang.

Det er lett å finne støtte for at det var nøkkelen til å påvirke regimet i Beograd. NATO var bevisst at troverdigheten til truslene var viktig. Bakgrunnen for vedtaket i Det nordatlantiske råd den 13 oktober om at man kunne gjennomføre et angrep uten ryggdekning i FN, var at NATOs troverdighet stod på spill hvis ikke handling snart fulgte ord.³⁸ Samtidig var det et forsøk på å øke troverdigheten til truslene slik at man slapp å sette dem i verk. Truslene var troverdige nok til at man fikk en avtale om tilbaketrekning av 2/3 av de serbiske styrkene, opphør av aksjonene deres og utplassering av KVM til å overvåke at avtalen ble overholdt.

Troverdighet stod også sentralt da Milosevic bestemte seg for å gi opp krigen. Analysen av hans motiver er av åpenbare grunner basert på kvalifiserte gjetninger, men et viktig poeng kan ha begynt å synke inn hos ham: Når NATO først var engasjert militært, tålte ikke alliansens troverdighet nederlag.

Milosevic synes å ha undervurdert betydning av rykte for troverdigheten: For hver tomme trussel økte presset på NATO for å gjøre noe, og når alliansen var i krig ville den gjennomføre det som var nødvendig for å vinne. Han synes å ha bedømt NATOs troverdighet isolert på *bakgrunn av tidligere opptredenene overfor ham*. Han så ikke at NATOs egeninteresse av et rykte om troverdighet overfor *omverdenen i fremtiden* var NATOs motivasjon

³⁶ Daalder & O'Hanlon, 2000, *op.cit.*, s. 172-174, Clark, 2001, *op.cit.*, s.345ff, Judah 2000, *op.cit.*, s.277-284.

³⁷ Pharo, 2000, *op.cit.*, s. 8-9.

³⁸ Pharo 2000, *op.cit.*, s. 7.

5.4 Klare kriterier for om kravene var oppfylt

Her var hovedproblemet et godt stykke ute i 1998 at kravene ikke var klare. Det var en effektiv hindring for klare kriterier om når de var oppfylt. To ganger var man i seriøse forhandlinger med Milosevic, i oktober 1998, og i Rambouillet i februar-mars 1999, og begge ganger var NATO seg meget bevisst at vilkårene for om avtalen var oppfylt måtte være ekstremt klare. Problemet med Holbrooke-Milosevic avtalen om utplassering av KVM i oktober var ikke direkte uklarheter i avtalen eller vilkårene for om den var overholdt eller ikke. Avtalen gikk ut på at 2/3 av de serbiske styrkene ble trukket tilbake, at aksjonene deres opphørte. Kriteriene for avtalebrudd var imidlertid klare, og selv om effektiviteten i overvåkingen av avtalen ikke var perfekt, var det ikke dette avtalen strandet på. Anstøtssteinen var at den albanske siden ikke var omfattet av avtalen, og at Milosevic ikke hadde til hensikt å overholde den. Da man ga opp kravet om en væpnet styrke, opererte den ubevæpnede KVM på serbisk nåde. Men NATO fikk anledning til å overvåke fra luften.

Da Milosevic godtok ”de ti bud” den 3. juni, måtte disse suppleres av en militær-teknisk avtale som NATO var meget oppmerksom på at måtte være klar og entydig. Man visste at enhver klarhet var en invitasjon til uthaling heller en oppfyllelse av avtalen. Milosevic var kjent for ofte å ta omkamp i spørsmål hvor han i prinsippet hadde gitt etter når det kom til konkrete detaljer. Han forsøkte også denne gangen å vri seg ut av kravene om full tilbaketrekning av alle serbiske styrker fra Kosovo, at en NATO- og ikke en FN-styrke skulle utplasseres, og at serberne skulle redegjøre for alle savnede kosovarer, under utformningen av den militær-tekniske avtalen.³⁹ Bombekampanjen fortsatte til den militær-tekniske avtalen var undertegnet, for å få en entydig avtale å håndheve. Viktigste punkter var KFORs mandat i Kosovo og rollen til det russiske bidraget. På det siste punktet lyktes man vel ikke, men det skapte få problemer i forhold til Milosevic. NATO visste at en klar avtale var viktig for at man overhode skulle ha noen avtale med Milosevic, satte mye inn på å få det gjennomført, og klarte det.

At avtalen er klar, er imidlertid en nødvendig men ikke tilstrekkelig betingelse for at den blir overholdt. Etter de uheldige erfaringene med Holbrooke-Milosevic avtalen, var det maktpåliggende å få en fredsstyrke på bakken i Kosovo som kunne forhindre og ikke bare registrere avtalebrudd. Det var NATO og kosovarenes ønske om en fredsstyrke så robust at den kunne forhindre avtalebrudd som skapte krigen.

6 TVANGSDIPLOMATI I AFGHANISTAN 2001

Analysen av militæroperasjonene overfor Taliban-regimet er kortere enn for Kosovo. Det skyldes at mindre informasjon er tilgjengelig og at tvangsdiplomati gikk over i en militær operasjon hvor målet var å nedkjempe motpartens militære evne. Det etterfølgende er en

³⁹ Clark, 2000. *op.cit.*, s. 361-363.

fremstilling av de ytre begivenheter bygget på åpne kilder. En så vidt enkel analyse er tilstrekkelig hvis formålet er å avdekke konsekvensene for NATO.⁴⁰

I kampen mot internasjonal terrorisme har FN vært en ressurs for NATO og USA og ikke en bremse. FN har forsøkt å få Taliban til å delta i internasjonalt samarbeide mot terrorisme siden bombingene av de amerikanske ambassadene i Nairobi og Dar-es-Salaam i 1998. Dette kommer til uttrykk Sikkerhetsrådets resolusjon 1214 (8. desember 1998), som krever at Taliban stenger treningsleire for terrorister. I resolusjon 1267 (15. oktober 1999) innfører FN sanksjoner mot Taliban for ikke å ha fulgt påleggene i denne resolusjonen, og krever for første gang Osama bin Laden utlevert til en internasjonal domstol. I resolusjon 1333 (19 desember 2000) blir kravene gjentatt samtidig som sanksjonene skjerpes.

