

Godkjent
Kjeller 10 januar 2000


Ragnvald H Solstrand
Forskningsjef

**EUROPEISK SIKKERHET I EN FORANDERLIG
TID: EN ANALYSE AV NORGES UTENRIKS- OG
SIKKERHETSPOLITISKE HANDLINGSROM**

KNUTSEN Bjørn Olav, GRANVIKEN Alf, HOLTE
Mats Ruge, KJØLBERG Anders, AAGAARD Finn

FFI/RAPPORT-2000/00046

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

FORSVARETS FORSKNINGSPOLITISKE INSTITUTT (FFI)
Norwegian Defence Research Establishment

UNCLASSIFIED

P O BOX 25
2027 KJELLER, NORWAY

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
(when data entered)

REPORT DOCUMENTATION PAGE

1) PUBL/REPORT NUMBER FFI/RAPPORT-2000/00046 1a) PROJECT REFERENCE FFISYS/733/161.1	2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED 2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE -	3) NUMBER OF PAGES 133
4) TITLE EUROPEISK SIKKERHET I EN FORANDERLIG TID: EN ANALYSE AV NORGES UTENRIKS- OG SIKKERHETSPOLITISKE HANDLINGSROM European Security in Times of Changes: An Analysis of the Norwegian Foreign and Security Political Space of Manouvre		
KNUTSEN Bjørn Olav, GRANVIKEN Alf, HOLTE Mats Ruge, KJØLBERG Anders, AAGAARD Finn		
6) DISTRIBUTION STATEMENT Approved for public release. Distribution unlimited. (Offentlig tilgjengelig)		
7) INDEXING TERMS IN ENGLISH: a) <u>Foreign policy analysis</u> b) <u>NATO</u> c) <u>EU</u> d) <u>Norwegian foreign policy</u> e) <u>Integration</u>	IN NORWEGIAN: a) <u>Utenrikspolitisk analyse</u> b) <u>NATO</u> c) <u>EU</u> d) <u>Norsk utenrikspolitikk</u> e) <u>Integrasjon</u>	
8) ABSTRACT The aim of this report is to describe and explain Norway's position in the Euro-Atlantic security structure. Huge emphasis is being put on recent developments inside NATO and the EU as regards how security should be handled in a Europe where threats and risks are getting harder to predict. In the report an analysis of NATO's strategic concept from 1999, the new military command structure, NATO's outreach activities during the 1990's are analysed, as well as the increasing Europeanisation of European security politics due to the EU integration process. Emphasis is also put on the Norwegian foreign policy "culture" where the report describes different aspects like the Norwegian focus up on conscription as the organising principle behind the Norwegian defence forces, and the Norwegian focus upon territorial defence. This Norwegian "culture" or tradition seems to contradict several developments among other states in the Euro-Atlantic area, like ending conscription and increased priority on international military operations. New security thinking inside NATO and the EU seems in this respect to marginalise Norwegian security interests. In the latter part of the report different strategies are put forward, which Norwegian foreign policy makers could try to pursue to try to reduce the most negative consequences of such a marginalisation.		
9) DATE 10 January 2000	AUTHORIZED BY This page only Ragnvald H Solstrand	POSITION Director of Research

UNCLASSIFIED

ISBN 82-464-0391-5

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
(when data entered)

INNHOOLD

	Side
Sammendrag	9
1 INNLEDNING	25
1.1 De institusjonelle rammevilkår	25
1.2 Overordnede utfordringer for norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk	27
1.3 Utfordringer for NATO	29
1.4 Omstrukturering og nye utfordringer	31
1.5 Disposisjon av rapporten	33
2 NATO SOM FENOMEN I INTERNASJONAL POLITIKK – ET TEORETISK PERSPEKTIV PÅ NORGES HANDLINGSROM	35
2.1 Innledning	35
2.2 Identifisering av variabler	37
2.3 En definisjon av handlingsrom	38
2.4 NATO og det euro-atlantiske sikkerhetsfellesskapet i et teoretisk perspektiv	40
2.4.1 Noen teoretiske perspektiver på NATO og USAs posisjon i det internasjonale system	41
2.4.2 Oppsummering	45
3 NORSK UTENRIKS- OG SIKKERHETSPOLITISK KULTUR	46
3.1 "Isolasjonisme og stormaktsgarantier"	46
3.2 Institusjonelle føringer	52
3.2.1 Stortinget	54
3.2.2 Utenriksdepartementet	55
3.2.3 Forsvarsdepartementet	57
3.2.4 Forsvarets Overkommando.	58
3.3 Oppsummering	60
4 NATO: FRA KOLLEKTIVT FORSVAR TIL KOLLEKTIV SIKKERHET?	61
4.1 Innledning	61
4.2 Kollektiv handlingsteori og ikke-artikkel 5 operasjoner	61
4.3 NATOs strategiske konsept: 1991 – 1999	65
4.3.1 Utvidet sikkerhet	68
4.3.2 Geografisk nedslagsfelt	69
4.3.3 Kollektiv sikkerhet	70
4.4 NATOs nye kommandostruktur	71
4.5 Oppsummering	77
5 NATO OG DET STØRRE INTERNASJONALE SAMFUNN	77
5.1 Sentrale karakteristika ved NATOs outreach-aktiviteter på 1990-tallet	78
5.1.1 Utfordringer for NATO i forhold til omgivelsene etter 1990	78

5.1.2	NATOs utvidelsesstudie av 1995	79
5.1.3	NACC som prøvesten for NATOs alleuropeiske orientering	80
5.1.4	Partnerskap for fred (PfP) og konkretiseringen av NATOs alleuropeiske rolle	81
5.1.5	NATOs manglende legitimitet i forhold til Russland og de problemer dette skaper i forbindelse med etableringen av mer kollektive sikkerhetspolitiske ordninger	83
5.1.6	NATOs forhold til Ukraina	85
5.1.7	Oppsummering	86
5.2	NATO i globaliseringsdebatten	86
5.3	NATOs kjernevåpenstrategi moden for revisjon?	89
5.4	NATO og mandatspørsmålet i forbindelse med militære tvangsoperasjoner og krig	93
5.4.1	Innledning	93
5.4.2	Intrastatlig inngripen ?	94
5.4.3	Institusjonell myndighet	95
5.4.4	Mandates innhold	97
5.5	Konkluderende merknader	98
6	EU INNTAR Plassen som sikkerhetspolitisk aktør?	99
6.1	Grunnlaget for EUs sikkerhetspolitiske dimensjon	99
6.1.1	Den historiske basis	99
6.1.2	Revitalisering(e) av VEU 1984(-7)	100
6.1.3	Et mer integrert Europa som følge av oppløsningen av blokkpolitikken?	100
6.1.4	En revitalisering av NATO	101
6.2	EU på egne militære ben?	103
6.2.1	"Ikke institusjoner, men handling"	103
6.2.2	En enkel kvantitativ sammenligning av ressurser mellom EU og USA	104
6.2.3	EUs kapasitetsutfordringer	105
6.2.3.1	Strategisk luft- og sjøtransport	106
6.2.3.2	Kommando-, kontroll- og kommunikasjon (C3I)	106
6.2.3.3	Luftoperasjoner mot bakkemål i dårlig vær og i mørket	106
6.2.3.4	Presisjonsstyrte våpen	107
6.2.3.5	Sårbarhetsaspektet	107
6.2.4	Status og utviklingstrekk i Europa	107
6.2.5	C3I	108
6.2.6	Lufttransport	109
6.2.7	Kampfly	110
6.2.8	Presisjonsstyrte våpen	110
6.2.9	Støttefunksjoner	111
6.2.10	Avsluttende merknader	112
6.3	Oppsummering	112
7	NORGES UTENRIKS- OG SIKKERHETSPOLITISKE HANDLINGSROM INNENFOR DET "NYE NATO"	114
7.1	Alternative norske strategier	114
7.1.1	Integrasjon	116

7.1.2	Deltagelse	116
7.1.3	Påvirke gjennom "agenter"	117
7.1.4	Ekstern ressurs	118
7.1.5	Tilpasning	119
7.1.6	Avskjerming	120
7.2	Noen sentrale avveininger	120
7.3	Oppsummering	123
8	AVSLUTTENDE MERKNADER	124
	Litteratur	127
	Fordelingsliste	129

EUROPEISK SIKKERHET I EN FORANDERLIG TID: EN ANALYSE AV NORGES UTENRIKS- OG SIKKERHETSPOLITISKE HANDLINGSROM

Sammendrag

Denne rapporten er et resultat av en forespørsel fra Plan- og evalueringsenheten (PEV) i Utenriksdepartementet om å analysere konsekvensene av utviklingstendensene innen NATO for norsk sikkerhetspolitikk. NATOs toppmøte i april 1999 og godkjenningen av et nytt strategisk konsept for organisasjonen har konsekvenser også for Norge. Hensikten med denne rapporten har vært både å drøfte de nye utfordringene og diskutere mulige norske svar på disse utfordringene, gitt de nasjonale og internasjonale rammevilkår den norske regjering må forholde seg til.

NATOs toppmøte i Washington i april 1999 representerte en triumf for NATO som organisasjon. Den hadde overlevd den kalde krigen og klart å tilpasse seg en ny utenrikspolitisk situasjon uten noen samlende fiende. For Norge derimot representerte det "nye NATO" og det strategiske konseptet en utfordring fordi norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk i så stor grad har vært knyttet til den virkelighetsforståelse det "gamle NATO" sto for. Endringene i rammevilkårene for Norges utenriks- og sikkerhetspolitikk og dermed også i de forventninger som stilles til norsk internasjonal adferd fører ikke bare til et press for, men også et behov for endring i norsk politikk for å tilpasse seg en ny virkelighet. På den annen side eksisterer det også en norsk virkelighet, med holdninger, verdier og politiske realiteter, som er med på å bestemme og å innsnevre det handlingsrom en norsk regjering har når det gjelder tilpasning til det "nye NATO". Det er i skjæringspunktet mellom ytre påtrykk og det indre handlingsrom at norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk blir til. Denne studien påpeker tre utviklingstendenser som medfører politiske utfordringer for Norge. Det er to utviklinger innen NATO: endringen i NATOs sikkerhetspolitiske tenkning og strategi, og endringen i NATOs uformelle beslutningssystem; og det er forholdet mellom NATO og EU når det gjelder ansvarsdeling på det sikkerhetspolitiske området. Endringsprosessene på disse tre områdene har én ting til felles; de bidrar alle til å "marginalisere" Norges posisjon i euro-atlantisk sikkerhetspolitikk, og å gjøre Norge mer avhengig av det bilaterale forholdet til USA. *Den generelle definisjonen av marginalisering kan i denne sammenheng sies å være en utvikling hvor en stats synspunkter og interesser har en mindre mottakelighet hos andre aktører enn det som tidligere var tilfelle. Dette kan dels skyldes mangel på institusjonell tilknytning, slik tilfellet er for Norge i forholdet til EU, men det kan også skyldes at norske sikkerhetspolitiske prioriteringer og interesser ikke har den samme mottakelighet som hos Norges allierte innenfor NATO.* I teoretisk forstand kan derfor marginalisering slik det her er definert også forekomme innenfor et institusjonelt rammeverk som Norge er fullverdig deltaker i.

Norges overordnede sikkerhetspolitiske interesser knyttet til NATOs utvikling blir i studien listet opp til å være:

1. Et fortsatt betydelig amerikansk sikkerhets- og forsvarspolitisk engasjement i Europa

2. Et NATO som fremdeles vil være det viktigste forum for transatlantiske konsultasjoner i euro-atlantiske sikkerhetsspørsmål
3. Bibehold av et sterkt NATO hvor NATOs fundamentale oppgaver (artikkel 5 og det kollektive forsvar av medlemsstatenes territorium) sikres
4. At utviklingen av en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitisk identitet (ESDI) skjer innenfor NATO, og at EUs fremtidige sikkerhets- og forsvarspolitiske dimensjon skjer i nært samarbeid og forståelse med NATO og USA
5. Fravær av internasjonal spenning og en fortsatt gradvis tilnærming mellom Vesten og Russland
6. En videre stabilisering av det øst- og sentraleuropeiske området

Det er med bakgrunn i disse mer overordnede sikkerhetspolitiske interesser at Norges handlingsrom innenfor NATO blir identifisert. Handlingsrommet blir i denne sammenheng vurdert til å være forholdet mellom kostnader og fordeler ved ulike handlingsalternativer. Disse kostnadene og fordelene vil være i forhold til andre stater eller i forhold til det indre politiske system eller opinion. Derfor er handlingsrommet aldri absolutt, men relativ i forhold til sak, situasjon og tid. Generelt kan man si at jo høyere mottakelighet Norges synspunkter har hos andre aktører, desto høyere er Norges handlingsrom, og desto mindre nødvendig er det å gi konsesjoner til andre aktører for å oppnå et bestemt gode. Mot denne bakgrunn er det også viktig å vurdere hva slags politisk system NATO er, og hvordan NATO som allianse fungerer sett i relasjon til andre alliansesystemer som tidligere har eksistert. Det første som kan sies om NATO er at forholdet mellom NATOs medlemmer er preget av et sikkerhetsfellesskap som kan defineres som en tilstand preget av stabile forventninger om fredelig konfliktløsning statene imellom. En overordnet hensikt med NATOs alleuropeiske politikk på 1990-tallet har nettopp vært å utbre dette sikkerhetsfellesskapet til det alleuropeiske området blant annet ut i fra den tankegang at demokratier ikke fører krig mot hverandre. Samtidig er det en vesentlig karakteristikk ved NATO-systemet at det er en "hegemonial allianse" under amerikansk ledelse, hvor NATOs institusjonelle karakter er med på å legitimere den amerikanske politiske og militære tilstedeværelsen i Europa. En av de store debatter i euro-atlantisk sikkerhetspolitikk i løpet av 1990-tallet er om EU som et politisk fenomen vil kunne balansere denne makten som USA innehar, noe som også må ses i lys av de senere bestrebelser fra EUs side med hensyn til å gi EU en mer konkret sikkerhets- og forsvarspolitisk dimensjon. Innenfor den statsvitenskaplige debatten om europeisk sikkerhetspolitisk samarbeid har det vært en diskusjon om den langsiktige politiske stabiliteten til det unipolare system som nå eksisterer. En retning hevder i denne sammenheng at absolutt makt ikke tiltrekker, men frastøter, noe som vil ha som empirisk konsekvens at eksempelvis EU vil bli et alternativt system i forhold til NATO, og at den politiske avstanden over Atlanterhavet vil øke proporsjonalt med et høyere integrasjonsnivå innenfor EU. En annen retning har hevdet det motsatte, og påpekt den såkalte "band wagoning"-effekten, som innebærer at stater slutter seg til og integrerer med den stat som oppnår en dominerende posisjon i det internasjonale systemet. Så langt kan den sistnevnte utvikling kunne sies å ha størst empirisk relevans hva NATOs utvikling på 1990-tallet angår. Dette har også sammenheng med at USA har en liberal ideologi som andre stater finner attraktiv, og at USA av denne grunn har en høy mottakelighet for sine synspunkter.

Norge har i denne sammenheng vist en meget høy grad av mottakelighet for amerikanske synspunkter. På samme måte som hos USA er det i Norge en rotfestet tro på ideelle løsninger som et virkemiddel for å håndtere internasjonale utfordringer og problemer. I Norge har man også hatt en dyp skepsis til maktpolitikken. Maktbruk må legitimeres av ideelle motiver, ikke av "interessepolitikk". "Moralsk supermakt" er en karakteristikk som har blitt brukt om karakteren av Norges utenrikspolitikk. Et annet aspekt ved den norske utenrikspolitiske kulturen er et overordnet ønske om å sikre autonomi, dvs hindre at andre påvirker eller bestemmer norsk politikk. Beslektede begreper i denne sammenheng er "sjølråderett" og isolasjonisme, hvor sistnevnte er en vel så sterk føring som den idealistisk inspirerte aktivisme i norsk utenrikspolitikk. Disse begrepene kan også brukes til å beskrive og forklare norsk NATO-politikk. Verneplikten blir en verdi i seg selv uavhengig av fagmilitære vurderinger, samt at man fra norsk side også fokuserer på invasjonforsvaret, selv om sistnevnte også kan ha sin fagmilitære basis, og samtidig være det realpolitiske elementet i norsk forsvarstenkning. NATO-medlemskapet i seg selv kan sies å være det realpolitiske elementet i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk, mens u-hjelp og fredsbevarende styrker var den idealpolitiske motvekten. NATO-medlemskapet ble imidlertid også påvirket av isolasjonistiske og idealpolitiske føringer i form av de "selvpålagte restriksjoner" og "base- og atompolitikken", selv om disse tiltakene ikke nødvendigvis var ugunstige også realpolitisk.