Terrorangrepet mot USA den 11. september ga USA anledning til å bruke militærmakt mot Taliban-regimet i Afghanistan. Først den 12. september, da USAs rett til selvforsvar ble slått fast (resolusjon 1368, 12.09. 2001). Senere blir behovet for å bekjempe terrorisme med *alle nødvendige midler* – Sikkerhetsrådets kodeord for å autorisere bruk av våpenmakt - bekreftet (resolusjon 1373, 28.09. 2001), for å få gjennomført kravene om stenging av al-Qaidas treningsleire og utlevering av deres ledere.

6.1 Hva var de amerikanske målsetninger?

De amerikanske målene var å få lederne av al-Qai'dah utlevert, særlig da Osama bin Laden, og å få stengt treningsleirene deres i Afghanistan. Det siste kravet krever en forklaring, siden internasjonal terrorisme ikke er kontrollert av noen stat, og ikke har noe hjemland. Det er dermed det eneste politiske fenomen som faller inn under den strenge definisjonen av globalisering.

Al-Qaida springer ut av et miljø av arabere som utviklet en felles identitet gjennom deltagelse i Afghanistan-krigen. Siden har medlemmene i *nettverket* fylt ulike roller som ledere av sine respektive hjemlands radikale islamske bevegelser, som deltagere i frittstående terroristgrupper, som Mujaheddin i forskjellige konflikter, og som deltagere i al-Qaida. Al-Qaida selv har celler som ikke er hierarkisk ordnet, men en løs, flat struktur. Cellene er uavhengige og består av selvtilstrekkelige operasjonsgrupper som kommer sammen bare for å gjennomføre aksjoner. Bli en slik celle uskadeliggjort, er resten inntakt. Hver gruppe i al-Qaida er uavhengig finansielt, med hensyn til kommando- og kontrollsystem, og kan operere på egen hånd i lang tid. Men al-Qaidas desentraliserte organisasjon forutsetter en høy grad av ideologisk bevisst samkjøring. Bare når hvert enkelt individ er direkte motivert av organisasjonens mål, kan man klare seg uten den formelle organisasjonens kontroll- og disiplineringssystemer. Bin Laden synes også å ha utviklet kontakt med likesinnede grupper på globalt nivå, uten å gjøre noe forsøk på å integrere dem inn i sitt eget nettverk. Det som gir styrken til al-Qaidas terrornettverk, er *kontrollen over*

⁴⁰ En kronologi over begivenheter finner man på The U.S. and the Global Coalition Against Terrorism: September-November 2001. <http://www.state.gov/r/pa/ho/pubs/fs/index.cfm?docid=5899>. Lest 30.11.2001.

territorium. Den unike organiseringen kan ikke tenkes uten et fristed der medlemmene kan utvikle den nødvendige samkjøringen av ideologi.⁴¹

Selv om al-Qaida ikke har noe hjemland, trenger de treningsbaser, som de har funnet i Afghanistan. Men de trenger selvsagt ikke ligge akkurat der. Al-Qaida forholder seg ikke til statsgrenser og opererer over hele verden. Særlig europeiske terrorgrupper (Baader-Meinhof i Tyskland og Røde brigader i Italia) opererte innen nasjonale rammer, noe som gjorde aksjonene deres forutsigbare og organisasjonene sårbare. Al-Qaidas tre mest kjente aksjoner har funnet sted i hver sin verdensdel; to amerikanske ambassader i Afrika; USS Cole i Jemen (Asia); og endelig angrepet på USA.

I sum: Al-Qaidas store styrke og det som gjør organisasjonen til en utfordring som endrer vårt trusselbilde, er måten den er *organisert* på. Al-Qaidas oppbygging gjør nettverket avhengig av treningsleire, som i sin tur gjør den avhengig av å kontrollere territorium.

6.2 Var truslene tilstrekkelig alvorlig?

Amerikanske myndigheter oppfordret gjentatte ganger Taliban til å etterleve FNs pålegg fra 1998 og 1999. Først gang var den 16. september da utenriksminister Colin Powell fortalte CNN at USA kom til å insistere på at Talibans utleverte bin Laden. Hvis ikke ville amerikansk militærmakt bli brukt for å fjerne regimet fra makten. Den faktiske styrkeoppbyggingen pekte i retning av at USA ikke hadde til hensikt å invadere Afghanistan alene. Gapet i styrkeforhold var stort i amerikansk favør, og Taliban hadde så mange lokale fiender, at de amerikanske styrker ikke selv behøvde å drive Taliban fra makten. Det å miste makten skulle være en tilstrekkelig alvorlig trussel. Selv om USA åpenbart hadde evnen til å fjerne regimet, kunne et mulig spørsmålet fra Talibans side være om USA ville klare å overvinne de lokale politiske hindringer for en effektiv militæraksjon. Da pakistanske myndigheter begynte å samarbeide med amerikanerne, var tvilen om trusselens alvor ryddet av veien. Man skulle umiddelbart tro at å bli fjernet fra makten med militære midler, med en betydelig risiko for å bli drept, skulle være en tilstrekkelig trussel til å få Taliban til å bøye av. Men om trusselen er tilstrekkelig stor, er bestemt av to forhold: Størrelsen på trusselen og størrelsen på kravet. Trusselen *kan* ha vært utilstrekkelig fordi:

- Taliban *kan* ha vært avhengig av al-Qaidas militære styrker for egen maktposisjon.
- Grensene til al-Qaida var utydelige slik at deler av Taliban selv måtte utleveres.
- Utleveringen til vantro mot Guds vilje og i strid med islamsk lov fortonet seg som verre enn å miste makten og livet attpå.