Ser man på beslutningsstrukturen i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk i løpet av 1990-tallet kan en overordnet konklusjon være at den institusjonelle konsensus har blitt svekket, noe som har medført at Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, Forsvarets Overkommando og Stortinget har begynt å tolke den internasjonale situasjon forskjellig. Dette kan også delvis forklares med bakgrunn i en noe avvikende institusjonell kultur og at de er utsatt for ulik internasjonal påvirkning. Som eksempel kan nevnes at Utenriksdepartementet i større grad enn Forsvarsdepartementet legger til grunn en utvidet sikkerhetsforståelse, og at sikkerhetspolitikk primært har betydning innenfor et videre utenrikspolitisk rammeverk. Nettopp mot denne bakgrunn vil man kunne hevde at Utenriksdepartementet og utenriksministerens politiske tyngde vil øke i forhold til Forsvarsdepartementet og forsvarsministeren. En mer tvetydig internasjonal situasjon og det forhold at militære maktmidler blir satt i relasjon til bredere utenrikspolitiske hensyn peker i denne retning. Dessuten mangler Forsvarsdepartementet Utenriksdepartementets rulleringsprosedyrer som gjør at saksbehandlerne i førstnevnte departement ikke i like stor grad ser på sikkerhets- og forsvarspolitikken som en del av et overordnet utenrikspolitisk hele. Det forhold at Forsvarsdepartementet er langt mindre bemanningsmessig enn Utenriksdepartementet bidrar til å forsterke en slik utvikling. Et empirisk eksempel som kan knyttes til disse momentene er at både Forsvarsdepartementet og Forsvarets Overkommando tradisjonelt sett har hatt et langt mer restriktivt syn på bruk av norske styrker i utlandet, enn det Utenriksdepartementet har hatt. Når det så gjelder Forsvarets Overkommando har den tette bindingen til Forsvarsdepartementet blitt oppfattet som et problem. Det var også årsaken til at Forsvarsdepartementet flyttet ut av Huseby i 1987. Ønsket om mer uavhengige militærfaglige vurderinger var en av årsakene til denne utflyttingen. Likevel utøver Forsvarets Overkommando en stor innflytelse over Forsvarsdepartementet fordi hovedtrekkene i de militærfaglige anbefalingene som blir utarbeidet av Forsvarets Overkommando i stor grad blir fulgt. Dette er også en av årsakene til den store diskrepansen

som eksisterer mellom de sikkerhetspolitiske vurderingene og de mer militære anbefalingene slik dette kommer til uttrykk i Stortingsmelding nr 22. Når det så gjelder Stortinget og Stortingets representanter utøver de i realiteten en begrenset innflytelse over utenriks- og sikkerhetspolitikken. I den grad Stortingets representanter viser interesse for eksempelvis forsvarspolitiske saker, er det ofte som del av deres sekundæragendaer, dvs knyttet til spørsmål som opprettholdelse av arbeidsplasser, miljøspørsmål etc.

På bakgrunn av at disse institusjonene i løpet av 1990-tallet har kommet under økt press, har dette også bidratt til å redusere det utenrikspolitiske handlingsrommet, noe som har blitt forsterket av at disse institusjoners respons på internasjonale endringer mer bestemmes ut i fra den institusjonelle kultur, heller enn et rasjonelt aktør perspektiv hvor institusjonene forfølger den strategi som gir høyest uttelling på preferanseskalaen. En slik begrensning av handlingsrom kan også føre til øket fare for marginalisering, slik marginaliseringsbegrepet i denne studien er definert, nemlig som en utvikling hvor mottakeligheten for norske synspunkter avtar. Det er også mot denne bakgrunn at studien foretar en grundig analyse av NATOs utvikling på 1990-tallet, først gjennom en analyse av NATOs vektlegging av kollektivt forsvar og kollektiv sikkerhet, deretter en analyse av NATOs alleuropeiske politikker på 1990-tallet, og til sist europeiseringsdebatten slik denne har utviklet seg i løpet av de siste ti år.

Helt siden tilpasningsprosessen til NATO startet, har det fra flere aktørers side blitt hevdet at NATOs "gamle" oppgaver knyttet til det kollektive forsvar av medlemslandenes territorium har overflødiggjort seg selv. NATO burde i stedet tilpasse sin politiske struktur og militære kommandoapparat til "nye" oppgaver utenfor NATOs territorium, hvor hensikten er å skape fred, stabilitet og kollektiv sikkerhet i det alleuropeiske området. En av hovedkonklusjonene i denne studien er at dette gir et feilaktig bilde. Snarere er det vesentlig å understreke at det er det forhold at NATO er en militær forsvarsallianse som har muliggjort at NATO kunne bidra til å sikre en stabil alleuropeisk utvikling på 1990-tallet. Det eksisterer med andre ord et gjensidig avhengighetsforhold mellom kollektivt forsvar og kollektiv sikkerhet, en gjensidig avhengighet som har solid dekning i statsvitenskapelig og økonomisk teori. Det teoretiske fundamentet for dette resonnementet er *kollektiv handlingsteori* som anvendt på dette spesielle caset vil innebære at kollektivt forsvar er et ekskluderbart gode som bare forbeholdes NATOs medlemmer. Kollektiv sikkerhet derimot, er et ikke-ekskluderbart gode; når godet er tilbudt vil en aktørs konsumpsjon av dette ikke påvirke andre aktørers mulighet til å konsumere det samme godet. Det NATO med andre ord har gjort på 1990-tallet er at Alliansen har begynt å tilby et ikke-ekskluderbart gode ved siden av det ekskluderbare godet kollektivt forsvar. Dette reiser med en gang et gratis-passasjer problem eller et kollektivt handlingsproblem. Problemet forsterkes ytterligere ved at NATO som sitt *modus operandi* har godtatt konseptet om at en "coalition of the willing" skal kunne brukes i spørsmål som dreier seg om kollektiv sikkerhet. Ved å gjøre dette har man i praksis godtatt en situasjon der Alliansen fokuserer på kollektive goder uten at man krever deltakelse fra alle NATOs medlemmer. Medlemmene mister dermed incentivet til å delta grunnet muligheten for konsumpsjon uten deltakelse. *Dette vil ha negative konsekvenser for NATOs mulighet til å handle i spørsmål som dreier seg om kollektivt forsvar ved at den interne samhörigheten i Alliansen undergraves.* Dette momentet forsterkes ytterligere ved det forhold at en må søke å unngå en renasjonalisering av sikkerhetspolitikken i Europa, og at NATO fremstår som en sikkerhetspolitisk *aktør* og ikke som en *arena* for

statenes interesser, da dette vil kunne medføre en oppsplitting av Alliansen. Det er også mot denne forutsetning at NATOs strategiske konsepter på 1990-tallet studeres.

NATOs strategiske konsept fra 1999 åpner i større grad enn konseptet fra 1991 for at nye trusselscenarier skal inkorporeres i Alliansens strategiske tenkning som en del av et *raison d'être*. Videre er 1999-konseptet mer eksplisitt med hensyn til hvilke virkemidler NATO bør ta i bruk for å institusjonalisere denne endrede forståelsen av hva som konstituerer relevante sikkerhetspolitiske utfordringer. Under den kalde krigen vektla NATO kollektivt forsvar og militær sikkerhet grunnet det internasjonale systems bipolare struktur. Dette tankegodset ble i 1991-konseptet prøvd knyttet sammen med en utvidet sikkerhetsforståelse i et forsøk på å kombinere de tradisjonelle og de nye utfordringene. Imidlertid lykkes ikke dette fordi de politiske retningslinjene i liten grad ble fulgt opp med praktiske tiltak; man klarte med andre ord ikke å kombinere det politiske og det praktiske. Konsekvensen ble at 1991-konseptet fort ble foreldet og det vokste fram et behov for å utvikle et nytt konsept med klare retningslinjer. Det er i så henseende at 1999-konseptet skiller seg fra 1991-konseptet; man forholder seg der mer eksplisitt til de nye truslene som har dukket opp etter den kalde krigens slutt. Utviklingen av NATO på 1990-tallet har vært av en slik karakter at de konkrete oppgavene som har blitt gitt en økende betydning, i dette tilfellet kollektiv sikkerhet, i større grad har blitt overensstemmende med den teoretiske forståelsen som har vokst fram i NATO, i dette tilfellet det utvidede sikkerhetsbegrepet. Konsekvensen har dermed vært en lavere grad av inkonsistens mellom teori og empiri i konseptet fra 1999 i forhold til det som var tilfellet for konseptet fra 1991.

Dette kommer også til uttrykk i analysen av NATOs nye kommandostruktur, slik denne ble vedtatt i desember 1997. Klarest kommer dette til syne i den nye kommandostrukturens målsetting om at en og samme struktur skal være i stand til å håndtere hele spekteret av militære utfordringer, fra artikkel 5-operasjoner av større omfang, via fredsopprettende operasjoner til fredsbevaring og humanitære intervensjoner: "*One system capable of performing multiple functions*". Dette har også bidratt til å sikre en stor amerikansk deltakelse i den europeiske sikkerhetsveven. Likevel tilfredsstillende den nye kommandostrukturen ikke helt de norske interessene. Bakgrunnen for dette er organiseringen av det tredje nivået i den nye strukturen, som er en struktur som best kan kalles en "hybridløsning". Mens de to øverste nivåene er multinasjonale og forsvarsgrensintegrerte, har man på det tredje nivået fått en kombinasjon av funksjonelle hovedkvarter med ansvar for alle luft- og marineoperasjoner innenfor de to regionene, mens man samtidig og på samme nivå har fått felleskommandoer uten noe geografisk avgrenset ansvarsområde og med begrenset bemanning på luft- og marinesiden. Dette vil etter norsk syn komplisere ansvars- og samarbeidsforholdene. Utover dette er det viktig å understreke at den nye strukturen også inneholder CJTF HQ-konseptet som vil tilføre Alliansen et mobilt, multinasjonalt og forsvarsgrensintegrert ledelsesapparat, som må ses i sammenheng med utviklingen av en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitisk identitet (ESDI) innenfor Alliansen. Vedtaket i EU i juni 1999 om å inkorporere VEU i EU reiser en del utfordringer som delvis fraviker fra det prinsipp om at ESDI skal bygges innenfor Alliansen. Her understrekes nødvendigheten av uavhengige EU-operasjoner som ikke nødvendigvis skal forhåndsgodkjennes i NATO. Dette fordrer at man fra europeisk side utvikler kapasiteter som per dags dato er helt eller delvis fraværende i europeisk sammenheng. Det dreier seg først og

fremst om kapasiteter i forbindelse med etterretning, overvåking, målfatning og rekognosering, med andre ord nøkkelkapabiliteter for ethvert kommandoapparat. NATOs operasjoner på Balkan har da også vist behovet for en økende interoperabilitet både innad i NATO og mellom NATO og PfP medlemmene, og å få legitimitet for denne typen operasjoner ved deltakelse også fra ikke-medlemmer. Det var mot denne bakgrunn at USA lanserte det såkalte forsvarskapabilitetsinitiativ (DCI) under det uformelle forsvarsministermøtet i NATO i september 1998.

Lanseringen av DCI, innføringen av en ny kommandostruktur, utviklingen av ESDI og en ny sikkerhetspolitisk tenkning i Alliansen basert på det strategiske konseptet av 1999, har dermed medført at NATO på 1990-tallet har blitt en slags virtuell allianse som er fokusert på oppgaver og kapabiliteter, heller enn på trusler og territorier. Det er med dette som utgangspunkt at NATOs *outreach-aktiviteter* på 1990-tallet studeres. Momenter som tas opp er utviklingen av NACC, PfP, EAPC, avtalene med henholdsvis Russland og Ukraina, samt også NATO-utvidelsen. I tillegg berøres også diskusjonen omkring en mulig "globalisering" av NATO, endringer i NATOs kjernevåpenpolitikk, samt mandatspørsmålet i forbindelse med internasjonale operasjoner. Etableringen av NACC kan i denne sammenheng betraktes som en prøvesten for NATOs alleuropeiske orientering. NACC som eksisterte fra 1991 til 1997 inneholdt samarbeid om forsvarsplanleggingsspørsmål, strategi, organisering av nasjonale kommandostrukturer, militære øvelser, demokratiske konsepter for organisering av sivil-militære relasjoner, sivil/militært samarbeid om lufttrafikk, og reorganisering av forsvarsindustri til mer sivile formål. I tillegg berørte man også vitenskapssamarbeid og miljøspørsmål som hadde viktige sikkerhetspolitiske implikasjoner. Senere på 1990-tallet omfattet samarbeidet også anskaffelse av forsvarsmateriell, luftforsvar og sivil beredskap. PfP som ble lansert under NATO-toppmøtet i 1994 var i motsetning til NACC et bilateralt militært samarbeid mellom NATO og de enkelte partnerland. Fokus var her knyttet til fredsbevarende operasjoner og utviklingen av kapabiliteter i denne hensikt, samt også trening, felles planlegging og øvelser, hvor hensikten var å utvikle en størst mulig grad av interoperabilitet mellom NATO og de enkelte partnerlands militære styrker. PfP samarbeidet omfatter i alt 27 land, hvor man for hvert enkelt partnerlands vedkommende har utarbeidet individuelle partnerskapsprogram (IPP). Som det heter i offisiell NATO-sjargong skal PfP fokusere på forsvarsrelatert samarbeid, men som også går lenger enn dialog og samarbeid, til også å forme et reelt partnerskap. Dette er også hovedprinsippet bak det fordypede PfP-samarbeidet ("enhanced PfP") som ble vedtatt i 1997, og som samtidig avløste NACC med EAPC. Et viktig delement under PfP er PARP ("Planning and Review Process") som er knyttet til forsvarsplanlegging. Hensikten med PARP er i første rekke å evaluere de styrker og kapabiliteter som kan bli gjort tilgjengelige for multinasjonal samordning og trening, øvelser og operasjoner i forbindelse med NATOs styrker. PARP har i særlig grad vist sin nytte i forbindelse med partnerlandenes deltakelse i SFOR, samt at PARP uten tvil har bidratt til å styrke det politiske konsultasjonselementet innenfor PfP-rammen. Dette må også ses i forbindelse med etableringen av EAPC som innebærer en større grad av partnerinvolvering i den politiske styringen av fremtidige NATO-ledede PfP-operasjoner. Som en ser har NACC, PfP og EAPC vært sentrale elementer i NATOs eksterne tilpasning de siste ti år. Likevel må det også understrekes at denne politikken ikke bare har vært preget av tilpasning, men i vel så høy grad vært et proaktivt element som blant annet har sikret NATO en legitimitet som få trodde var

mulig i 1990, og som samtidig har sikret en fortsatt amerikansk ledelse av Alliansen. Dette siste henger for øvrig også sammen med en sentral målsetting i amerikansk sikkerhetspolitikk, en politikk som i korthet går ut på å sikre en stabil maktbalanse i Eurasia for på den måten unngå hegemonidannelser som igjen kan være en trussel mot vesentlige amerikanske sikkerhetsinteresser.

Forholdet til Russland utgjør imidlertid en stor utfordring for NATO grunnet Russlands oppfatning av at NATOs politikk på 1990-tallet har hatt som målsetting å utestenge Russland fra en stormaktsrolle i Europa. De russiske reaksjonene på NATO-utvidelsen og på de særdeles negative holdningene til NATOs militære operasjoner mot Jugoslavia våren 1999 er klare eksempler på dette. Denne utfordringen viser også NATOs begrensninger med hensyn til den overordnede målsetting om å skape en mer kollektivt preget sikkerhetsorden i Europa. Samtidig viser dette de begrensninger som gjør seg gjeldende for den avtalen som NATO inngikk med Russland i mai 1997 som har den formelle tittelen "Founding Act of Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation". Til tross for de positive omtalene som denne grunnakten gis i sentrale NATO-dokumenter, er det liten grunn til å tvile på at dette dekker over de faktiske politiske realiteter. Makter man ikke fra NATOs side å innlede et godt og konstruktivt forhold til Russland er det også fare for at NATOs arbeid med å motvirke spredning av masseødeleggelsesvåpen og terrorisme vil komme i fare. NATO-toppmøtet understreket nettopp at det var denne type utfordring som vil være den største ved inngangen til det 21 århundre.

En avtale som har fått relativt liten oppmerksomhet er avtalen som NATO har inngått med Ukraina. Avtalens formelle navn er "Charter for a Distinctive Partnership Between NATO and Ukraine", og dekker et vidt spekter av samarbeidsaktiviteter, herunder sivilforsvarssamarbeid, krisehåndtering i forbindelse med katastrofer, demokratisk kontroll over de væpnede styrker, reform av de væpnede ukrainske styrker, interoperabilitet mellom NATOs styrker og ukrainske styrker etc. Arbeidet er organisert innenfor en NATO-Ukraine Commission (NUC) som er det overordnede politiske organ for dette samarbeidet. Ukrainas status i Europa er særdeles viktig, både på grunn av sin strategiske plassering, men også fordi det befolkningsmessig er på linje med Storbritannia, Frankrike og Italia. Ukraina sliter med mange av de samme "kaosproblemene" som Russland, noe som er en indikator på at Ukrainas plass i Europa vil være med på å bestemme hvilket sikkerhets- og samarbeidssystem man vil få i det fremtidige Europa. Så langt har ikke Ukraina skapt store problemer for Vesten. Landet har ikke vært en like markant motstander av NATO-utvidelse som Russland og Belarus, samt at landet også holdt en forholdsvis lav diplomatisk profil under NATOs militære aksjoner mot Jugoslavia. Det forhold at NATOs politikk til en viss grad møter en større forståelse i Kiev enn i Moskva gjør også Ukraina viktig for NATO i den forstand at landet kan være en slags "formidlingskanal" mellom NATO på den ene siden og Russland på den andre.