Jeg mangler data til å gi noe svar. Det er *mulig* at det ikke fantes – og ikke kunne finnes – noen tilstrekkelig amerikansk trussel overfor Taliban.

USA motivert for å handle. At USAs myndigheter var motivert for å bruke militære midler, var helt klart. Viseforsvarsminister Paul Wolfowitz uttalte allerede den 14. september at terrorisme

⁴¹ Thomas Hegghammer, 'Bomber mot terrorister', kronikk, *Aftenposten* 10. november 2001.

ville bli bekjempet ved hjelp av en langvarig militær kampanje ”med alle ressurser til USAs statsmakt”. Amerikanske myndigheter sa helt klart fra om at det var aktuelt å sette inn bakkestyrker i form av mindre spesialstyrker, til tross for risikoen for tap. For vestlige analytikere var det klart at angrepet på USA resulterte i ny amerikansk beslutsomhet som gjorde en villig til, om nødvendig, å ta tap. Man var selvsagt interessert i å unngå unødvendige tap, og å gjøre dem så små som overhodet mulig, noe som i høy grad påvirket den amerikanske militære strategien, og kan ha påvirket Talibans oppfatning om hva de ville gjøre.

Asymmetrisk motivasjon i favør av utøveraktøren. Taliban var sterkt motivert. Regimets vilje til å vinne og holde på makt med alle midler er veldokumentert, og kombinert med en spesielt antivestlig islamsk innstilling, kan man ikke si at Taliban var noe mindre beslutsom enn USA. Noen asymmetri i amerikansk favør var det ikke.

Frykt for uakseptabel opptrapping fra målaktøren. Taliban synes å ha regnet med en amerikansk opptrapping i forhold til presset fra USA og FN fra 1998 og fremover. De vekslende nye begrunnelsene for ikke å utlevere bin Laden og andre sentrale personer i al-Qai'dai tyder på det. Etter ett to dager langt møte oppfordret et råd av islamske religiøse ledere den 20. september bin Laden til å forlate Afghanistan, uten noen bestemt tidsfrist, og oppfordret samtidig til Jihad som svar på enhver amerikansk aktivitet. Også Taliban kunne benytte seg av tvangsdiplomati! Den 23. september uttalte Taliban at bin Laden hadde forsvunnet, mens Talibans ambassadør til Pakistan den 27. september erklærte at Taliban hadde overlevert et budskap til bin Laden som inneholdt en oppfordring om å forlate Afghanistan. Samtidig som Taliban følte seg presset, foreslo man aldri å gjøre noe for å få stilt bin Laden for en internasjonal domstol, for å oppfylle kravene til FN Sikkerhetsråds resolusjon 1214 (1998), resolusjon 1267 (1999), og resolusjon 1333 (2000). Tvert imot, krigsherdede Taliban var ikke mer fryktsom enn at de forsøkte å skremme enhver som ønsket å få innholdet i disse resolusjonene satt ut i livet med krig.

6.3 Var truslene tilstrekkelig troverdige?

Det er ikke godt å si hvordan Talibans ledelse vurderte amerikansk beslutsomhet, og vilje til å gjennomføre en militær aksjon mot Taliban med mulige amerikanske militære tap og afghanske sivile tap. Taliban plasserte sitt luftvern i tett befolkede områder, noe som i alle fall røper bevissthet om at motstanderens bekymring for sivile tap var verd å spille på. Deres militære vurderinger av hvilke tap de trodde de kunne påføre amerikanere (og briter), og hvilke tap amerikanerne i sin tur var villige til å ta, er helt ukjent. Et annet moment som kan ha påvirket Talibans oppfatninger om amerikansk beslutsomhet er erfaringene med USAs og FNs politikk etter bombeattentatene mot de amerikanske ambassadene i Nairobi og Dar-es-Salaam i 1998. USA avfyrte kryssermissiler og FNs Sikkerhetsråd vedtok resolusjoner, uten at noe mer skjedde.

Inntrykk av at å innfri krav er presserende. Kort sagt, kunne man gi Taliban inntrykket at den 11. september endret situasjonen slik at hvis kravet om utlevering av bin Laden og stengning av treningsleirene fortsatt ble ignorert, ville noe annet enn gjentagelse av kravene inntreffe. De mange utspillene fra Taliban i perioden rett før bombingene begynte den 7. oktober, tyder på at de oppfattet situasjonen som presserende. Den standhaftige militære motstanden Taliban ytet til

Mazar-e Sharif falt den 9. november uten noen forhandlingsvilje, tyder på at Talibanens oppfatning av amerikansk troverdighet var uten betydning. I begivenhetene i dagene etter da Talibanens militære stilling kollapset, og Taliban ga opp hovedstaden Kabul uten kamp den 13 november, var det bare Talibanens ikke-afghanske soldater som ytet effektiv motstand.

6.4 Klare kriterier for om kravene var oppfylt

Kravene om å overgi Osama bin Laden og å stenge treningsleirene til al-Qaida var klare og enkle å verifisere. Taliban stilte ikke på noe tidspunkt spørsmål om hvordan kravene skulle innfris.

	Kosovo 1998-99	Afghanistan 2001
1. Klar målsetning.	Nei, sjelden nok egne fellesinteresser til annet enn "må gjøre noe". Bestemt av hva de to stridende parter kan godta og ikke av NATO.	Ja, utlevere Bin Laden og hans folk. Stenge al-Qaidas baser.
2. Alvorlig nok trussel	Nei, innholdet i truslene var alltid ullen, stor uspesifisert trussel.	Truet konsekvent å fjerne regimet. Følsomhet for egne og sivile tap resulterte i beskjeden militæraksjon
• Utøveraktøren motivert for å handle	Nei, NATO ønsket ikke å være i Kosovo. Trusselsyklus: Store lidelser fremprovoserer motivasjon for trusler som gir lettelse i situasjonen. Motivasjonen faller og det blir utnyttet til å forverre situasjonen, noe som igjen fremprovoserer nye trusler osv.	Ja, USA (NATO) var motivert av å bekjempe terrorisme.
• Asymmetrisk motivasjon i favør av utøveraktøren	Nei, de lokale aktørene mer motivert enn NATO av utfallet. Kraftige innenrikspolitiske beskrankninger på NATO.	Nei, Taliban opptatt av å redde ansikt, bundet av religiøs lov og avhengighet av Bin Ladens styrker Taliban for innevevd med al-Qaida til utlevering var mulig.
• Frykt for uakseptabel opptrapping fra målaktøren	NATO bomber regimet direkte. KLA fungerer som bakkestyrker og snakk om egne NATO-styrker	Taliban var allerede i krig. USA ville ikke sette inn store bakkestyrker direkte mot Taliban
3. Trusselens troverdighet	Generelt lav troverdighet innledningsvis	Generelt troverdig, men slet med problematisk historie fra 1998-
• Inntrykk av presserende	Rykter for troverdighet var viktig for NATO, men ble vurdert på tidligere handlinger	Uklart. Pluss for 11. september og minus for pause.
4. Klare oppfyltingskriterier	NATO hadde god bevissthet om klare krav, men måtte vente på klar målsetning	Klare krav og klart hva Taliban måtte gjøre for å unngå aksjon

Tabell 6.1 Kosovo 1998-99 og Afghanistan 2001: En oppsummering

7 NATO, KOSOVO OG 11. SEPTEMBER

Til tross for vidt forskjellige målsetninger og omstendigheter, ble tvangsdiplomati både i Kosovo og Afghanistan mer tvang enn diplomati. Dette er ikke en tilfeldighet. Kosovo viser tydelig at NATO som aktør gjennomgående har vansker med å oppfylle betingelsene som gir strategien størst sjans til å føre frem. Mer spesielt hadde NATO vansker med å formulere klare trusler knyttet til klare målsetninger, fordi medlemmene hadde svake og sprikende interesser. Resultatet var lav troverdighet og liten påvirkningskraft. Imidlertid endret faren for fiasko

situasjonen, fordi NATO hadde en tung interesse av å unngå nederlag. Overfor Taliban ga NATO politisk støtte, mens det var USA som alene stod for tvangsdiplomati. Selv om langt flere av suksesskriteriene for strategien var oppfylt, førte den i enda mindre grad til ønskede resultater overfor Taliban. Dette viser at også strategien er problematisk, i hvert fall i noen tilfelle. Det at tvangsdiplomati synes å ha små utsikter til å bli en vellykket strategi for NATO, begrenser alliansens muligheter som internasjonal aktør. Denne konklusjonen påvirker selvsagt også NATO selv.

Nå skal vi derfor gå over til å diskutere betydningen av begivenhetene i Kosovo og 11. september for NATOs utvikling. Det kan skje på to måter. For det første kan dramatiske begivenheter plutselige synliggjøre konsekvensene av stillferdige prosesser som har foregått over lang tid. For det andre kan det gi utviklingen en kraftig dytt forover, ja endog få den til å skifte retning.

7.1 Den autoritative alliansen eller Det å være Stedet der det skjer

Begge de to milepælene gjør det tydelig at NATO er en del av Den globale alliansen. I *Kosovo* ble det tydelig at det bare var NATO som hadde vilje og evne til å foreta seg noe med Milosevic-regimets fremferd i Kosovo. USAs sentrale rolle for europeisk sikkerhet ble tydelig understreket. Muligens har erfaringene fra Kosovo ført til en endret innstilling fra europeisk side som kan redusere betydningen av amerikansk engasjement. På den annen side er Europa langt unna å utvikle noen militær evne til å gjennomføre kampanjer som i Kosovo, og har valgt å konsentrere seg om fredsbevarende operasjoner. En viktig bakgrunn for luftkampanjen mot Kosovo var at Milosevic-regimet utfordret NATOs verdier. Slik bekreftet Kosovo at NATO er en allianse som er for noe, og ikke bare et redskap mot trusler.

Angrepet den 11. september var et angrep direkte på Den globale alliansens samfunn ved å angripe dens mektigste økonomiske (World Trade Center), og militære symboler (Pentagon), og forsøkte å angripe det politiske (Det hvite hus). Vi vet ikke nøyaktig hva gjerningsmennene mente med det de gjorde. De må åpenbart ha ønsket å ramme USA. Hvordan de ser på forholdet mellom USA og resten av Vesten er uklart. De kan ha angrepet USA spesielt eller som symbolet på Vesten generelt.