Ved siden av diskusjonen omkring de muligheter og begrensninger som ligger i NATOs alleuropeiske orientering på 1990-tallet, har man mot slutten av tiåret også fått en diskusjon omkring en mulig "globalisering" av NATOs oppgaver. Dette må igjen ses i perspektiv av den økende globaliseringsdebatten som har kommet på 1990-tallet, som delvis må ses i lys av USAs rolle som en global supermakt hvis sentrale verdier er i ferd med å bli globalisert. Derfor

har det blitt hevdet at de sikkerhetsutfordringer som NATO møter er av global karakter, og at NATO av denne grunn burde bli en organisasjon som kan håndtere felles vestlige utfordringer uansett hvor de måtte oppstå. Dette må også ses i lys av at NATO delvis har blitt en virtuell allianse med fokus på oppgaver og kapabiliteter. Studien konkluderer likevel med at NATO i overskuelig fremtid vil være en regional allianse med sikkerheten i det euro-atlantiske området som fokus. Årsakene til dette understrekes i studien hvor det fremføres de store vanskelighetene med hensyn til å komme fram til et felles politisk og operasjonelt utsyn i forbindelse med "out of area" operasjoner. Dette har sammenheng med den overfornevnte kollektive handlingsteori. I tillegg sies det at mens USA er den eneste globale supermakten med globale interesser, er de europeiske statene i første rekke regionale makter med regionale interesser. Økte bestrebelser i EU med hensyn til å etablere en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk vil i tillegg kunne vanskeliggjøre eventuelle amerikanske bestrebelser med hensyn til å dra de europeiske statene med i USAs globale engasjement. Dette har også sammenheng med at jo mer integrert EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk blir, desto mer vil denne politikken kunne atskille seg fra NATO. I tillegg er det flere NATO-stater som understreker NATOs fundamentale oppgave som er det kollektive forsvaret av medlemslandenes territorium. Dessuten synes det å være et faktum at flere sentrale NATO-medlemmer har motforestillinger mot å handle utenfor et mandat fra FNs Sikkerhetsråd.

En annen debatt som har pågått i NATO i løpet av 1998-9 var den tyske utenriksminister Joschka Fischers utspill om å endre NATOs "fleksibelt svar"-doktrine som innebærer en mulig førstebruk av kjernevåpen. Utspillet møtte stor motstand, ikke bare hos Tysklands nære allierte, men også internt, som fra det tyske forsvarsdepartement som i etterkant av utspillet uttalte at man fra tysk side ikke ville foreta noen kursendring på dette området. Fra USAs, Frankrikes og Storbritannias side sies det at man vil beholde den nåværende kjernevåpenpolitikken. Tre årsaker fremføres for denne tilsynelatende konservatisme. Det første er den mulige "resttrussel" (residual threat) fra Russland, det andre er knyttet til den økende utfordring fra biologiske og kjemiske våpen hos de såkalte *rogue states*, og den tredje er knyttet til Tysklands nære og spesielle relasjoner med Frankrike hvis målsetting er å utvikle en felles europeisk forsvarspolitik og et felles europeisk forsvar. I tillegg understreker det strategiske konseptet til NATO at de kjernefysiske styrkene i Europa sørger for et vesentlig politisk og militært bånd mellom de europeiske og de nord-amerikanske medlemmene av Alliansen, og at Alliansen derfor vil opprettholde relevante kjernefysiske styrker i Europa. Derfor vil det være mer riktig å hevde at dette utspillet var myntet rent innenrikspolitisk, og særlig mot utenriksministerens eget parti, De Grønne, som har en sterk pasifistisk og anti-militaristisk profil. Denne profilen kom enda mer til syne i forbindelse med NATO-operasjonene mot Jugoslavia våren 1999, hvor et av hovedankepunktene mot denne aksjonen var at den manglet sanksjon i fra FNs Sikkerhetsråd. I FN-pakten står det blant annet i artikkel 53 at "[u]ten at Sikkerhetsrådet har godkjent det, skal dog intet tvangstiltak treffes i henhold til regionale ordninger eller av regionale organisasjoner". Hvordan NATO skal forholde seg til FN og OSSE blir derfor et av de store utfordringene NATO står overfor i årene som kommer. En hypotese som med rimelighet kan fremføres er at jo mer NATO frikoples fra FN-paktens prinsipper, desto mer vil også de kollektive sikkerhetspolitiske oppgavene som NATO har tilegnet seg på 1990-tallet bli undergravet, og desto større blir mulighetene for en splittelse innad i Alliansen. For Norge vil dette være en særdeles uheldig utvikling. Studien gir en utførlig historisk beskrivelse og

analyse av mandatspørsmålet i forbindelse med internasjonale operasjoner. Allerede i juni 1992 sa NATO seg villig til å kunne støtte opp under vedtak som var blitt fattet av det daværende KSSE. I desember samme år gjorde man tilsvarende overfor FN. Man skulle med andre ord aksjonere med grunnlag i et mandat fra FN eller OSSE. Allerede samme år fikk vi de første eksemplene på slike oppdrag i og med den maritime overvåkingen av Adriaterhavet på vegne av FN, og senere en tilsvarende overvåking av luftrommet over Bosnia. Dayton-avtalen som ble til i desember 1995 hadde som en av sine grunnpilarer at NATO skulle sette inn en fredsbevarende styrke, noe som fikk sitt mandat gjennom Sikkerhetsrådets Resolusjon 1031 av 15 desember 1995.

I studien understrekes det at mandatspørsmålet i forbindelse med fredsoperasjoner i hovedsak er et tresidig problemkompleks. For det første *hva slags* konflikttype man kan gripe inn i, dernest *hvem* (hvilken institusjon) som skal ha myndighet eller ha fullmakt til å kunne pålegge eller gi oppdraget, og til slutt *hvordan* oppdraget skal løses (rammen). De to første er av politisk art, mens det siste i like stor grad er et militært anliggende. Mot denne bakgrunn drøftes så problemstillinger knyttet til intrastatlig inngripen, institusjonell myndighet og mandatets innhold. Til det første henvises det til artikkel 2 punkt 7 i FN-pakten hvor det stadfestes rent prinsipielt at man ikke skal blande seg inn i andre lands interne anliggender. Likevel understrekes det at kapittel VII i FN-pakten åpner for muligheten til å aksjonere etter nærmere spesifiserte retningslinjer i artikkel 41 og 42, selv om det er uenighet om dette gjelder interne konflikter. *Intet i FN-pakten tilsier militær intervensjon på humanitært grunnlag.* FN's generalsekretær Kofi Annan uttalte likevel under sin tale til Generalforsamlingen i september 1999 at det kan være riktig å gripe inn der myndighetene massakrerer egne borgere. Det andre aspektet er knyttet til den institusjonelle myndighet, og henspeler særlig på hvem som skal kunne autorisere fredsoperasjoner som innebærer bruk av tvang. Fram til Kosovo var dette helt klart et anliggende for FN's Sikkerhetsråd alene. Mange mente da også at FN-resolusjonen 1199 av september 1998 var et godt nok grunnlag for NATO til å kunne gripe inn, fordi Sikkerhetsrådet i denne resolusjonen understreket at situasjonen i Kosovo utgjorde en trussel mot stabiliteten og sikkerheten i regionen. Likevel var det uenighet innad i Alliansen om Alliansens rett til å gripe inn i Kosovo uten FN-mandat. Studien henviser her til vedtaket i NATOs parlamentarikerforsamling av november 1998 om å fjerne kravet om at man skal være avhengig av FN eller OSSE. NATOs strategiske konsept har da også formelt åpnet opp for å kunne intervenere med tvangsoperasjoner uten samtykke fra FN i det euro-atlantiske området. Det man med andre ord her forsøker å gjøre er å frigjøre seg fra de permanente medlemmers adgang til å blokkere tiltak i Sikkerhetsrådet gjennom vetoretten. Norge begrunnet i denne sammenheng sin støtte til konseptet til NATOs understreking av at det er Sikkerhetsrådets overordnede ansvar å sikre den internasjonale fred og sikkerhet.

Likevel er det ingen grunn til å legge skjul på at NATO har begynt å ta seg til rette overfor FN, noe som kanskje også må ses i sammenheng med den økende unilateraliseringen av den amerikanske utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det tredje og siste momentet som belyses er mandatets innhold. Her understrekes det overordnede krav om at et mandat for en *fredsfremmende militær innsats er så klart og entydig formulert at det ikke skal herske tvil om verken formålet med operasjonen eller gjennomførbarheten.* I den praktiske virkelighet har dette så langt fra alltid vært tilfellet. UNPROFOR er et eksempel på at verken ressurser eller

rammebetingelser var tilstede for å kunne håndtere de gitte oppdrag gjennom stadig nye mandater. Ut over dette er det en utfordring at operasjonene etter hvert blir av en helt annen karakter enn det de i utgangspunktet var tilpasset for. Det kjente "mission creep" fenomenet er en utfordring som politikerne og de militærfaglige planleggere må ta i betraktning. Hovedårsaken til at det ofte har vært et avvik mellom mandatets innhold og den konkrete militære operasjon, er at mandatet ofte er et politisk kompromiss mellom ulike parter noe som igjen kan skape ulike forventninger hos partene, og som skaper uenighet i den militære gjennomføringen av operasjonen.

Ut i fra studiens diskusjon omkring mandatets innhold og utforming i forbindelse med fredsoperasjoner konkluderes det med at NATO står i fare for å miste sitt indre samhold dersom NATO frikoples fra FN-pakten i for stor grad. Dette vil også være et brudd på NATOs eget traktatgrunnlag. Det har vært gjennom utbygging av mer kollektive og inkluderende samarbeidsstrukturer i det euro-atlantiske området at NATO har funnet sin legitimitet siden 1990. Mistes denne legitimiteten, noe som kan skje gjennom en skarpere øst-vest skillelinje i Europa, kan man også risikere å miste deler av det amerikanske sikkerhets- og forsvarspolitiske engasjementet; et engasjement som Europa hittil har vært svært avhengig av. Mot denne bakgrunn kan fremveksten av EU som en sikkerhets- og forsvarspolitisk aktør både betraktes som et tiltak som skal sikre et fortsatt betydelig amerikansk engasjement i Europa, og som et europeisk forsøk på balansere den store amerikanske dominansen innenfor NATO og dermed skape et EU som kan opptre mer uavhengig av USA og NATO. I studien ses fremveksten av EU som en sikkerhets- og forsvarspolitisk aktør i et historisk perspektiv. Det blir understreket at denne dimensjonen har vært med EU-prosessen helt siden EU-integrasjonens begynnelse på 1950-tallet. På bakgrunn av den kalde krigen og den bipolare sikkerhetspolitiske situasjonen som da eksisterte var det imidlertid ikke mulig å komme fram til en ordening som gjorde at EU ville fremstå som en selvstendig og troverdig sikkerhets- og forsvarspolitisk aktør. I dette historiske perspektivet gis også det tysk-franske samarbeidet en betydelig vekt, da mye av grunnlaget for dagens debatt om sikkerhets- og forsvarspolitikk kan føres tilbake til den samarbeidsavtale som Tyskland og Frankrike undertegnet i 1963, og som har vært basisen for deres samarbeid siden. Revitaliseringen av Den vesteuropeiske union (VEU) i 1984 kan dermed ses i lys av feiringen av 20-års markeringen for Elysée-avtalen av 1963, i tillegg til at denne revitaliseringen også må ses i lys av "den nye kalde krigen" på begynnelsen av 1980-tallet hvor de europeiske statene hadde en helt annen tilnærming overfor Sovjetunionen enn det USAs unilateralistiske utenrikspolitikk hadde.

På bakgrunn av den kalde krigens slutt har 1990-tallet vært den mest integrative perioden siden EU-prosessen begynnelse. Det EU som eksisterer i dag (2000) er av en helt annen karakter enn det EF som eksisterte i 1990. Fullføringen av det indre marked i 1993, ratifikasjonen av Maastricht-traktaten, opptaket av tre nye medlemmer i 1995, starten på utvidelsesforhandlingene med tolv nye stater, iverksettingen av en økonomisk og monetær union, ikrafttreddelsen av Amsterdam-traktaten, en ny giv for EU på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området ved en integrasjon av VEU i EU, har til sammen medført at EU uten tvil fremstår som det viktigste maktpolitiske sentrum i Europa. Et sentrum som også vil kunne overta deler av NATOs oppgaver ved inngangen til det 21 århundre. Til tross for disse utviklingstrekk, understreker studien sterkt de manglende kapasiteter EU har på det rent

forsvarsmessige området, kapasiteter som både blir svært dyre å utvikle og som det vil ta svært lang tid å anskaffe seg. Bakgrunnen for DCI var nettopp den økende ubalanse mellom kapabiliteter og interoperabilitet mellom amerikanske og europeiske stridskrefter – og som nettopp ble et viktig tema under NATO-toppmøtet i april 1999. Det er nettopp manglende kapasiteter på en rekke felt som i dag hindrer uavhengige europeiske militære operasjoner i et noe nært ”meningsfylt” omfang. For å råde bot på dette kreves *ressurser og politisk vilje*. Det var også derfor det mye omtalte St.Malo-møtet mellom de franske og britiske ledere i stedet for å understreke institusjoner understreket utviklingen av felles interesser og felles kapasiteter. Studien viser da også til en tabell over USAs og EUs militære kapasiteter. Det fremkommer blant annet her at mens USA bevilger 3,33% av BNP til militære formål, bevilger EU-landene omtrent 1,77%, noe som er 89% mindre enn det USA gjør. Ut over dette viser styrketallene for enkelte materiellkategorier at de 15 EU-landene ikke helt har klart å frigjøre seg fra den kalde krigens struktur. Det området hvor EU-landene har størst utfordringer er på luftoperasjoner. Dette er viktig, fordi den fremherskende oppfatning blant vestlige politikere er at luftoperasjoner er et tjenlig redskap når man skal intervensere ”out of area” på grunn av lavere risiko for tap. For øvrig vil en luftoperasjon uansett være en helt nødvendig del av en tvangsoperasjon. For at EU skal kunne utføre uavhengige fredsstøtteoperasjoner understreker studien følgende kapasiteter, kapasiteter som helt eller delvis mangler i styrkestrukturen:

- Strategisk luft- og sjøtransport
- Kommando-, kontroll-, kommunikasjonsutstyr og etterretninger (C3I). Dette inkluderer meget viktige – for ikke å si avgjørende – utstyrskomponenter for innsamling og analysing av etterretninger i sann tid
- Trenet personell for sivilt-militært samarbeid (CIMIC) og psykologiske operasjoner (PSYOPS)
- Beskyttelse mot ABC-angrep

Studien går så gjennom en hel rekke områder hvor det på europeisk side mangler tilstrekkelige kapasiteter for å kunne gjennomføre mer ”skarpe” operasjoner. For å kunne drive autonome fredsoperasjoner er det likevel ikke nødvendig for EU å ”matche” USA – verken kvalitets- eller kvantitetsmessig. Mens selv relativt små konflikter vil etter all sannsynlighet kreve kapasiteter som helt eller delvis mangler i EU-landenes samlede militære styrker per dags dato. Store kapasitetsforbedringer kan neppe forventes på denne siden av 2010, noe som ytterligere vil vanskeliggjøre utfyllingen av det oppståtte teknologigapet. En faktor som lett blir undervurdert i mange europeiske land (inklusive vårt eget) er behovet for trening og øvelser for personellet. Dette krever også betydelige ressurser i form av personellkostnader, treningsutstyr og treningsområder. Det hjelper lite å investere i kostbart og sofistikert materiell, hvis ikke personellet kan bruke det på en effektiv måte. Dette igjen tilsier en større grad av profesjonalisering i de militære oppsetninger, en trend vi har sett i mange europeiske land i de senere år.

Spørsmålet om en profesjonalisering, helt eller delvis til erstatning for verneplikt, vil kunne bli en av de hete debatter i norsk forsvarspolitik i det neste tiår. Som tidligere understreket er

verneplikten og forsvaret av eget territorium en helt sentral del av den norske sikkerhets- og forsvarspolitiske kulturen. Dette spørsmålet henger også nær sammen med problemstillingene knyttet til det norske utenriks- og sikkerhetspolitiske handlingsrommet, og dermed også sammenheng med mottakeligheten for norske synspunkter hos Norges NATO-allierte og hos EU-landene.

Den generelle mottakelighet for Norge og norske interesser er trolig mindre enn den var for noen år siden. Dette har sammenheng med at Norge og de typer saker Norge ble assosiert med internasjonalt ikke er like synlige på den internasjonale politiske dagsorden. Dette gjelder særlig olje, miljø, og øst-vest relasjoner. Endringen i det internasjonale normene for politisk adferd har også vært med på å redusere Norges relative betydning i andres øyne. Den "nordiske modellen" for samfunnsutvikling har måttet vike plassen for en langt mer "liberalistisk modell". Internasjonalt spiller økonomisk bistand også langt mindre rolle etter at den kalde krigens konkurranse om u-landene er over. I tillegg har heller ikke Norge lenger så internasjonalt kjente ledende politikere som Gro Harlem Brundtland og Johan Jørgen Holst, som automatisk fikk tilgang til de viktigste internasjonale fora og statsmenn, og hvis meninger ble tatt hensyn til. Dagens norske politiske ledere må i større grad kjempe for denne tilgangen og blir heller neppe tatt hensyn til i samme grad. Dette skyldes imidlertid ikke bare at dagens norske politiske ledere ikke har samme tyngde og nettverk, men også at de sakene de forfekter ikke lenger blir sett på som like sentrale.