Utviklingen i Kosovo 1998-99 viser at NATOs fellesskapsfølelse og institusjonelle maskineri har problemer med å fatte beslutninger om å sette trusler ut i livet når medlemsstatenes interesser spriker. Selv da beslutningen om å begynne luftkampanjen den 24. mars var truffet, fortsatte vanskene. NATOs luftkampanje i Kosovo var delt inn i tre faser. Man hadde opprinnelig tenkt å la Det nordatlantiske råd vedta overgangen til fase 3 mål. De akselererte serbiske overgrepene mot albanerne ("Operasjon hestesko") og mindre fremgang i de to første fasene enn forutsatt, skapte et press for å trappe opp tidligere enn planlagt. Men NATO-land som Tyskland, Hellas, Italia og Frankrike var uvillige til å gi grønt lys for fase 3. NATO-landene fant da å kunne delegerer myndighet til generalsekretær Solana om at han kunne godkjenne eller avvise spesielle typer av mål som teknisk sett befant seg innenfor fase 3. Den 30. mars, etter en ukes krig, kunne dermed NATO gå over til det man kalte fase 2 pluss. Uten

NATOs institusjonelle oppbygning og generalsekretærstillingen, ville sannsynligvis NATO ikke fått til noen overgang til det som i alt annet enn navnet var fase 3. I lys av at krigen varte ytterligere 70 dager, er det overveiende sannsynlighet at NATO ville mislyktes med å nå sine mål. NATOs institusjoner var dermed en nødvendig forutsetning for seieren i Kosovo.

Angrepet den 11. september skapte den stikk motsatte situasjonen: NATO oppfattet kampen mot terrorisme som en fellesinteresse, samtidig som NATO selv bare har bidratt militært med AWACS fly til å patruljere amerikansk luftrom.

I sum: Identitet skaper ingen fellesinteresser, men virker bare forsterkende på fellesinteresser som er der. Hvis landene ikke har en fellesinteresse av en sak, skrus opplevelsen av enhet aldri på og mister dermed sin betydning. NATOs institusjoner kan i krisesituasjoner ha stor betydning for utfallet av beslutningene. Institusjonelle faktorer spiller likevel en viktig rolle ved å lette samvirke der fellesinteresser eksisterer, noe som langt fra er noen selvfølge.

7.2 Adgangen til å intervenere

Av vidt forskjellige grunner endret verken Kosovo- eller Afghanistan-aksjonen folkeretten. Kosovo-kampanjen ble gjennomført uten eksplisitt mandat fra FNs Sikkerhetsråd. Men NATO hadde samtykke fra FNs generalsekretær Kofi Annan til å knytte trusselen om bombing til klart definert atferd ved forhandlingsbordet, og fikk hans offentlige velsignelse den 28. januar. Aksjonen overfor Taliban var hjemlet i retten til selvforsvar, et tradisjonelt folkerettslig begrep.

7.3 NATOs utvikling til nettverk

Kosovo var en milepæl i NATOs dreining fra kollektiv forsvar til kollektiv sikkerhet fordi alliansen for første gang gjennomførte militære aksjoner utenfor eget territorium, og fordi begrunnelsen var menneskers sikkerhet og ikke staters.

I kjølvannet av 11. september ble artikkel 5 for første gang brukt, grunnet et angrep på *amerikansk* territorium. Det er litt tidlig å felle noen dom over de langsiktige konsekvensene av det. På den ene side kan NATO bli revitalisert av sin nye oppgave og fornyet amerikansk interesse for den. På den annen side har NATO bare bidratt med politisk støtte og NATO som sådan har ikke spilt noen militær rolle. Det kan bety at USA vurderer politiske bidrag som viktigere enn det militære bidrag. USAs militære evne er stor i forhold til sine allierte og tilstrekkelig i forhold til terroristbekjempelse. Utfordringen er om militær styrke overhode er et tilstrekkelig virkemiddel til å få bukt med terrorister. Artikkel 5 vedtakets politiske betydning er å vise solidaritet med USA, for å skape bredde som avleder oppmerksomhet fra amerikanerne, innrullere etterretningstøtte, frigjøre amerikanske styrker fra oppdrag i Bosnia og Kosovo og i hjemlandet. NATO har gitt politisk støtte til byggingen av en koalisjon videre enn NATO. Selv NATO-landet Storbritannias direkte deltagelse i de militære aksjonene utenfor rammen av NATO, har vel mest politisk betydning.

Det kan videre bety at det teknologiske gapet mellom NATOs militære styrker og USAs er blitt så stort at NATO bare ville vært en klamp om foten. Uansett vil NATO måtte spille en rolle i det humanitære og eventuelt fredsbevarende arbeidet fordi det er politisk ønskelig og fordi NATO er det eneste praktiske alternativet til en rent amerikansk operasjon. Konsekvensen kan dermed paradoksalt nok være at NATOs første artikkel 5 operasjon først og fremst er et skritt på veien fra kollektivt forsvar til kollektivt sikkerhet.

Å bekjempe trusselen fra internasjonal terror er i utgangspunktet en fellesinteresse for NATOs medlemsstater, men også en utfordring som inneholder mye sprengstoff som splitter. Det er et visst spillerom til å definere interesser, og det politisk håndverket vil avgjøre i hvilken grad internasjonal terror splitter eller samler NATO på litt lengre sikt. Retorikk og valg av strategi for bekjempelse av internasjonal terror er åpenbart viktig. Et annet forhold som vil ha avgjørende innvirkning er terroristene handlinger i tiden fremover. Dette er det umulig å forutsi. Alt som nå kommer bør leses med denne kjempereservasjonen. La oss da avslutte med å se på to utfordringer – forskjellig geografisk fokus og betraktningssmåte – som ofte skaper friksjon i forholdet mellom europeere og amerikanere i NATO.⁴² Hvordan forholder egenskaper ved bekjempning av internasjonal terror som sak seg til disse faktorene? *Måten* de håndteres på vil påvirke NATO fremtid.

Geografisk fokus. USA har et globalt siktemål. Under Kosovo-kampanjen hadde SACEUR Wesley Clark problemer med å få Pentagon til å frigi fly til opptrapping. Pentagon syntes det var viktigere å holde på beredskapen til å utkjempe to mulige konflikter (for eksempel i Golfen og i Korea) enn å bruke ressurser på den krigen man faktisk kjempet i nå. Mens europeerne har et regionalt siktemål, det vil ofte si EUs indre prosesser. Det er åpenbart at internasjonal terror er et globalt fenomen, noe europeerne også lett erkjenner. Men spenningen kan dukke opp igjen hvis NATOs europeiske medlemsland ikke blir løpende trukket inn i kampanjen, og hvis de ikke selv rammes av terroraksjoner.

Betraktningssmåte (mindset). Vi kan regne med to toneangivende retninger i amerikansk utenrikspolitikk, *tradisjonisme* og *multilateralisme*. Disse to begrepene er nyttige analytiske redskaper for å få klart fram noen viktige amerikanske utenrikspolitiske veivalg snarere enn å svare til noen bestemte politikere. Tradisjonisme prioriterer forholdet til verdenspolitikens andre store maktenheter. USA bør bevare handlefrihet og egen styrke. Retningen mener at amerikanske nasjonale interesser kan forfølges ved hjelp av internasjonale organisasjoner som NATO. Men USAs allianser må være tuftet på vitale felles interesser som kollektivt forsvar, og ikke ta form av modifiserte kollektive sikkerhetssystemer. Multilateralisme legger større vekt på integrasjon, bygging av internasjonale institusjoner og verdiharmonisering. Følgelig er retningen mer villig til å akseptere at NATO utvikler seg i retning av en løsere allianse med ansvar for kollektiv sikkerhet. Europeiske politikere står jevnt over multilateralismen nærmere fordi de er vant til et handlingsfelt med internasjonale avtaler, kollektive avtaler og gjensidig avhengighet.

⁴² 'Special Report America and Europe', *The Economist* 9. juni 2001, s. 27-30. Svein Melby, 'EU-utvidelsen og amerikansk Europapolitikk', s. 40-49 i *EUs utvidelse- Konsekvenser for norsk utenrikspolitikk*. Utenriksdepartementet, Rapport 3:2000.

De tror at ved å binde seg til hverandre, har de og kan de forbedre sine økonomisk kår og fjerne sikkerhetspolitiske problemer som ødeleggende interne kriger fra dagsorden. Når amerikansk utenrikspolitikk har et tungt innslag av multilateralisme (som Clinton-administrasjonen), er en kilde til friksjon over Atlanteren redusert. Når amerikansk utenrikspolitikk får et økende innslag av tradisjonalisme (som i den tidlige Bush-administrasjonen), kan det være en kilde til friksjon over Atlanteren.

Det som særpreger kampen mot internasjonal terrorisme som sak, er at den har et potensial for å redusere betydningen av to mulige ømme punkter mellom USA og europeerne i NATO. Europeerne innser uten videre at internasjonal terrorisme *må* bekjempes på den globale arena, og ikke innad i EU. Militærmakt alene kan ikke vinne krigen mot terror, USA trenger allierte i etterretningsarbeidet, diplomatiske allierte, og FN. Et annet spørsmål er europeiske reaksjoner på demonstrasjonen av overlegen amerikansk militær evne i Afghanistan. Aksjonen mot Taliban har virket mindre provoserende enn aksjonen i bakgården Kosovo. Aner vi konturene av en sameksistens mellom et regionalt EU og et politisk globalt NATO, hvis militære funksjon er begrenset til å fjerne faren for krig innad i Europa?

7.4 Pfp og PJC

Mens Kosovo-kampanjen var en belastning for forholdet til Russland, har krigen mot terrorisme bedret NATOs forhold til Russland. Moskva har generelt vært lite opptatt av de institusjonelle mulighetene de så langt har hatt i Pfp og PJC. Russerne har foretrukket tradisjonelle mellomstatlig møter. Grunnen er sannsynligvis er at russerne opplever at den institusjonelle tilknytning til NATO har fått en utforming som gir Russland vansker med å få innflytelse. Russerne møter de 19 landene først etter at de har hamret ut et felles standpunkt, noe som reduserer muligheten for russisk innflytelse. I kjølvannet av russisk hjelp i krigen mot terror, har statsminister Tony Blair foreslått å trekke Russland direkte inn i selve Det nordatlantiske råd (NAC) til møter annenhver uke. Da vil russerne komme inn i selve beslutningsprosessen før NATO har landet på noe standpunkt, og kunne påvirke innholdet i beslutningen på likefot med NATO-medlemmene. Det er grunn til å tro at russerne vil delta mer entusiastisk hvis de får tilgang til denne kanalen, kalt R-NAC.⁴³ Hvis dette blir noe av, har NATOs strukturer endret seg ytterligere i retning av et nettverk.