Endringer i den strategiske situasjon og i nordisk, europeisk og atlantisk politikk har på en avgjørende måte endret rammevilkårene for norsk sikkerhetspolitikk, og i praksis begrenset handlingsrommet for den norske regjering. I studien understrekes det at det har skjedd en marginalisering på tre nivåer:

- *På det nordiske plan* har fokus blitt flyttet fra vest (Norskehavet og Nordsjøen) til øst (Østersjøen) gjennom at Sverige og Finland har blitt knyttet til det vestlige samarbeid og ved at de baltiske land har blitt trukket inn i det nordiske og europeiske samarbeid. Sverige og Finland forholder seg ikke lenger til det vestlige samarbeidet via Norge (Norge som "agent"), men Norge må i større grad forholde seg til det vestlige samarbeidet gjennom de øvrige nordiske land fordi disse på stadig flere områder (NATO foreløpig unntatt) er mer "sentrale" enn Norge, og fordi disse spiller en mer sentral rolle på et så sentralt område som baltisk sikkerhet. Betydningen av nordisk samarbeid, hvor Norge stiller på like fot med de andre, er mindre enn tidligere.
- *På det europeiske plan* har Norge i motsetning til de øvrige nordiske land (bortsett fra Island) valgt å bli stående utenfor EU. En ytterligere marginalisering vil finne sted etter hvert som EU utvikler en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk med mer substans enn det som hittil har vært tilfelle. Dette innbefatter også forsvarspolitikken gjennom integrasjonen av VEU i EU som vil finne sted under det franske formannskapet høsten 2000.
- *På det atlantiske plan* er ikke Norge så viktig som tidligere, men kan bli langt mer marginalisert dersom NATOs beslutninger i større grad enn nå skjer etter en USA-EU dialog, men som vil sette ikke-EU medlemmer på sidelinjen. Jo sterkere EU manifesterer seg selv som en institusjon som også tar forsvarspolitikken inn i sine strukturer, desto mer fremtredende vil "bipolariseringen" av NATO bli, med en tilhørende marginalisering av ikke-EU-medlemmer.

Norge har i praksis kommet lenger ut i "periferien" som et resultat av den politiske utvikling på alle disse tre nivåene etter den kalde krigen. Dette fører i praksis til at norske problemstillinger og interesser er mindre "synlige" for de sentrale aktører, og at det derfor kan bli vanskeligere å vinne fram med norske synspunkter. Derfor kan det være relevant å ta utgangspunkt i noen strategier for hvordan et land utenfor "sentrum" kan søke å påvirke utviklingen i "sentrum" og med dette øke sitt handlingsrom i forhold til det samme sentrum. Dette er strategier som dels skal minke "kostnadene" forbundet med å søke tilgang, dels skal øke mottakeligheten i "sentrum" for vedkommende lands posisjon og politikk. I studien understrekes følgende strategier:

1. Integrasjon
2. Deltakelse
3. Påvirkning gjennom "agenter"
4. Ekstern ressurs
5. Tilpasning
6. Avskjerming

Integrasjonsstrategien overfor EU måtte den norske regjering oppgi som følge av folkeavstemningsresultatet i 1994. I NATO-sammenheng er Norge allerede fullt ut integrert. Problemstillingen knyttet til integrasjon kan likevel bli aktuell dersom det opprettes et indre "direktorat" i NATO som følge av en tydeligere rolle for EU i sikkerhets- og forsvarspolitikken.

Deltakelsesstrategien er en strategi for et land som formelt står utenfor for i størst mulig grad å komme innenfor, for dermed å få informasjon og påvirkningsmulighet, men da uten de formelle rettigheter medlemskap gir. Dette var en strategi den norske regjering forfulgte i tiden rett etter folkeavstemningsresultatet, men oppdaget raskt at EU-statene ikke ville gi Norge innflytelse.

Påvirkning gjennom "agenter" har også vært en strategi som Norge har forsøkt seg på. En "agent-strategi" bygger i utgangspunktet på den forutsetning at norske synspunkter har en så stor mottakelighet hos den potensielle "agent" at dette alene er tilstrekkelig for at han skal fremme norske interesser. En slik mottakelighet skulle i første rekke være til stede i de øvrige nordiske land, og eventuelt i Storbritannia og USA, på grunn av geografisk og kulturell nærhet, og et tilsynelatende bredt spektrum av felles interesser og verdier. Det som man imidlertid har sett i EU-sammenheng er at de øvrige nordiske land og Norge bare i begrenset grad deler "tunge" interesser, særlig på det økonomiske området, hvor det er motstridende interesser for eksempel når det gjelder olje og fisk. Dessuten må den britiske omvurdering i forhold til EU når det gjelder spørsmålet om å gi EU en sikkerhets- og forsvarspolitisk dimensjon føre til at Norge ikke lenger kan anvende seg av Storbritannia som "agent" innenfor EU i sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål. Erfaringen viser derfor at spesiell interesseprofil på det økonomiske og sikkerhetspolitiske området gjør det vanskelig å finne "agenter" som kan fremme våre interesser på disse områdene. Skal man finne villige "agenter" på "tunge" områder krever dette norske motytelser som eventuelt øker kostnadene på andre områder, slik at gevinsten hva handlingsrom angår blir begrenset. Det må være i andre parters interesse å spille rollen som "agent".

Ekstern ressurs tar utgangspunkt i den rolle som en selv har for andre, slik at andre kan se det i sin interesse å ta hensyn til ens synspunkter og interesser. Å fremstå som ekstern ressurs har lange tradisjoner i norsk utenrikspolitikk og er nært knyttet til det idealistiske aspektet ved denne politikken. Man mener at det vi har å tilføre omverdenen er så vesentlig at omverdenen vil innse dette å høre på oss. Fredsarbeid, fredsbevarende operasjoner, u-hjelp og miljø var eksempler på områder vi mente å stå for slike verdier. Jo mindre formell og permanent tilgang man har til beslutningssystemene, jo viktigere er det å søke å fremstå som en ekstern ressurs. Dersom man får etablert en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk og en felles forsvarspolitikk innen EU, med de konsekvenser dette vil kunne ha for utviklingen i NATO, vil alle de tre siste strategiene ("deltakelse", "agent" og "ekstern ressurs") være viktige for å utvide det norske handlingsrommet i forhold til NATO. Det er imidlertid grunn til å tro at den siste strategien kan være viktigst, fordi denne i størst grad vil kunne øke mottakeligheten for norske synspunkter. Men den er kanskje mer effektiv i forhold til USA enn til EU-landene.

Tilpasning er en mer passiv strategi hvor man søker å opprettholde mest mulig handlingsrom ved ikke å komme på kollisjonskurs med de aktører som i praksis er med på å bestemme de ytre rammevilkårene for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. På det sikkerhets- og forsvarspolitiske området førte Norge en aktiv tilpasningspolitikk under den kalde krigen. Det var viktig ikke å fremstå som avviker, som "fotnotenasjon". Helst måtte man være den som i størst grad tok hensyn til NATOs ulike målbare kriterier for militær adferd. Dette var trolig spesielt viktig fordi man måtte kompensere for avvik på områder som base- og atompolitikken. Så lenge det norske trusselbildet og det norske forsvarskonseptet stort sett stemte overens, var "tilpasning" heller ikke noe problem, men et bevisst ønske fra politisk og militært hold. Etter den kalde krigen ble sikkerhets- og forsvarspolitisk "tilpasning" langt mer av et problem. Spriket mellom norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk og den rådende i NATO har blitt stadig mer synlig, og presset for tilpasning derfor økende. Ikke-tilpasning kunne derfor føre til negative reaksjoner, åpent eller i det stille. Etter godkjenningen av NATOs type strategiske konsept i 1999 ble det potensielle presset mer alvorlig, fordi den nye linjen nå var formelt godkjent, og ikke-etterlevelse ville derfor representerte en avvik fra denne. Dermed ble de potensielle kostnader ved ikke-etterlevelse større. Man ser da også en klar utvikling på norsk side i retning av tilpasning. Denne var mer halvhjertet tidligere i 90-årene, men langt mer markant de siste par år. Den manglende tilpasning tidligere kan langt på vei forklares ved begrensninger av innenrikspolitiske karakter i regjeringens handlingsrom, men disse har blitt gradvis mindre på grunn av påvirkning utenfra, samtidig som problemene forbundet med ikke-tilpasning utad har blitt større.

Avskjerming og isolasjon har aldri vært noen aktuell hovedstrategi for Norge i forhold til NATO, selv om vår base- og atompolitikk langt på vei må kunne tolkes som en avskjermingskomponent i en strategi som i hovedsak gikk på integrasjon. Avskjermingen skulle i denne sammenheng føre til at opinionens mottakelighet for denne integrasjonspolitikken ble større slik at regjeringens handlingsrom i forhold til NATO mer generelt dermed ble større. Etter den kalde krigen har man sett klare tendenser på enkelte hold i Norge til å skjerme seg fra en del av de mulige implikasjonene av det nye NATO. Fordi det nye NATO, som vi allerede på påpekt, utfordrer sentrale verdier og tradisjoner som ligger til

grunn for norsk forsvarstenkning, ville forsøk på tilpasse Forsvaret de oppgaver det nye NATO prioriterer, føre til motstand. Denne erkjennelsen førte til at norsk forsvarspolitikken lenge fortsatte på det gamle spor, slik at forsvarssektoren i praksis langt på vei skjermte seg mot de nye impulser. Avskjerming i forhold til EU fremsto aldri som noen aktuell strategi fordi den norske tilknytningen til europeisk politikk og økonomi er svært sterk, og fordi alternative tilknytninger i praksis ikke eksisterer. Globaliseringen på det økonomiske området, basert på de gjeldende normer for internasjonal økonomisk atferd, peker i samme retning. Rent avslutningsvis må en derfor konkludere med at Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske handlemuligheter på mange måter er mindre enn under den kalde krigen, fordi den norske regjeringens muligheter for å innvirke på sentrale ytre faktorer har blitt mindre, og fordi norske synspunkter ikke i samme grad som før samsvarer med synspunktene hos Norges viktigste allierte. Dette må også ses i sammenheng med indrepolitiske faktorer som det norske ikke-medlemskapet i EU, og den forsvarskultur som tradisjonelt har preget det norske forsvar.

I utenriks- og forsvarspolitikken kan Norge stå overfor vanskelige avveininger som skyldes en økende norsk avhengighet *både* av USA og av EU. Så lenge EU ikke hadde noen felles utenriks- og sikkerhetspolitikk var dette et problem man kunne leve med fordi man hadde en "sektor-tenkning" hvor man orienterte seg i retning av USA/NATO på det sikkerhetspolitiske området, og EU på det økonomiske området. Samtidig søkte man å være mest mulig "synlig" på det utenrikspolitiske området gjennom å fremstå som mekler i flere konflikter rundt om i verden.

En hovedforutsetning som denne studien har lagt til grunn er at Norges nåværende tilknytning til EU ligger fast i årene som kommer. Dette faktum gjør at det stilles store krav til Norge om å skape ordninger som gjør at man kan komme på innsiden i så mange interne beslutningsfora som overhodet mulig. Med de endringsprosesser som nå er på gang hvor et nytt arbeidsforhold mellom USA og EU utvikles, og med det også et "nytt" NATO, gjør at Norges store utenrikspolitiske utfordring ligger i å forsøke å identifisere hvilke samarbeidsrammer som vil være de dominerende i årene som kommer. Med dette som bakgrunn bør da Norge forsøke å komme på innsiden i disse rammene med det overordnede sikte å skaffe seg en så likeverdig deltakende rolle som mulig.

1 INNLEDNING

Denne rapporten er resultatet av en forespørsel fra Plan- og evalueringsenheten (PEV) i Utenriksdepartementet om å analysere konsekvensene av utviklingstendensene innen NATO for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. NATOs toppmøte i april 1999 og godkjenningen av et nytt strategisk konsept for Alliansen har konsekvenser også for Norge, og hensikten med denne rapporten er både å drøfte de nye utfordringene og å diskutere mulige norske svar på disse utfordringene, gitt de internasjonale og nasjonale rammevilkår den norske regjering må forholde seg til.

1.1 De institusjonelle rammevilkår

Norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk hadde forholdsvis stabile internasjonale rammevilkår i mer enn fire tiår, noe som førte til en stor grad av kontinuitet i Norges forhold til omverdenen, en kontinuitet som delvis ble sett på som et mål i seg gjennom uttrykket "sikkerhetspolitikken ligger fast". Denne kontinuiteten gjaldt ikke bare den generelle utenriks- og sikkerhetspolitiske orientering, men også Forsvarets struktur og oppgaver. Disse rammevilkårene er nå endret gjennom oppløsningen av Warszawapakten og Sovjetunionen, utviklingen innen EU, og ikke minst endringsprosessen innen NATO. Denne siste endringsprosessen reflekterer også endringene på de øvrige områdene, og har stor og direkte betydning for norsk sikkerhets- og forsvarspolitik fordi Norge som NATO-medlem må forholde seg til den utviklingen som skjer innen NATO. Denne utviklingen påvirker ikke bare norske sikkerhetsinteresser, men også vår måte å forholde oss til sikkerhets- og forsvarsproblemer på. Norske sikkerhetsinteresser må revurderes, våre muligheter til å hevde disse interesser blir påvirket både av institusjonelle endringer og av endringer i andre staters sikkerhetspolitiske interesser, og det må drøftes om den måten vi håndterer vår utenriks- og sikkerhetspolitikk er den optimale i den nye situasjon. Sentralt i denne forbindelse er den nye sikkerhetstenkningen innen NATO, med vekt på "krisehåndtering", hvor bruk av militære maktmidler i langt større grad enn tidligere blir sett på som et *politisk* instrument, slik at samspillet mellom utenriks- og forsvarspolitik er langt tettere enn tidligere.

NATOs toppmøte i Washington i april 1999 representerte en triumf for NATO som organisasjon. Den hadde overlevd den kalde krigen og klart å tilpasse en ny utenrikspolitisk situasjon uten en samlende fiende. Godkjenningen av et nytt strategisk konsept tilpasset den nye situasjon understreket dette. For Norge derimot representerer det "nye NATO" og det nye strategiske konseptet en utfordring fordi norsk sikkerhets- og særlig forsvarspolitik i så stor grad har vært knyttet til den virkelighetsforståelse det "gamle NATO" sto for.

Norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk stilles derfor overfor helt nye utfordringer etter den kalde krigen. Dette er utfordringer som dels skyldes endringer i den internasjonale struktur og i de internasjonale institusjoner Norge forankrer sin sikkerhetspolitikk i, men som også skyldes endringer i det "trusselbildet" Norge må forholde seg til og hvor den norske virkelighetsforståelse ikke alltid samsvarer med den som gjør seg gjeldende hos våre viktigste allierte. Endringene i rammevilkårene for vår utenriks- og sikkerhetspolitikk og dermed også i

de forventninger som stilles til norsk internasjonal adferd fører til ikke bare et press for, men også et behov for endring i norsk politikk for å tilpasse seg en ny virkelighet. På den annen side eksisterer det også en norsk virkelighet, med holdninger, verdier og politiske realiteter, som er med på å bestemme og å innsnevre det handlingsrom en norsk regjering har når det gjelder en slik tilpasning.

Det er i skjæringspunktet mellom det ytre påtrykk og det indre handlingsrom at norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk blir til. Det vil imidlertid alltid være en viss sammenheng mellom disse to nivåene, slik at det ytre påtrykk vil være med på å påvirke det indre handlingsrom, fordi konsekvensene av ikke å forholde seg til det ytre påtrykk vil bli "synlige" på ulike måter i form av handlinger overfor og holdninger til Norge i omverden. Reaksjoner fra omverdenen vil påvirke politikere, embetsmenn, opinionsledere og opinionen generelt, og dermed endre det innenrikspolitiske handlingsrom en regjering har å forholde seg til ved utformingen av utenriks- og sikkerhetspolitikken.

De to institusjonene som har størst betydning for den norske utenriks- og sikkerhetspolitikk er EU og NATO. Begge disse institusjonene var sentrale pilarer i det *vestlige* system under den kalde krigen, og begge har både utvidet sitt geografiske område og tilpasset sin rolle til nye utfordringer etter den kalde krigen. Norges forhold til EU vil ikke være hovedtemaet i denne analysen, men utviklingen i EU og Norges forhold til EU vil være vesentlige aspekter i det bakteppe Norges forhold til det "nye NATO" må vurderes mot. Det norske "nei" til EU i 1994 har ført til at Norge ikke deltar i de prosesser som fører fram til de beslutninger som nå legger grunnlaget for det nye Europa. Norge må søke å påvirke disse prosessene utenfra gjennom strategier vi senere vil skissere. Samtidig har de potensielle konsekvensene ved å stå utenfor blitt større både på grunn av utvidelsesprosessen i EU og på grunn av den økte integrasjonen mellom medlemsstatene på stadig nye områder, nå senest også på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området. Utviklingen innen EU påvirker imidlertid ikke bare EU-landene, men også mer og mer ikke-medlemmer, slik at EU i praksis legger premisset for utviklingen i hele Europa. Dette skjer dels gjennom avtaler, hvor enkeltland utenfor EU aksepterer EUs regelverk mot å få tilgang til EU-markedet, men også i økende grad gjennom den *globalisering* vi nå ser på det økonomiske området. Begge disse forholdene minker handlingsrommet for regjeringene i de land som står utenfor EU.