7.5 NATO som leder av FN- koalisjoner av villige og kapable

Verdens mektigste militærallianse, NATO er avhengig av FNs legitimering for å kunne handle. Mangelen på klart mandat lammet NATO i Kosovo, og hadde neppe latt seg overvinne uten den aksepten man tross alt fikk av generalsekretær Kofi Annan. På den annen side har vedtakene i FNs Sikkerhetsråd vært en stor ressurs for alliansen i krigen mot terrorisme. Den generelle lærdommen her er at selv den mektigste aktør trenger å legitimere sine handlinger. Uten FN

⁴³ Nils Morten Udgaard, 'Krigen mot terror endrer Europa, *Aftenposten* 28. november 2001.' Proposals for closer NATO-Russia relations. 'A New Impetus to NATO-Russia Relations', <http://www.nato.int/docu/update/2001/1119/e1123a.htm>

hadde det vært vanskelig for USA å samle den politiske koalisjonen som var militært viktig. Det er verd å merke seg at NATOs viktigste rolle også var støtte til den politiske koalisjonen som for en forutsetning for militær aksjon.

	Kosovo 1998-99	Afghanistan 2001-
NATO som Den autoritative alliansen	Ja, fordi NATO var eneste mulighet til å gjøre noe Ja, fordi Milosevic utfordret alliansens verdier	Ja, fordi angrepet direkte rettet mot alliansens økonomiske og politiske senter
Identitet & institusjoner	Nei, identitet viste seg ikke tilstrekkelig til handling Ja, NATOs institusjonelle kapasitet var avgjørende for kampanjens utfall	Identitetens styrke er vanskelig å vurdere fordi det var ingen militær NATO-aksjon Politisk fordel for USA å få artikkel 5 vedtaket
Folkerett & intervensjon	Ingen endring av folkeretten, men NATO opererte uten eksplisitt mandat	Tradisjonell rett til selvforsvar som var sanksjonert av FN
Nettverksbygging	NATO tok for første gang ansvar for kollektiv sikkerhet/menneskers sikkerhet	NATO ingen direkte militær rolle, men en ny politisk støtte- og muligens fredsbevarende rolle. Økt vekt på etterretning og politiaktig virksomhet.
PfP & PJC	Liten relevans. Bilateralt med Russland	Liten relevans. Bilateralt med Russland
Int. militær standard	Viktig forutsetning for KFOR	Potensielt viktig ved eventuell fredsbevaring
Leder av FN operasjoner	Nei og ja. NATO manglet eksplisitt FN vedtak, men handlet i samforstand med Generalsekretær Kofi Annan	Ja, gjennomførte FN resolusjon 1368 & 1373

Tabell 7.1 NATOs utvikling ved to milepæler. En oppsummering

8 KONSEKVENSER FOR NORSK SIKKERHETSPOLITIKK

NATO er ankeret for norsk sikkerhet. Alliansens relevans og fremtid er av vital betydning for Norge fordi vi er mer atlantisk orientert enn de fleste europeiske land og fordi Norge grenser til Russland. Dette forsterkes av at Norge er utenfor EU. NATOs fremtid gir et grunnvilkår for verdenspolitikken fremover, som i sin tur gir handlingsrammene for norsk sikkerhetspolitikk. Til slutt vil de konklusjoner man trekker om NATOs muligheter for å bli Den autoritative allianse bygge på uuttalte forutsetninger om drivkreftene i internasjonal politikk. Oppfatningene av norsk sikkerhetspolitikk vil avhenge av om man tror at EU vil overta for NATO i håndtering av hard sikkerhet i Europa; og om samarbeidsforholdet over Atlanteren blir godt eller dårlige.

Norsk sikkerhetspolitikk trenger å bli mer bevisst hva som fremmer norske interesser. Generelt er hovedutfordringer med NATO den samme som ved medlemskap i enhver internasjonal organisasjon. Hvordan skal man balansere ønske om ikke å bli bundet til handlinger vi ikke er interessert med ønske om å binde andre til handlinger vi er interessert i? Siden vi trenger nettoimport av sikkerhet, er et sterkt og relevant NATO en norsk interesse. Det er den selvsagte grunnen til at Norge har vært en ivrig forkjemper for et NATO hvor artikkel 5 står sentralt. Utfordringen for norsk sikkerhetspolitikk hvis NATO fortsetter å bli mer av et nettverk og mindre av en fasttømret allianse med ferdig programmert svar, er ha en klar forståelse av interessene og situasjonen når en politikk må improviseres. En vellykket norsk politikk kan

kreve skiftende kurs etter omstendighetene, noe som krever en klar forståelsen av hva man vil og hva som situasjonen.

FORDELINGSLISTE

FFISYS **Dato:** 18 desember 2001

RAPPORTTYPE (KRYSS AV) <input checked="" type="checkbox"/> RAPP <input type="checkbox"/> NOTAT <input type="checkbox"/> RR	RAPPORT NR. 2001/05918	REFERANSE FFISYS/787/160	RAPPORTENS DATO 18 desember 2001
RAPPORTENS BESKYTTELSESGRAD UGRADERT		ANTALL EKS UTSTEDT 250	ANTALL SIDER 40
RAPPORTENS TITTEL NATO fra bolverk til nettverk		FORFATTER(E) Nyhamar, Tore	
FORDELING GODKJENT AV FORSKNINGSSJEF		FORDELING GODKJENT AV AVDELINGSSJEF:	

EKSTERN FORDELING

INTERN FORDELING

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
5		Forsvarsdepartementet	14		FFI-Bibl
1		V/Svein Efjestad	1		Adm direktør/stabssjef
1		V/Fridtjof Søgaard	1		FFIE
1		V/Erling Alvestad	1		FFIBM
1		V/Jan A Olsen	1		FFIN
1		V/Kjersti Klæboe	30		FFISYS
1		V/Bård Bredrup Knudsen	1		Ragnvald H Solstrand, FFISYS
1		V/Nils Espen Skjelland	1		Bent Erik Bakken, FFISYS
1		V/Rolf Arne Billington	1		Jan Erik Torp, FFISYS
1		V/Trond Heimvik	1		Iver Johansen, FFISYS
1		FO/FST	1		Anne Lise Bjørnstad, FFISYS
1		V/Berggrav	1		Tor Bukkvoll, FFISYS
1		V/Dalhaug	1		Janne M Hagen, FFISYS
1		V/Løvbukten	1		Brynjar Lia, FFISYS
1		V/ Stener Olstad	1		Laila Bokhari, FFISYS
1		V/Tom Smelror	1		Bjørn Olav Knutsen, FFISYS
1		FO/HST	1		Anders Kjølberg, FFISYS
1		FO/LST	20		Tore Nyhamar, FFISYS
1		FO/SST	1		Jonny M Otterlei, FFISYS
		Forsvarets skolesenter FSS	1		Thomas Hegghammer, FFISYS
2		V/Biblioteket	1		Ola Aabakken, FFISYS
1		V/FHS	1		Julie Wilhelmsen, FFISYS
1		V/FSTS			FFI-veven
1		FOKIV			
2		FO/HVST			
2		FKN			
2		FKS			
5		FO			
1		V/Bjørn Heimsjø			
1		V/Knut Magne Sundal			
1		V/Finn Aagaard			
1		V/Mats Ruge Holte			

1	V/Torfinn Stenseth		
1	V/Odd Arild Espedahl		
1	V/Ole A Lindaas		
1	V/Ole Christian Slotten		
1	Luftkrigsskolen		
1	Krigsskolen		
1	Sjøkrigsskolen		
5	Utenriksdepartementet		
1	V/statsekr. Kim Traavik		
1	V/Jørg Willy Bronebakk		
1	V/ Kåre Aas		
1	V/Leif Arne Ulland		
1	V/Inga Marie Weidemann Nyhamar		
1	V/Beate Stirø		
1	V/Johan L. Løvald		
1	V Jan Arve Knutsen		
1	V Sten Arne Rosnes		
1	Folk og Forsvar		
1	Den norske Atlanterhavskomite		
1	Fridtjof Nansens institutt		
1	V/Willy Østreng		
	PRIO		
1	V/Biblioteket		
1	V/Pavel Baev		
1	V/Ola Tunander		
1	V/Stein Tønnesson		
	NUPI		
1	V/Biblioteket		
1	V/John Kristen Skogan		
1	V/Svein Melby		
1	V/Sverre Lodgaard		
1	V/Martin Sæter		
1	V/Ståle Ulriksen		
1	V/Nina Græger		
1	V/Espen Barth Eide		
1	V/Pernille Rieker		
1	V/Morten Jeppesen		
1	V/Anne Finrud		
	Europaprogrammet		
1	V/Jon Bingen		
1	V/Kate Hansen Bundt		
1	V/Franck Orban		
1	V/Bjørnar Kibsgaard		
	Nobelinstituttet		
1	V/Biblioteket		
1	V/Geir Lundestad		
	NRK		
1	V/Bjørn Hansen		
1	V/Christian Borch		
1	V/Gro Holm		
	Aftenposten		
1	V/Nils Morten Udgaard		
1	V/Ulf Andenes		
1	V/Gunnar Johnsen		
1	V/Kjell Dragnes		

1	Dagbladet		
1	V/Gudleiv Forr		
1	V/Halvor Elvik		
	VG		
1	V/Svein A Røhne		
1	Alf Granviken Nedre Gleinåsen 13 3440 Røyken		
1	Fredrik Bull Hansen Kongleveien 17 0845 Oslo		
1	Werner Christie Svenstuveien 8 b 0389 Oslo		
1	Carsten Lütken Tollef Gravs vei 145 1342 Jar		
1	Grethe Værnø Sondreveien 4b 0378 Oslo		
1	FAFO Postboks 2947 Tøyen 0608 Oslo		
1	Stortinget		
1	V/Biblioteket		
1	V/Forsvarskomiteen		
1	V/Utenrikskomiteen		
1	NTNU Institutt for sosiologi og statsvitenskap		
1	Institutt for sammenlignende politikk Universitetet i Bergen		
1	Institutt for statsvitenskap Universitetet i Oslo		
1	V/Jon Hovi		
1	V/Leif Helland		
1	V/Raino Malnes		
1	V/Janne Haaland Matlary		
1	V/Øyvind Østerud		
1	SIPRI Pipers väg 28 S-171 73 Solna		
1	Utrikespolitiska institutet Lilla Nygatan 23 S-111 28 Stockholm		
1	FOI		
1	V/Bengt Andersson		
1	V/Ingmar Dörfer		
1	V/Bengt Sundelius		
1	V/Ingmar Oldberg		

1	Försvarshögskolan Box 27805 115 93 Stockholm		
1	DUPI Nytovr 51450 København K		
1	Center for Freds- og Konfliktforskning Fredriaciagade 18 1310 København K		
1	Forsvarsakademiet V/Truls Froelling		
3	V/Ib Faurby		
1	Ryvars alle 1 2100 København Ø		
1	KGB Søndre Magasin Kastellet 42 2100 København Ø		
1	Finska utrikespolitiska institutet Mannerhemmtie 15 00260 Helsinki Finland		
5	Norges delegasjon til NATO (NORDEL)		
1	Norges Forsvarsforening V/Tormod Sleppen		
	www.fni.no		