Sveriges og Finlands EU-medlemskap medfører nye utfordringer for Norge. EUs utvidelse nordover styrker den nordiske profil i EU og fører til at de saker som angår Norden som sådan har bedre muligheter for å vinne fram i en europeisk sammenheng. Norge fikk også muligheter for å få "agenter" innenfor EU som kunne fremføre også norske synspunkter, vel og merke dersom de øvrige nordiske lands interesser sammenfalt med de norske, noe som langt fra alltid er tilfelle. På den annen side svekkes det nordiske samarbeid, fordi de tre nordiske land som deltar i EU vil ha EU-organene som mer naturlige samarbeidsfora enn de nordiske institusjonene. Dette fører til at Norge i større grad blir stående utenfor når nordiske land koordinerer sin politikk, eller i alle fall må bruke mer tid og energi for å bli hørt, og eventuelt tatt hensyn til.

En annen utfordring sett med norske øyne er at det nordiske politiske "tyngdepunktet" er forskjøvet østover, fra et Nordsjø-orientert fokus med sentrum i det "vestlige" Norden til et Østersjø-orientert fokus, med sentrum i det "østlige" Norden. Dette skyldes i første rekke at ikke bare Finland, men også de baltiske land har blitt knyttet tettere til det nordiske og vestlige samarbeidet, men i tillegg er det sikkerhetspolitiske tyngdepunktet flyttet fra Nordområdene til Østersjøen. Både de politiske, økonomiske og militære interessene er derfor i langt større grad enn tidligere knyttet til Østersjøen. Dette gjelder også USAs interesse for dette området, fordi de baltiske lands sikkerhet blir sett på som viktig, slik at den innsats de enkelte nordiske land yter for disse lands sikkerhet blir lagt merke til i Washington. Sverige, Danmark, og i noen grad Finland, kan her spille en viktig rolle for å stabilisere dette området, hvor Østersjøen nå er noe som binder sammen, ikke som skiller, slik tilfellet var under den kalde krigen.

1.2 Overordnede utfordringer for norsk sikkerhets- og forsvarspolitik

Norge er derfor ikke en sentral aktør i noen av disse prosessene, og risikerer derfor å bli "marginalisert" dersom man ikke setter inn vesentlige politiske ressurser for å forhindre dette. Når det gjelder sikkerhetspolitikken er det i første rekke tre utviklingstendenser som medfører politiske utfordringer for Norge. Det er to utviklinger innen NATO: endringen i NATOs sikkerhetspolitiske tenkning og strategi, og endringen i NATOs uformelle beslutningssystem; og det er forholdet mellom NATO og EU når det gjelder ansvarsdeling på det sikkerhetspolitiske området. Endringsprosessene på disse tre områdene har en ting felles; de bidrar alle til å marginalisere Norges posisjon i europeisk sikkerhetspolitikk. *Den generelle definisjonen av marginalisering kan i denne sammenheng sies å være en utvikling hvor en stats synspunkter og interesser har en mindre mottakelighet hos andre aktører enn det som tidligere var tilfelle. Dette kan dels skyldes mangel på institusjonell tilknytning, slik tilfellet er for Norge i forholdet til EU, men det kan også skyldes at norske sikkerhetspolitiske prioriteringer og interesser ikke har den samme mottakelighet som hos Norges allierte innenfor NATO. I teoretisk forstand kan derfor marginalisering slik det her er definert også forekomme innenfor et institusjonelt rammeverk som Norge er fullverdig deltaker i.* Det er denne definisjonen av marginalisering rapporten vil legge til grunn når den omtaler dette begrepet.

Norge hadde en trygg forankring i det "gamle NATO". Det norske trusselbilde, basert på frykten for et angrep fra Sovjetunionen som del i en storkonflikt i Europa, stemte overens med det rådende innen NATO, og norsk territorium spilte en strategisk viktig rolle for NATO. I tillegg til dette hadde norsk sikkerhetspolitisk ekspertise spilt en viktig rolle i å legge premissene for amerikansk holdning til sikkerhetsutfordringene i vår del av Europa. Det siste var viktig fordi NATO i mange sammenhenger fungerer som et sett bilaterale relasjoner mellom USA og det enkelte NATO-land. Norge ble sett som strategisk viktig og potensielt utsatt, og derfor som et land som kunne forvente å motta støtte i en krisesituasjon, dersom man på norsk side la forholdene til rette for å motta slik hjelp. Det var derfor ingen forventninger i allierte land om at Norge skulle komme disse til hjelp i en mulig krisesituasjon. Norsk militær støtte til andre land skjedde i form av deltagelse i fredsbevarende operasjoner, i hovedsak i FN-regi. Forsvaret av Norge var basert på verneplikt, og deltagelsen i internasjonale operasjoner på frivillighet. Den siste virksomheten ble ikke sett på som en integrert del av Forsvaret, men mer som en forlengelse av det internasjonale engasjement man hadde med utviklingshjelp osv.

Trusselen fra Sovjetunionen, NATO-støtte, et forsvar knyttet til norsk territorium og verneplikt var hovedelementene i norsk forsvarstenkning i det første halve århundret etter 1945, og la grunnlaget for hva man kan kalle en norsk "forsvarstradisjon". Når det gjelder forholdet til omverdenen hadde man en kombinasjon av to tilsynelatende motstridene tradisjoner. Den ene er behovet for militær støtte, preget av erfaringene fra 1940 ("aldri mer 9 april"). Den andre er den tradisjonelle norske skepsis mot "maktpolitikk", og derfor også mot å knytte seg for sterkt til en stormakt. Dette kan formuleres slik at man ønsket hjelpen, men ikke hjelperen. Dette, sammen med ønsket om lavspenning i Nordområdene, er en del av bakgrunnen for de norske "selvpålagte restriksjoner".

Det var ikke alltid like lett å vinne forståelse hos våre allierte når vi lot innenrikspolitiske hensyn være med på å bestemme sikkerhetspolitikken, og norske holdninger kunne skape irritasjon hos våre allierte, slik vi så det mest klare eksempel på i forbindelse med diskusjonen om hvor "forhåndslagrene" skulle plasseres, men også i forbindelse med eventuell kontroll av om amerikanske skip som anløp norske havner hadde kjernevåpen om bord. Norges strategiske betydning og generelle lojalitet overfor NATO og USA gjorde likevel at man kunne tillate seg visse "nasjonale særegenheter" uten at de negative konsekvensene for Norge ble for store.

Mikhail Gorbatsjovs utenrikspolitiske revolusjon skapte en ny situasjon også for Norge, men konsekvensene for vårt land ble i første omgang politiske, mer enn sikkerhetspolitiske og militære. "Murens" fall og oppløsningen av Warszawapakten og Sovjetunionen skapte en dramatisk endring i Sentral-Europa, mens konsekvensene på den nordlige del av kontinentet var langt mindre. Den viktigste konsekvens i nord har vært svensk og finsk EU-medlemskap og de baltiske lands vestlige orientering, noe som førte til en allerede nevnte Østersjøorientering av Norden. Selve Nordområdet ble langt på vei en bakevje hvor den kalde krigens problemstillinger levde videre, men under nye rammevilkår.

Russland ble sett på som en militær trussel på linje med det tidligere Sovjetunionen, selv om den militære kapasitet var redusert. Dette gikk tydelige fram av innstillingen fra Forsvarskommisjonen av 1990 og av resultatene fra Forsvarsstudiene av 1992 og endog av 1996, slik disse fremkommer i stortingsmeldinger. Den viktigste formelle endring var at Russland, i motsetning til Sovjetunionen, ble definert som en "fare", ikke som en "trussel", hvilket medfører at "intensjonene" om mulig angrep ikke lenger var der, bare evnen, men at man fryktet at intensjonene kunne endres. Det er få tegn som tyder på at en parallell holdning ikke også gjorde seg gjeldende på russisk side av grensen.

De norsk-russiske forbindelsene ble fremdeles satt inn i en sikkerhetspolitisk sammenheng, flertallet av relasjonene var fremdeles "sikkerhetspolitisert". Barentsregions-initiativet var et velment forsøk fra norsk side på å bryte med de gamle forestillingene og å "normalisere" forbindelsene, men det viste seg snart både at det var vanskelig å bryte med den "sikkerhetspolitiserte" tenkningen og at forventningene til samarbeidet var svært forskjellig på de to sider av grensen.

Problemene med Barentsregion samarbeidet var imidlertid i første rekke et symptom på at den grunnleggende sikkerhetstenkningen ikke var endret på noen sidene til tross for alle politiske erklæringer om det motsatte. Vanskelighetene med atomsikkerhetssamarbeidet og Nikitin-saken er andre tegn på dette.

Organiseringen og strukturen av det norske forsvar er et annet tegn på kontinuiteten i norsk sikkerhetstenkning. Forsvarsdebatten dreide seg ikke om hvordan man skulle tilpasse seg en ny situasjon, men om hvordan man skulle rasjonalisere den struktur man hadde, basert på den kalde krigens sikkerhetsutfordringer. Dette ble meget godt formulert av forsvarsminister Eldbjørg Løwer i *Dagbladet* 29 juni 1999; "Mens mye av forsvarsdebatten på 90-tallet dreiet seg om nasjonal reform av forsvarsgrener, herunder distrikts- og næringspolitikk, vil neste tiår garantert preges mer av spørsmål om hvordan vi skal tilpasse forsvaret til de mange internasjonale utfordringer".

NATO er her på mange måter den viktigste internasjonale utfordringen, fordi NATO i langt høyere grad enn det norske forsvar har måttet ta inn over seg de nye utfordringer for å overleve som en troverdig institusjon. Resultatet har vært en gradvis endring av det strategiske konseptet slik at dette nå samsvarer med de militære trusler som blir sett på som presserende i de viktigste NATO-land. Dermed legges det også et press på medlemsstatene som sådan om å tilpasse sine forsvar etter det nye konseptet og de nye utfordringer. For land som Norge, som av ulike grunner ikke har gjort dette, krever dette en nytenkning om omstrukturering som er krevende på mange områder.

1.3 Utfordringer for NATO

Når man skal trekke fram viktige drivkrefter og tendenser som er viktige for den fremtidige endringsprosess innen NATO, er det i utgangspunktet enkelte utviklingslinjer som spesielt peker seg ut:

- endringen av den internasjonale system, med oppløsningen av Warszawa-pakten og Sovjetunionen, har resultert i et nytt og mer fragmentert trusselbilde hvor den territorielle militære trussel mot det enkelte NATO-land ikke lenger fremstår som presserende
- det nye trusselbildet vektlegger faren for uro og ustabilitet, og behovet for krisehåndtering mer enn faren for storkrig
- innen alle NATO-land er det stadig sterkere motstand mot å risikere omfattende tap av menneskeliv i konflikter, spesielt dersom ikke helt vitale interesser er involvert
- den militærteknologiske utvikling har ført til at NATO-landenes forsvar har endret karakter slik at masseoppbud og vernepliktsforsvar er mindre relevante

- kombinasjonen av nytt trusselbilde og utvikling innen samfunnsnormer og teknologi har ført til at de kriger NATO må forberede seg på har en annen karakter enn de det tidligere er planlagt for
- det er et sterkt press i så godt som alle NATO-land i retning av store kutt i bevilgningene til forsvaret
- stadig nye land ønsker å bli medlem av NATO, derfor vil det være et sterkt press i retning av utvidelse av organisasjonen enten i retning av områder hvor kostnadene forbundet med utvidelse er små, eller i retning av områder hvor gevinstene forbundet med utvidelse er store
- USA spiller en helt dominerende sikkerhetspolitisk rolle, og Europa er bare ett av flere områder hvor USA har viktige interesser. NATOs fremtid er i enda større grad enn tidligere knyttet til utviklingen av USAs utenrikspolitikk, og i hvor stor grad den amerikanske regjering vil og kan ta hensyn til de europeiske NATO-lands interesser
- EU-landene samordner nå sin utenriks- og sikkerhetspolitikk, og vil integrere Den vesteuropeiske union (VEU) i EU, noe som nødvendigvis må få konsekvenser for samarbeidet innen NATO, både når det gjelder hvordan dette samarbeidet blir, og omfanget av dette samarbeidet
- normene for internasjonal adferd er også endret, gjennom at prinsippet om ikke-intervensjon i staters indre anliggender i noen grad har måttet vike plassen for prinsippet om humanitær intervensjon og forsvar for menneskerettigheter. NATO er den organisasjon som i størst grad har ressurser til å foreta denne type inngripen. Kravet til legitimitet i denne type inngripen er i utgangspunktet høyt, men det er en klar tendens i retning av å renonsere på dette kravet, dersom forholdene tilsier det.

Vi har derfor drivkrefter som dels skyldes endringer i den internasjonale struktur, dels en endret karakter på de konflikter man står overfor og de muligheter som eksisterer til å løse disse konfliktene, men som også skyldes politiske utviklingslinjer i forholdet innen og mellom NATO-landene.

NATO gikk gjennom en omfattende omstillingsprosess og klarte å tilpasse seg de nye rammevilkårene etter den kalde krigen, og havnet derfor ikke, som Warszawapakten, på "historiens skraphaug". Det er derfor i dag få som setter spørsmålsteget ved NATOs fortsatte eksistensberettigelse, til tross for den kritikk som har kommet etter problemene i Kosovo-konflikten. Dette var ingen selvfølgelig utvikling, fordi NATOs *raison d'être* ikke lenger var til stede etter Warszawa-paktens og Sovjetunionens oppløsning, men resultatet av en bevisst politikk, særlig fra amerikansk side.

Det gamle trusselbildet basert på en mulig konflikt med Sovjetunionen, ble offisielt satt til side allerede med det strategiske konseptet som ble vedtatt på NATOs toppmøte i Roma i november 1991. Russland fremsto ikke som den strukturerende militære trussel og hovedutfordringene

skulle ligge i å kunne håndtere ulike slags kritesituasjoner som måtte oppstå forskjellige steder i Europa. Siden de ulike NATO-lands styrker i første rekke var strukturert for å kunne møte en sovjetisk storinvasjon medførte dette omfattende strukturelle endringer i NATO-landenes forsvar. I stedet for tunge styrker med stor ildkraft måtte man i stedet satse på mobilitet og fleksibilitet. Dette stilte også andre krav til militær kompetanse, krav som stadig vanskeligere lot seg kombinere med et tradisjonelt vernepliktsforsvar. Mindre vekt skulle legges på forsvar av eget territorium og større vekt på mulig innsats i eventuelle oppdukkende kritesituasjoner, noe som vanskelig lot seg kombinere med en vernepliktsordning som tradisjonelt har vært knyttet til det *nasjonale* forsvar. Man skal være villig til å ofre sitt liv for fedreland, ikke for den internasjonale stabilitet. Internasjonal innsats som medførte stor risiko lot seg derfor vanskelig kombinere med verneplikt. Samtidig er de ulike vestlige lands vilje til å ofre sine soldater, også de profesjonelle, stadig mindre, med de militære konsekvenser dette har. Dette har igjen sammenheng både med samfunnsutviklingen generelt, og med medias økende betydning for defineringen av "dagsorden" i en konfliktsituasjon, hvor fokus lett kommer på risiko og ikke mer diffuse overordnede politiske mål.

Sovjetunionen og trusselen fra Sovjetunionen virket stabiliserende på Europa, selv om dette var en *ustabil stabilitet*, såvel militært som politisk, i den betydning at konsekvensene av ustabilitet kunne være svært store. Bortfallet av Sovjetunionen skapte en situasjon som i utgangspunktet var mer ustabil fordi Moskvas rolle som "gendarm" i øst forsvant, og fordi det "limet" den sovjetiske trusselen hadde vært for det vestlige samarbeid, og for et land som Jugoslavia, også forsvant. Antall konflikter ble større, men de potensielle konsekvenser av den enkelte konflikt ble mindre fordi konfliktene nå ikke lenger ble knyttet til supermaktskonfrontasjonen i Europa. Man fikk derfor en situasjon som kan karakteriseres som *stabil ustabilitet*.

Militære maktmidler fremstår både som mindre og som mer sentrale i europeisk sikkerhetspolitikk. De er mindre sentrale fordi sikkerhet ikke i første rekke er knyttet til militære trusler og sannsynligheten for angrep på et land. Dette reduserer betydningen av den militære komponent i sikkerhetspolitikken. På den annen side var det militære maktapparat noe som ikke kunne brukes, fordi konsekvensene av militær maktbruk var for alvorlige. Dermed var det liten sammenheng mellom den militære og den politiske komponenten av sikkerhetspolitikken. Det militære var ikke integrert som et utenrikspolitisk virkemiddel. Etter bortfallet av supermaktskonfrontasjonen ble dette endret. Militære maktmidler ble nå mer anvendelig som et utenrikspolitisk virkemiddel, og ble i stadig større omfang brukt som et slikt. Det militære element ble nå integrert som en del av utenrikspolitikken. Dette gjorde at det militære element fremsto som mer sentralt i utenriks- og sikkerhetspolitikken fordi det nå kunne brukes, ikke bare være i beredskap. Dette krever en helt annen koordinering av utenriks- og sikkerhetspolitikken, og skaper en situasjon hvor militærmakt brukes på politikken premisser, noe som igjen krever en sterkere overordnet politisk styring. Dette er for øvrig en diskusjon som diskuteres nærmere i kapittel 3.2.

1.4 Omstrukturering og nye utfordringer

Det nye trusselbildet i Europa var knyttet til den nye ustabiliteten, representert ikke bare ved mellomstatlige og intrastatlige kriger, men også ved illegal immigrasjon, terrorisme,

internasjonal kriminalitet osv. Det var denne type utfordringer, eller i alle fall de militære komponentene av disse, det "nye NATO" måtte kunne møte for å opprettholde sin troverdighet som forsvarsorganisasjon. De militære oppgavene NATO må være forberedt på å møte er derfor av svært ulik karakter; fra omfattende kriger som de man tidligere strukturerte forsvaret for å møte, via "fredopprettende" operasjoner for å håndtere trusler fra lokale aggressorer, til ulike former for støtte til mer politiske tiltak, som implementering av fredsavtaler og fredsbevarende operasjoner. Disse konfliktene har imidlertid det felles at varslings- og oppbyggingstiden før en konflikt er mye kortere enn de man tidligere regnet med, og at man i langt større grad må ta politiske hensyn ved bruken av de militære styrker, spesielt på grunn av faren for tap av menneskeliv. Dette medfører igjen at man ønsker å bruke teknologi-intensive løsninger i operasjoner som er risikofylte, noe ikke alle NATO-land kan make i samme grad.

Omstruktureringer av forsvar krever store investeringer, men samtidig har forsvarsbudsjettene i de forskjellige NATO-land blitt kraftig redusert, fra i gjennomsnitt 3.3 % av BNP i 1985 til 2.2 % i 1997 (The Military Balance 1998/99). Reduksjonene har vært størst i USA hvor forsvarsbudsjettets andel av BNP i denne perioden sank fra 6.5 % til 3.4 %. Også i andre viktige NATO-land som Tyskland og Storbritannia har en tilsvarende halvering funnet sted. Den militære trussel blir ikke lenger sett på som pressende, og dermed reduseres den politiske viljen til å prioritere forsvaret. Ofte er det hensyn til arbeidsplasser og distriktpolitikk, ikke militære årsaker, som holder budsjettene oppe.

NATO har vært en suksess på det politiske området, noe som bl a fremgår av at så mange europeiske land enten ønsker tilknytning til, eller medlemskap i, NATO. Opprettelsen av og interessen for Det nordatlantiske samarbeidsråd (NACC) i 1991, Partnerskap for fred (PfP) i 1994 og Det euro-atlantiske partnerskapsråd (EAPC), som avløste NACC i 1997, er uttrykk for en alleuropeisering av NATO. I tillegg ble det i 1997 inngått formelle samarbeidsavtaler med de to mest sentrale øst-europeiske stater, Russland og Ukraina. I mars 1999 ble Polen, Tsjekia og Ungarn opptatt som fullverdige NATO-medlemmer, og nye medlemmer kan komme til etter hvert i tråd med NATOs "åpne dørs" politikk, slik at det ikke skapes forventninger om etablering av fastlåste skillelinjer i europeisk sikkerhetspolitikk. Fleksible tilknytningsordninger for (foreløpige) ikke-medlemmer er også med på å forhindre slike skillelinjer. Dermed blir forskjellen mellom medlemmer og ikke-medlemmer forsøkt minnet. Å skape stabilitet blir derfor prioritert høyt, og om dette eventuelt skjer på bekostning av troverdigheten av artikkel 5 i traktaten, er en problemstilling som blir nærmere drøftet i kapittel 4. Stabilitet fremmes også gjennom de kravene som stilles til de land som ønsker å bli medlem. At man ikke er involvert i konflikter med andre stater er et viktig kriterium i denne forbindelse. I og med at NATO-medlemskap er høyt prioritert i mange land virker dette kriteriet i seg selv konfliktdependende og dermed stabiliserende. Det samme gjelder i praksis også muligheten for EU-medlemskap, mens Europarådet er viktig når det gjelder indre motsetninger i et land.

Kosovo-konflikten har imidlertid for alvor rettet søkelyset på det ustabile Balkan, og dermed også stilt spørsmålsteget med NATOs utvidelsesstrategi hvor man har prioritert de områder som fremstår som mest stabile slik at *kostnadene* ved utvidelse har blitt minst. *Alternativet* er en utvidelsesstrategi hvor *gevinstene* i form av øket stabilitet blir størst; i så fall er en utvidelse

mot sør en mer hensiktsmessig prioritering som også i større grad vil forebygge fremtidige konflikter.

USA fremstår nå som verdens eneste *supermakt*, dvs en stat som kan forsvare sine interesser mot enhver trussel uten å måtte trekke på andre staters militære kapasiteter. Så lenge USA så på Sovjetunionen som den dominerende trussel måtte NATO være den sentrale institusjon for amerikansk sikkerhetspolitikk, fordi det var i Europa hovedkonfrontasjonen med Sovjetunionen fant sted. Mindre vekt på trusselen fra Moskva fører naturlig til mindre vekt på Europa i amerikansk sikkerhetspolitikk, og dermed også mindre vekt på NATO. Det genereres imidlertid også konflikter i Europa, men disse angår i utgangspunktet de europeiske NATO-land mer enn USA. De europeiske land har imidlertid ikke maktet å håndtere disse problemene noe som har gått ut over NATOs troverdighet. USA har måttet opptre som "verdenspoliti" i disse sammenhengene og trenger NATO til å legitimere denne rollen, selv om den reelle betydning av militær støtte fra andre NATO-land mest er symbolsk. USA trenger derfor fremdeles NATO for å legitimere nærvær og nødvendig militær maktbruk, samt for tilgang til militær infrastruktur. Det er likevel ingen tvil om at de europeiske NATO-land er langt mer avhengig av USA enn vice versa. Dette vil være situasjonen inntil disse landene har den nødvendige evne og vilje til selv å ta hånd om sine sikkerhetspolitiske utfordringer.

EU har nå bestemt seg for å gi Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) mer substans. Dette er en nødvendig men ikke tilstrekkelig forutsetning for å kunne håndtere de europeiske sikkerhetsutfordringene uten amerikansk bistand. En større vektlegging og prioritering av FUSP signaliserer en europeisk *vilje* på dette området, men dette betyr ikke nødvendigvis at EU automatisk vil ha *evne* til å håndtere alle typer sikkerhetsutfordringer. Til dette kreves både store investeringer på det militære området, som det er usikkert om EU vil og kan foreta, og vilje til å operere som en enhet i krisesituasjoner (krisehåndtering). Vi ser derfor en tosidig prosess, hvor man på den ene siden har en "europeisering" av NATO, slik at NATO-samarbeidet i større grad enn nå vil preges at det bilaterale forholdet mellom USA og EU. På den andre siden har man i tillegg en prosess innenfor EU hvor den politiske viljen til å kunne gi EU en tung forsvarsdimensjon absolutt er til stede, men at det ennå gjenstår å se evnen til å håndtere internasjonale kriser. Om noen ganske få år vil man kunne se konturene av en felles europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik basert på EU-prosessen. Ut over dette er det verdt å understreke at EU fra og med 2003 er "utvidelsesklar", noe som vil kunne gjøre at EUs medlemskrets for første gang blir større enn NATOs.

1.5 Disposisjon av rapporten

Hovedformålet med neste kapittel er å undersøke nærmere hvordan NATO som fenomen i internasjonal og euro-atlantisk sikkerhetspolitikk kan studeres teoretisk. Denne analysen vil ha store empiriske implikasjoner og vil danne den empiriske rammen for resten av rapporten. Et av formålene er å undersøke hva det er som virkelig karakteriserer NATO som institusjon, og ikke minst hva det er som gjør at NATO i første rekke må vurderes som et *sui generis*, dvs at tradisjonell teori om alliansedannelser ikke er anvendelig i studiet av utviklingen av NATO-alliansen.

Kapittel 2 vil også inneholde en presentasjon av den generelle analysemodellen for Norges handlingsrom i NATO vurdert opp mot hva det er som karakteriserer Norges overordnede utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser. Disse interessene må i neste omgang vurderes ut i fra det som kan kalles norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk "kultur". Dette innbefatter blant annet de *verdier* som ligger til grunn for norsk politikk og samfunnsliv, de *geografiske* føringer som skyldes Norges plassering i forholdet til de maktsentra som påvirker landet, og de historiske *erfaringer* man har hatt i forholdet til omverdenen. Dette vil være hovedtemaet i kapittel 3, som også innbefatter en institusjonell analyse av Utenriksdepartementets, Forsvarsdepartementets, Stortingets og Forsvarets Overkommandos relasjoner til hverandre og hvordan denne omtalte kultur kommer til uttrykk i de nevnte institusjoner. Med dette som bakgrunn vil kapittel 4 se nærmere på de generelle utviklingstrekk i NATO de siste 10 årene med stor vekt på forholdet mellom kollektivt forsvar og kollektiv sikkerhet, som igjen er den teoretiske basisen for NATOs økende *out of area* fokusering. Dette kapittelet vil også inneholde en grundig analyse av det nye strategiske konseptet slik dette ble vedtatt på NATO-møtet i Washington i april 1999, samt også en sammenligning av dette konseptet med det tidligere konseptet av november 1991. Hensikten med denne sammenligningen er å undersøke om det har foregått et paradigmeskifte i sikkerhetspolitisk forstand med hensyn til sikkerhetstenkning i løpet av de siste 8 årene. Kapittelet vil også inneholde en kort analyse av NATOs nye kommandostruktur. Det er nettopp denne kommandostruktur som er grunnlaget for NATOs nye strategi knyttet til *out of area* operasjoner.

Hvordan slike militære operasjoner finner sin legitimitet i det større internasjonale samfunn vil være et av temaene som tas opp til diskusjonen i kapittel 5. Her vil forholdet til både OSSE og FN stå sentralt, men også en grundig analyse og kronologisk oppstilling over de vesentligste elementene i NATOs "outreach"-aktiviteter (NACC, PfP, EAPC, spesialavtalene med Russland og Ukraina og NATO-utvidelsesdebatten) på 1990-tallet vil bli viet plass. Av stor viktighet i denne forbindelse er diskusjonen omkring en økende og mulig "globalisering" av NATOs oppgaver og fokus være av stor interesse. Vi skal her ta sikte på å gjengi den akademiske debatten omkring dette temaet, men vi vil også komme inn på utenriksminister Joschka Fischers utspill om en endring av NATOs kjernevåpenstrategi, og mulige konsekvenser av dette for samholdet i NATO. Sammenhengen mellom internt samhold i Alliansen og "globalisering" av Alliansens oppgaver vil også bli vurdert i dette kapittelet.

I kapittel 6 vil vi vurdere den europeiske innflytelsen i Alliansen sett i perspektiv av de transatlantiske forbindelser i stort. EU-prosessens betydning vil her bli vurdert hvor særlig stor vekt vil bli lagt på en vurdering av EUs mulighet til selvstendige militære operasjoner. Dette anses viktig tatt i betraktning det britisk-franske initiativ fra desember 1998 om å tilføre EU en forsvarskapabilitet som ikke hittil har vært til stede. Også slike utviklingstrekk vil bli ansett for å være av stor viktighet da EU-prosessen etter all sannsynlighet vil virke styrende på det politiske og økonomiske samarbeid i Europa i stort i årene som kommer.

Det er med bakgrunn i de vurderinger som har blitt gjort i kapittel 3, 4, 5 og 6 at vi i kapittel 7 vil vurdere det norske handlingsrommet innenfor NATO. I dette kapittelet vil særlig stor vekt bli lagt på ulike strategier man kan forfølge fra norsk side for å øke handlingsrommet i størst mulig grad. Kapittelet vil dermed være av *preskriptiv* og til dels *normativ* art og vil dermed

bære preg av en tilråding til Utenriksdepartementet med hensyn til hva Norge *bør* gjøre for å ivareta sine interesser innenfor et nytt NATO, som i stadig større grad beveger seg bort fra det NATO "vi" kjente i mer enn fire tiår. Kapittel 8 vil inneholde en oppsummering og konklusjon.

2 NATO SOM FENOMEN I INTERNASJONAL POLITIKK – ET TEORETISK PERSPEKTIV PÅ NORGES HANDLINGSROM

2.1 Innledning

Formålet med dette kapittelet er å etablere et teoretisk rammeverk som blant annet vil kunne bidra til å identifisere Norges *handlingsrom* innenfor NATO. Det handlingsrommet i første rekke vil kunne sies å utgjøre er det mulige sett av alternative handlingsvalg som eksisterer for Norge i en gitt situasjon eller innenfor en gitt tidsperiode. Å handle utenfor dette handlingsrommet anses ikke mulig, da dette vil kunne medføre tilbakemeldinger fra det nasjonale og internasjonale system som vil kunne oppfattes negativt av norske politiske og militære myndigheter. Handlingsrommet kan dermed betraktes som et politisk *mulighetsområde*, hvor Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske ledelse fatter beslutninger på grunnlag av alternative verdier innenfor det angitte mulighetsområde. Handlingsrommet vil videre være en viktig pekepinn på hvordan Norge kan være i stand til å oppfylle sentrale målsettinger i norsk NATO-politikk. For analytiske formål antas det at det er fire viktige målsettinger som vil være vesentlig for norsk NATO-politikk i tiden fremover. Disse målsettinger er:

- 1) Et fortsatt betydelig amerikansk sikkerhets- og forsvarspolitisk engasjement i Europa
- 2) Et NATO som fremdeles vil være det viktigste forum for transatlantiske konsultasjoner i euro-atlantiske sikkerhetsspørsmål
- 3) Bibehold av et sterkt NATO hvor NATOs fundamentale oppgaver (artikkel 5 og det kollektive forsvar av medlemsstatenes territorium) sikres
- 4) At utviklingen av en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitisk identitet (ESDI) skjer innenfor NATO, og at EUs fremtidige sikkerhets- og forsvarspolitiske dimensjon skjer i nært samarbeid og forståelse med NATO og USA
- 5) Fravær av internasjonal spenning og en fortsatt gradvis tilnærming mellom Vesten og Russland
- 6) En videre stabilisering av det øst- og sentraleuropeiske området

Det er i første rekke punkt 1 og 2 som antas å være de viktigste målsettingene for Norge, selv om en videre stabilisering av det øst- og sentraleuropeiske området og oppbygging av et fruktbart samarbeid med Russland innenfor rammen av et samarbeidende Europa også er vesentlige målsettinger.

Årsaken til at de to førstnevnte punktene anses å være det viktigste for Norge er at norsk utenrikspolitikk ligger innenfor en nokså *atlantisk* tradisjon hvor NATO-alliansen spiller en vesentlig rolle i forbindelse med prosessen henimot et mer samarbeidende Europa. Dette innebærer mer konkret at Norge vil støtte aktivt en prosess hvor et *euro-atlantisk sikkerhetsfelleskap* utvikles. Da man fra norsk side tradisjonelt sett har vært skeptiske til overnasjonale løsninger på internasjonale utfordringer, har oppfatningen i Norge vært den at dette sikkerhetsfelleskap burde være av *pluralistisk* karakter hvor statene ikke har overført makt og myndighet til overnasjonale institusjoner.

Det faktum at overnasjonal integrasjon faktisk skjer, og at dette er en prosess som i økende grad også vil virke inn på NATO-alliansens utforming og politikk, er det et faktum at Norges handlingsrom innenfor NATO vil bli berørt. Dette vil i første rekke gjøre seg utslag i Norges forhold til NATOs politiske og militære struktur og i Norges forhold til andre stater og til grupper av stater. Disse internasjonale utviklingstrekk vil igjen påvirke Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske tradisjon hvor Forsvarets oppgaver tradisjonelt sett har vært forsvaret av eget territorium. Som det blir understreket i *Stortingsmelding nr 38 (1998-99)* var Norges innsats for forsvaret av Norge under den kalde krigen det helt dominerende bidrag Norge kunne yte til NATOs samlede forsvar. I en tid med økende fokusering på nye utfordringer slik disse blant annet er beskrevet i NATOs strategiske konsept fra 1999, vil fokuset på Norge i økende grad bli knyttet til Norges mulighet og villighet til å delta i internasjonale fredsoperasjoner også av mer "skarp" karakter. Jo større dette bidraget blir, og jo mer Norge blir i stand til å yte vesentlige bidrag til NATOs fellesforsvar, i desto større grad må en kunne forvente at Norges innflytelse i NATO øker, og desto mer sannsynlig vil det også kunne være at Norge vil motta bistand fra NATO dersom eksempelvis norsk territorium i en fremtidig situasjon skulle være truet. Som en ser er det omtalte handlingsrom ikke noe som bare det internasjonale systemet som sådan eller noe som de store statene i NATO er med på å fastlegge, men i høyeste grad noe som en selv er med på å legge rammene for. Derfor vil kapittel 7 i denne rapporten ta for seg ulike typer strategier Norge kan forfølge for blant annet å oppfylle de overordnede målsettinger nevnt innledningsvis.

Som vi skal komme tilbake til i kapittel 3 synes Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske tradisjon og kultur å være den viktigste beskrankningen med hensyn til tilpasningen til NATOs nye samarbeidsstruktur, og at det er spenningen mellom disse to variablene som antas å være den viktigste beskrankningen for Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske handlingsrom. Det antas videre at Norges forhold til andre stater eller grupperinger av stater og Norges geografiske beliggenhet også vil være viktige beskrankninger for handlingsrommet, men at det i første rekke er de forannevnte momenter som vil være de vesentligste. Når det gjelder forholdet til andre stater eller grupperinger av stater er forholdet til EU av sentral viktighet, ikke minst tatt i betraktning at EU har begynt å ta mål av seg for å oppfylle målsettingen i Amsterdam traktaten om en felles forsvarspolitikk og et felles forsvar. Dette utgjør uten tvil en stor utfordring for Norge da EU delvis går inn på NATOs nye oppgaver selv om, og som det vil bli understreket i kapittel 6 ikke er slik at de europeiske statene kan utfordre USA på vesentlige militære områder. Selv om EU verken kvantitets- eller kvalitetsmessig kan måle seg med USA vil likevel de europeiske bestrebelsene ha viktige politiske implikasjoner som også vil kunne

påvirke Norges posisjon og rolle i NATO. Spesielt vil dette bli alvorlig dersom den politiske avstanden over Atlanterhavet øker som følge av utviklingen av en felles forsvarspolitik i EU.

De rene geografiske aspektene har tradisjonelt sett spilt en stor rolle for norsk sikkerhetspolitikk, noe som selvsagt hadde sammenheng med at Norge og havområdene rundt Norge spilte en vesentlig sikkerhetspolitisk betydning under den kalde krigen. Etter den kalde krigen har ikke nordområdene spilt den samme rollen, da flere stater heller vil konsentrere seg om nye utfordringer fra Midtøsten og Nord-Afrika. Dette dreier seg om nye utfordringer knyttet til f.eks. spredning av masseødeleggelsesvåpen, terrorisme og utfordringer fra såkalte "rogue states". Jo mer NATO fokuserer på utfordringer fra områder som ligger fjernt fra Norge geografisk desto mer innsnevret antas Norges handlingsrom å ville bli, da NATO i første rekke vil konsentrere seg om utfordringer som ikke anses preserende for norske sikkerhetsinteresser.

2.2 Identifisering av variabler

Et vesentlig formål med denne studien er å undersøke sammenhengen mellom et sett av uavhengige variable som til sammen bestemmer Norges handlingsrom (den avhengige variabelen). Samtidig er den modellen vi nå skal utvikle også rekursiv i den forstand Norges handlingsrom kan endres ved å forfølge en politikk som har konsekvenser for hvilke verdier de ulike uavhengige variablene vil anta. Ut i fra de momenter som er diskutert i 2.1 vil vi identifisere fire uavhengige variable som definerer handlingsrommet norske politiske og militære myndigheter er nødt å forholde seg til. De fire variablene det her er tale om er:

1. NATOs politiske og militære struktur ("den institusjonelle variabel")
2. Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske "tradisjon" ("den kognitive variabel")
3. Norges tradisjonelle forhold til andre stater eller grupper av stater ("aktørvariabelen")
4. Norges geografiske og strategiske beliggenhet ("den positivistiske variabel; ressurser, geografi, teknologi etc, dvs "målbare" størrelser)

Det kan tenkes at også andre forhold vil kunne virke inn på handlingsrommet slik som for eksempel karakteren av det politiske systemet til staten selv eller til andre stater, men vi vil konsentrere oss om de fire nevnte variablene. Den største utfordring norske politiske og militære beslutningstakere står overfor er å forsøke å tilpasse norsk politikk på en slik måte at handlingsrommet blir størst mulig, for på den måten blant annet nå målsettinger som et høyt amerikansk sikkerhetspolitisk engasjement i Europa og en videreføring av artikkel 5 som NATOs fundamentale oppgave. Skal denne målsetting bli oppfylt må Norge forfølge en politikk som tar sikte på å frembringe en viss type internasjonal system som er i Norges interesse.



Figur 2.1 Modell over Norges handlingsrom

2.3 En definisjon av handlingsrom

En stats eller regjerings "handlingsrom" vil være relatert til *forholdet mellom kostnader og fordeler ved ulike handlingsalternativer*. Disse "kostnadene" og "fordelene" vil være i forhold til andre stater eller i forhold til det indre politiske system eller opinion. Derfor er "handlingsrommet" aldri absolutt, men relativ i forhold til sak, situasjon og tid. For visse høyt prioriterte saker kan man være villig til å betale en svært høy pris enten eksternt eller internt for å få sakene gjennom, mens man i andre saker verken kan eller vil dette.

Kostnadene i forhold til andre stater vil i første omgang være avhengig av den grunnleggende "mottakeligheten" i andre stater til Norge og norske interesser, generelt og sektorvis, og den politikk Norge fører for å påvirke denne "mottakeligheten". At denne mottakeligheten kan variere med sak ser man et eksempel på i "hvalsaken" i forholdet til USA. Kostnadene er imidlertid også bestemt av de "konsesjoner" Norge må gi for å få andre parter til å endre sin politikk. Jo høyere den generelle mottakelighet er, jo mindre konsesjoner er det nødvendig å gi for å oppnå et visst gode.

Et land som Norge kan på ulike måter påvirke denne "mottakeligheten" hos de aktører som er mest relevante når det gjelder hvilken politikk regjeringen skal føre for å fremme sine interesser overfor omverdenen, dvs de som har det i sin makt å hindre norsk "behovstilfredstillelse". Disse strategiene vil bli nærmere diskutert i kapittel 7, men vi må allerede her understreke den vesentlige forskjellen det er om man har formell og reell tilgang til, og deltagelse i, beslutningsstrukturene eller ikke. Har man ikke dette må man betale en "tilleggspris" i form av den innsats som må brukes for å oppnå en eller annen form for "tilgang", for dermed å oppnå å kunne bli tatt hensyn til. Det er ikke nok å ha formell "tilgang" til beslutningsfora, man må også ha reell tilgang, noe mindre stater med formell tilgang i mange sammenhenger må gjøre seg "kvalifisert" til. De som kontrollerer den reelle beslutningstilgangen må i *egen interesse* ta hensyn til synet til en part som til vanlig ikke tilhører denne sirkel. Dette kan skyldes ulike omstendigheter som formell posisjon i andre fora (f eks FNs Sikkerhetsråd eller OSSE), eller ved at man innehar ressurser av ulik karakter (diplomatsk nettverk, geografisk plassering, strategiske varer osv) som er viktige i en gitt situasjon. Bevisst satsing på slik områder kan

dermed øke en nasjons handlingsrom fordi "mottakeligheten" i andre land øker. Men dette må også ses i lys av de *ressurser* et land rår over. Ressursaspektet er blant annet knyttet til et lands økonomiske og militære styrke, naturressurser etc, men også andre viktige faktorer må inkluderes. Her står slike aspekter som appellerende samfunnsideologi, institusjoner og kultur. Joseph Nye kaller nettopp slike aspekter "soft power", og bidrar blant annet til å forklare hvorfor USA inntar en hegemonial posisjon i internasjonal politikk (Nye 1987). Norges ressursmessige posisjon må derfor bedømmes ut i fra hvordan andre aktører kan se det i sin egen interesse å ta hensyn til ens synspunkter og interesser. Jo mer andre aktører gjør dette, desto bedre stillet er Norge også ressursmessig sett, og desto større er også Norges utenrikspolitiske handlingsrom. Man ser med andre ord en nær sammenheng mellom et lands ressursmessige situasjon utenrikspolitisk sett og landets utenrikspolitiske handlingsrom. I kapittel 7 drøftes dette aspektet nærmere, knyttet til strategiene "ekstern ressurs" og "deltakelse". Her skal det imidlertid understrekes at å fremstå som en ekstern ressurs har lange tradisjoner i norsk utenrikspolitikk. Man mener at det Norge har å tilføre omverdenen er så vesentlig at omverdenen vil høre på en. Generelt kan man imidlertid si at jo mindre formell og permanent tilgang man har til beslutningssystemene, jo viktigere er det å søke å fremstå som en ekstern ressurs. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 7 synes Norges ressursmessige situasjon å ha blitt forringet på 1990-tallet, ikke fordi Norges økonomiske situasjon er svak, men fordi Norge rår over en stadig mindre andel av hva Joseph Nye kalte *soft power*, hvor blant annet tilgang til viktige beslutningsfora mer synes å fremstå som et lands viktigste ressursbase.

Derfor er det også svært viktig å følge med på hvordan mottakeligheten for en politikk som skal hevde nasjonale interesser endrer seg over tid. Her kan det dukke opp et "window of opportunity" som kan utnyttes. Et eksempel på dette er forbundskansler Helmut Kohls politiske strategi i 1989-90 som til slutt førte til tysk samling på betingelser som var forenlig med de andre aktørers interesser. Også Finlands oppsigelse av VSB-avtalen og senere EU-medlemskap er eksempler på tilsvarende "windows of opportunities". Lignende kan skje, om enn som regel i mindre dramatisk form, på ulike sektorer i utenrikspolitikken, slik at "timing" av ulike utspill blir en vesentlig diplomatisk oppgave.

Et svært viktig problem i denne forbindelse er hva som til enhver tid blir definert som "sikkerhet" av de ulike aktører. Utspill som blir tolket som en trussel mot "sikkerheten" (dvs at de vurderes å true "vitale interesser") til en stat vil i utgangspunktet bli forsøkt forhindret eller motvirket, og vil derfor ha langt mindre muligheter for å nå fram enn de som ikke blir satt inn i en sikkerhetssammenheng. Dersom vurderingen av hva som er sikkerhetsrelatert hos en annen part kan endres som et resultat av den internasjonale situasjon, eller kan påvirkes av ulike former for "tillitsskapende tiltak" kan dette føre til at handlingsalternativer fra egen side ikke blir vurdert som en trussel for en annen part. Begge typer forhold kan påvirke en stats handlingsrom. Den første type endring gjorde Barentsregionen mulig.

Et annet forhold som påvirker handlingsrommet er et lands *avhengighet* av det landet man forholder seg til. Jo større denne avhengigheten er, jo større er de potensielle kostnadene ved å føre en politikk som oppfattes å være i strid med dette landets interesser. Norge er svært avhengig både av USA og av EU, mens mottakeligheten er kanskje noe forskjellig hva synet på Norge angår. De norsk-amerikanske relasjonene er spesielt interessante i denne forbindelse,

fordi *både* mottakeligheten og avhengigheten er stor. Det første forholdet fører til større handlingsrom, det andre til mindre. Dette gir muligheter for gode diplomater.

Også innenrikspolitiske forhold kan begrense en regjeringens utenrikspolitiske handlingsrom, ved at handlinger som medfører utenrikspolitiske fordeler kan føre med seg innenrikspolitiske kostnader. Enkelte handlingsalternativer kan også være eksplisitt utelukket på grunn av mer eller mindre absolutte bindinger som skyldes politiske vedtak. Det norske "nei" til EU er et eksempel på dette, et annet er norsk NATO-medlemskap. I andre sammenhenger kan en regjering ha valget mellom å ta utenriks- og innenrikspolitiske kostnader, for eksempel gjennom å velge å følge et EU-direktiv som er upolært innad i Norge. Sier man "ja" får man innenrikspolitiske kostnader, ved "nei" får man utenrikspolitiske kostnader. Begge hensyn er med på å begrense handlingsrommet.

Innenrikspolitiske kostnader kommer når regjeringen må gi konsesjoner til andre partier for å få en viss utenrikspolitisk sak gjennom, eller ved at regjeringens posisjon svekkes i opinionen. Disse forholdene kan igjen være knyttet til den innenrikspolitiske maktfordeling og om en sak blir ansett å være på kollisjonskurs med gruppeinteresser, spesielt av økonomisk karakter, og/eller generelle samfunnsverdier. Et eksempel på kombinasjon av disse faktorene er EUs "matdirektiv".

Også her vil forholdet mellom fordeler og kostnader, og dermed "handlingsrommet" variere med sektor, situasjon og tid, samt at man vil ha en mer konstant faktor, "mottakelighet", som bestemmes både av forholdet til regjeringen og til den internasjonale stat eller institusjon regjeringen forholder seg til i denne sammenheng. I tillegg vil "samfunnsverdiene" representere en forholdsvis konstant faktor. Også i innenrikspolitisk sammenheng vil det i gitte situasjoner dukke opp "windows of opportunity" hvor ulike forhold kan føre til at kostnadene ved å gjennomføre en viss politikk blir mindre, slik at den kan gjennomføres.

Innenrikspolitiske kostnader kan påvirkes slik at "handlingsrommet" øker ved at politikere, og særlig opinionen, kan bevisstgjøres om de kostnader som disse får ved ikke å ville støtte den utenrikspolitikk regjeringen ønsker. På den annen side kan regjeringen også i visse sammenhenger utnytte en indre motstand til å legitimere overfor andre land at det ikke fører den politikk omverdenen ønsker, og på denne måten søke å minske de utenrikspolitiske kostnadene. Dermed kan handlingsrommet i forhold til omverdenen økes. For eksempel er det lett for Island å vinne forståelse for at landet fører en viss fiskeripolitikk på grunn av fiskerienes store betydning for det islandske samfunn, men langt vanskeligere for Norge.

2.4 NATO og det euro-atlantiske sikkerhetsfellesskapet i et teoretisk perspektiv

I dette avsnittet presenteres noen teoretiske perspektiver på internasjonal politikk generelt og hvordan NATO som fenomen i internasjonal politikk kan betraktes spesielt. Dette avsnittet kan også betraktes som det teoretiske grunnlaget for studien, da hensikten i første rekke er å vise hvordan NATO ikke kan betraktes som en allianse i tradisjonell forstand, men mer som en type fellesskap under amerikansk ledelse, hvor sentrale antakelser om det internasjonale "anarki" må reformuleres i studiet av NATOs utvikling på 1990-tallet. Avsnittet inneholder også noen

teoretiske perspektiver på USAs rolle i NATO og det internasjonale systemet preget av "unipolaritet".

2.4.1 Noen teoretiske perspektiver på NATO og USAs posisjon i det internasjonale system

De fire overfornevnte variabler fungerer som nevnt ikke bare som uavhengige variabler i den forstand at de antas å virke inn på hvilke verdier den avhengige variabel vil anta (Norges handlingsrom), men utgjør i vel så stor grad en beskrankning for hvilken politikk Norge kan føre innenfor NATO. I denne forbindelse kan man også hevde at norsk politikk innenfor NATO må ta hensyn til så vel det internasjonale systemnivået som andre aktørers politikk. Det internasjonale systemnivået vil i denne sammenheng være NATO som sådan, mens aktørnivået vil være knyttet til andre store aktørers NATO-politikk. De aktørene det her er tale om er USA, Storbritannia, Tyskland og Frankrike, da det er disse statene som antas å ha mest innflytelse på NATO-alliansens fremtidige utforming.

Når det så gjelder spørsmålet om hvilket type system NATO vil være i årene som kommer kan man hevde at NATO er i ferd med å bevege seg i retning av å være et *integrasjonssystem*, hvor både PfP, EAPC og den pågående debatten om nye NATO-utvidelser er knyttet til å samle alle europeiske stater innenfor et alleuropeisk sikkerhets- og samarbeidssystem preget av et *sikkerhetsfellesskap mellom stater*. Dette er et system som ikke nødvendigvis kan sies å være av pluralistisk karakter på bakgrunn av at NATOs integrerte militærstruktur som har meget klare overnasjonale trekk, som igjen blant annet har den konsekvens at landenes forsvarspolitik og økende grad antar et konvergerende mønster hvor også grensene mellom den nasjonale forsvarspolitik og NATOs forsvarspolitik blir stadig mer utvisket. I tillegg skal det heller ikke underslås at EU-landene endelig har tatt et reelt mål av seg til å utforme en felles forsvarspolitik og et felles forsvar innenfor rammen av EU, men hvor den praktiske gjennomføringen av denne politikken vil skje i nært samarbeid og forståelse med NATO, herunder USA som er den klart ledende makten innenfor NATO-alliansen.

Etter hvert som NATO videreutvikles som et mer alleuropeisk integrasjonssystem synes det også rimelig klart at fokuset på NATO som en tradisjonell allianse i stadig sterkere grad forsvinner. Dette innebærer ikke nødvendigvis en mindre fokus på artikkel 5 som går på landenes forpliktelse til et kollektivt forsvar, men det innebærer at landenes fokusering i stadig sterkere grad knyttes til forsvar som forsvar av felles verdier og interesser også utenfor NATO-landenes territorium. Dette henger for øvrig også sammen med utviklingen av et mer utvidet sikkerhetskonsept hvor videreutvikling av demokrati og markedsøkonomiske reformer hører med som integrerende bestanddeler i sikkerhetspolitikken. Fra amerikansk side betraktes faktisk videreutvikling og befesting av demokrati som en vesentlig del av sikkerhetspolitikken fordi man fra amerikansk side bygger sin utenrikspolitik på den kantianske hypotese om at demokratier ikke fører krig mot hverandre (Nyhamar 1998). Mot denne bakgrunn kan man derfor hevde at en tradisjonell allianseteoretisk modell er lite egnet for å kunne beskrive og forklare NATOs utvikling de seneste år.

Et NATO som i stadig sterkere grad er knyttet til utviklingen av å sikre stabilitet og markedsdemokratiske prosesser ligger fjernt fra tidligere antakelser om alliansers oppbygging

og funksjoner. For å kunne beskrive og forklare utviklingen av NATO de seneste år kan derfor innsikt hentes fra integrasjonsteorien som er en teori som tar mål av seg til å beskrive, forklare og i noen grad også predikere utviklingen av EU som et integrasjonsfellesskap. Den innsikt som Karl Deutsch har bidratt med til utviklingen av sikkerhetsfellesskap i det nordatlantiske området er kanskje den modell som gir størst forklaringskraft når det gjelder NATOs utvikling og omstrukturering på 1990-tallet. Som allerede antydnet definerer Deutsch et sikkerhetsfellesskap som en tilstand preget av stabile forventninger om fredelig konfliktløsning landene i mellom, og at et slikt fellesskap kan anta to former, enten et *pluralistisk* fellesskap hvor statene ikke har delegert myndighet til overnasjonale institusjoner, eller et *amalgamert* fellesskap hvor statene har gått opp i en høyere enhet, for eksempel i form av en føderasjon. Den svenske forskeren Ola Tunander hevder eksempelvis at NATO i tråd med den tyske geografen Carl Schmidt (1941) kan betraktes som et "Grossraum" – en politisk/militær union ledet av en stormakt (USA) forent under denne statens hegemoniale politiske ideer som markedsliberalisme, nasjonal pluralisme, rettsstatstankegang og kollektivt forsvar. Tunander hevder videre at NATO dermed ikke er en allianse bestående av selvstendige stater eller en superstat, men noe imellom, dvs en *union* som har aspekter av begge deler (Tunander 1999: 169-203).

Tankegangen om NATO som en hegemonal allianse har også blitt beskrevet andre steder, eksempelvis av den amerikanske forskeren Stanley B Hoffmann så tidlig som i 1964. Han tok her for seg utviklingen av den atlantiske alliansen (NATO) i lys av de integrasjonsbestrebelse man gjorde seg i EU på det tidspunkt, og spesielt Charles de Gaulles politikk som tok sikte på å bryte med det amerikanske hegemoniet og skape et Europa (EU) som var i stand til å føre en utenriks- og sikkerhetspolitikk på selvstendig grunnlag. Det er mot denne bakgrunn en må forstå den franske uttrekkingen av NATOs integrerte militærstruktur i 1966, motstanden mot innføringen av flertallsavgjørelser i EUs ministerråd fra 1966 og opprettelsen av Det europeiske politiske samarbeidet (EPS) i 1970. Her introduserte Hoffmann også begrepsparene *low politics* og *high politics* hvor han var av den oppfatning at integrasjon på *low politics* området dvs i den økonomiske sfære var fullt ut mulig, mens integrasjon på *high politics* området var langt vanskeligere. Akkurat på dette punkt er det fullt mulig å kritisere Hoffmann, nettopp fordi NATO-systemet er preget av en meget høy grad av integrasjon slik blant annet Tunander påpeker, hvor NATOs integrerte militærstruktur er det mest overnasjonale elementet (Granviken&Knutsen 1999).

Til tross for denne svakheten hos Hoffmann er det nettopp Hoffmanns teoretiske bidrag som kan danne utgangspunktet for en analyse av EU-prosessen som et alternativt integrasjonssystem til NATO. Den norske forskeren Martin Sæter hevder eksempelvis at under den kalde krigen stod striden om hvilken status EU skulle ha til NATO innenfor det vestlige system, mens etter den kalde krigen har striden mer stått om hvilken status EU skulle ha til NATO innenfor det alleuropeiske sikkerhets- og samarbeidssystemet (Sæter 1999). Det forhold at NATO-utvidelsen i mars 1999 fant sted lenge før den planlagte EU-utvidelsen i Øst- og Sentral-Europa, kan virke bestemmende for hvilken institusjon som skal være den dominerende for organiseringen av sikkerhets- og samarbeidsstrukturer i det "nye" Europa.

Likevel synes det å være på sin plass å beskrive også EU som "a system of governance" slik blant annet Lykke Friis og Anna Murphy gjør det i en nylig publisert artikkel i det anerkjente tidsskriftet *Journal of Common Market Studies*. Et av poengene i denne artikkelen er at på bakgrunn av Den kalde krigens slutt har grensene (the boundaries) for EU-systemet blitt mer utydelig, nettopp på bakgrunn av de sentral- og østeuropeiske statenes tilnærming til EU med sikte på fullverdig medlemskap innen 2005. De skriver blant annet "... the ways in which the EU handles its boundaries – maintenance, strenghtening, blurring or movement – impact on its relations with outsiders" (Friis&Murphy 1999: 217). EU-prosessen virker dermed strukturerende på også ikke-medlemmers politikk gjennom de ulike sett av avtaler som EU har inngått med ikke-medlemmer i løpet av 1990-tallet (dette inkluderer også EØS-avtalen for rest-EFTA-landene).

Det moment at EU nå endelig har tatt mål av seg til å utvikle en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk med et substansielt grunnlag kan dermed også virke strukturerende på utviklingen i NATO-samarbeidet. Jo mer EU makter å samle seg om en slik felles politikk, i desto sterkere grad vil NATO-systemet bli av bipolar karakter nettopp fordi NATO dermed vil utvikle seg til å bli en organisasjon bestående av to tunge aktører, nemlig USA og EU. Det britisk-franske St. Malo-initiativet høsten 1998, innfasingen av Euro (€) som offisiell valuta i 11 av EU-landene, utviklingen på Balkan og ikrafttreddelsen av Amsterdam traktaten har vært de viktigste variablene for å kunne forstå den senere tids utvikling på dette området. Dette kommer blant annet tydelig fram i det strategiske konseptet, og må faktisk også ses i sammenheng med det amerikanske forsvarskapabilitetsinitiativet (Defense Capabilities Initiative; DCI).

En av nøklene til å forstå den amerikanske støtten til de nye initiativene fra EUs side er nettopp det forhold at amerikanerne ser behovet for å ha en troverdig partner i Europa som kan møte de utfordringer som Vesten står overfor ved inngangen til det 21 århundre. Likevel var den amerikanske støtten betinget av tre forbehold, kjent under betegnelsen tre D'er, nemlig ingen duplisering (*duplication*) med NATOs oppgaver knyttet til det kollektive forsvar, ingen diskriminering (*discrimination*) av de medlemmer av NATO som ikke er medlemmer av EU, og heller ingen frikopling (*decoupling*) fra NATO som det primære transatlantiske konsultasjonsorgan i sikkerhetsspørsmål. Den fornyede amerikanske støtten til EU på dette området kan dermed forklares med bakgrunn i momenter som den danske forskeren Bertel Heurlin har understreket, nemlig at der er i perioder preget av bipolaritet (den kalde krigen) og i perioden etter den kalde krigen som er preget av unipolaritet at den amerikanske støtten til europeisk integrasjon har vært størst. I følge Heurlin har det vært i perioder mer preget av multipolaritet slik situasjonen var på slutten av 1970-tallet at den amerikanske støtten til europeisk integrasjon ikke var så stor: "..., that the United States, as the stronger pole during bipolarity and as the only pole during unipolarity, pursued first, during bipolarity, a policy of pushing and encouraging West European countries towards West European integration and later, during unipolarity all European states in the direction of all-European integration" (Heurlin 1998: 5). USA funksjon i forhold til EUs integrasjonsprosess kan dermed være rollen som en ekstern elite som aktivt støtter opp under prosessen i retning av en politisk union. Den norske forskeren Geir Lundestad kan sies å forfølge dette aspektet ett steg videre når han understreker at USA har vært "an empire by integration". Geir Lundestad fremhever ett aspekt

som i vesentlig grad bidrar til å forklare den amerikanske støtten til europeisk integrasjon, og som også kan bidra til å forklare den sterke amerikanske støtten til Tyskland under gjenforeningsprosessen i 1990 og den da begynnende reformprosessen av NATO, nemlig "... the need to integrate Germany with Western Europe in general and with France in particular" (Lundestad 1998: 22).

Når man studerer europeisk integrasjon og hvordan denne prosessen interagerer med utviklingen i NATO og det transatlantiske samarbeidet i stort, er det likevel viktig å understreke at man går glipp av mange vesentlige poenger dersom man ensidig legger et harmoniperspektiv til grunn for utviklingen av det transatlantiske forholdet. Flere forskere har ved flere anledninger understreket at unipolare maktbalansesituasjoner over tid synes å være en nokså ustabil situasjon, manifestert blant annet i en uttalelse av den kjente statsvitenskapsforskeren Kenneth Waltz i 1993 om at absolutt makt slettes ikke tiltrekker, men frastøter. Det han mener med denne uttalelsen er at når en stat oppnår en dominerende posisjon i det internasjonale system, tenderer andre stater eller grupperinger av stater til å balansere denne makten slik at den unipolare situasjon over tid brytes ned. Anvender man et slikt perspektiv på utviklingen i NATO innebærer dette at en økt politisk avstand over Atlanterhavet blir en direkte funksjon av et høyere integrasjonsnivå i EU. Dette innebærer ikke nødvendigvis en oppløsning av NATO slik som en annen strukturrealist som John Mearsheimer predikerer i artikkelen "The False Promise of International Institutions", men det innebærer at den store amerikanske dominansen blir balansert. I henhold til Waltz kan maktbalansesefenomenet nesten betraktes som en "lov" innenfor studiet av internasjonal politikk.

En annen forsker som Stephen Walt modifierer synspunktene til Waltz når han i motsetning til Waltz (som vektlegger balancing-aspektet) viser til den såkalte "band wagoning" effekten, som innebærer at stater slutter seg til og integrerer med den stat som oppnår en dominerende posisjon i det internasjonale systemet. Det sistnevnte kan særlig være tilfelle dersom denne dominerende staten er en såkalt "benevolent hegemon" som ikke ensidig utnytter sin internasjonale hegemoniposisjon, men som forsyner det internasjonale systemet med kollektive goder som stabile internasjonale politisk-økonomiske regimer, og som samtidig har en liberal tilnærming til vesentlige saksaspekter som eksempelvis handelspolitikken. En sentral utenrikspolitisk aktør som Joseph Nye som både har gitt vesentlige og tunge bidrag til internasjonal politikk forskingen og som også har hatt sentrale posisjoner i Clinton-administrasjonen har i denne forbindelse og i tråd med "Walt-tradisjonen" understreket USAs rolle som en stat som besitter en stor grad av "soft power". Nye kontrasterer "soft power" til tradisjonell "hard power" som er tradisjonell maktmidler som militær styrke og et godt økonomisk ressursgrunnlag til å hevde at "soft power" mer knytter seg til å være i besittelse av en appellerende samfunnsideologi og samtidig også være i besittelse av samfunnsinstitusjoner som andre stater oppfatter som attraktive. Et sentralt poeng hos Nye er at "soft power"-dimensjonen har blitt relativt sett mer viktig i internasjonal politikk. Mot denne bakgrunn konkluderer da også Nye med at USAs hegemoniposisjon i det internasjonale systemet vil vare ved og at USAs rolle som internasjonal hegemon er mer grunnfestet enn det mange i utgangspunktet antok at den var. Årsaken til nettopp dette er at Nye's bok kunne kontrasteres mot en bok som den britiske historikeren Paul Kennedy skrev i 1988 som hadde tittelen "*The Rise and Fall of the Great Powers*" hvis sentrale poeng var at stormakter over tid undergravde

sin egen maktposisjon ved å bevilge for store ressurser til militærvesenet og som samtidig innebar en undergraving av stormaktens hjemlige ressursbase ("imperial overstretch").

Med bakgrunn i det ovenstående kan man hevde at NATO slettes ikke kan betraktes som en militær allianse i tradisjonell forstand. Både det forhold at den har hatt og har en integrert militærstruktur også i fredstid, det forhold at USA har vært og er en dominerende stat, ikke bare i NATO men i det internasjonale system som sådan, og at andre stater både i Europa og andre steder har sluttet opp om USA og denne statens samfunnsideologi, har blant annet bidratt til at NATO kan ses som et uttrykk for et "Grossraum", med en svært høy grad av integrasjon. Mot denne bakgrunn vil det derfor være riktig å hevde at NATO kan sies å være noe i nærheten av et amalgamert sikkerhetsfellesskap - en militær og politisk union med en felles sikkerhets- og forsvarspolitik. EU-prosessen kan selvsagt influere på utviklingen av NATO-prosessen dersom EU virkeliggjør målsettingene om en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det vesentlige momentet her er den allerede nevnte ESDI-prosessen, hvor Berlin-møtet i juni 1996 var det helt essensielle. Målsettingen var her at NATO-statene i fellesskap gjennom CJTF HQ-konseptet og i nært samarbeid med VEU skulle utvikle ESDI *innenfor* rammen av Alliansen. Fra fransk side har man understreket at ESDI ikke bare har hatt en NATO-dimensjon, men i høyeste grad også en EU-dimensjon noe som nå kommer til å komme til uttrykk under det franske formannskapet i EU høsten 2000 hvor VEU blir integrert i EU. Som Bertel Heurlin understreker kan den sterke amerikanske integrasjonen i europeisk sikkerhetspolitikk gjennom NATO generelt og gjennom den sterke amerikanske støtten til EU-prosessen spesielt, betraktes som et paradoks fordi stormakters tradisjonelle politikk har gått ut på å unngå å støtte opp under stater eller grupperinger av stater som på sikt kan være en trussel mot stormaktens egen posisjon i det internasjonale systemet. Mot denne bakgrunn kan man derfor hevde at Stephen Walts perspektiver er mer fruktbare enn Kenneth Waltz perspektiver når en studerer NATOs utvikling i løpet av 1990-tallet, noe som klart kommer til uttrykk ved at alle europeiske stater, også Frankrike, ser nødvendigheten av en stor amerikansk deltakelse og innflytelse i utformingen av europeisk sikkerhetspolitikk. Mot denne bakgrunn kan man derfor hevde at alle de europeiske NATO-statene mer eller mindre betrakter USA som en "benevolent hegemon" som innehar en høy grad av "soft power".

For Norges vedkommende kan det derfor synes betryggende at USA i overskuelig fremtid vil ha en tung rolle i utformingen av europeisk sikkerhetspolitikk. Likevel vil det, som blant annet understreket i kapittel 3, være noen problematiske aspekter forbundet med den nyere utvikling i NATO fordi denne nye utvikling på helt vesentlige punkter fraviker fra den norske sikkerhets- og forsvarspolitiske tradisjon og kultur. For å unngå marginalisering er det derfor nødvendig at man fra norsk side forsøker ikke bare å tilpasse seg den nye situasjon, men også forfølger en mer proaktiv politikk innenfor NATO. Hva en slik proaktiv politikk går ut på skal vi komme tilbake til i kapittel 7.

2.4.2 Oppsummering

Når en skal vurdere Norges handlingsrom innenfor Alliansen er det svært viktig å ha klare perspektiver på hva det er som kjennetegner NATO som Allianse. Som vist overfor er det svært lite fruktbart å se på NATO gjennom tradisjonelle allianseteoretiske briller fordi man da lett havner i den nyrealistiske fellen og dermed predikerer at NATO var en direkte funksjon av

strukturen i det internasjonale system, og at endring av systemet vil medføre en oppløsning av Alliansen. Det er derfor langt mer fruktbart å betrakte NATO som et "international society" preget av meget klare hierarkiske trekk med USA som den dominerende stat. For småstater som Norge er dette en klar fordel fordi småstater generelt har behov for klare rammer da dette skaper en høy grad av predikerbarhet i internasjonal politikk. Predikerbarhetselementet blir viktigere jo mer uklar den internasjonale situasjon ellers måtte være. Problemet for Norge blir derimot det som vi skal berøre i kapittel 3 og 4, nemlig at den norske utenriks- og sikkerhetspolitiske tradisjon og kultur ikke i så stor grad samsvarer med de nyeste utviklingstrekk i Alliansen knyttet til øket fokus på internasjonale operasjoner, hvor forbindelseslinjene mellom internasjonale operasjoner og forsvar av eget territorium ikke alltid er like åpenbare.

3 NORSK UTENRIKS- OG SIKKERHETSPOLITISK KULTUR

3.1 "Isolasjonisme og stormaktsgarantier"¹

Norsk utenrikspolitisk "kultur" er et resultat av de *verdier* som ligger til grunn for norsk politikk og samfunnsliv, de *geografiske* føringer som skyldes Norges plassering i forholdet til de maktsentra som påvirker vårt land, og de historiske *erfaringer* man har hatt i forhold til omverdenen.

Det verdimeslige grunnlag har dels en religiøs basis i kristne likhets- og omsorgsverdier, dels i arbeiderbevegelsens sosiale idealer. Begge disse bevegelser har en sterk tro på foretrefeligheten av egne verdier og ønsker å overføre disse verdier til andre land og til forholdet mellom land. Dette fører til en *aktivisme* basert på ideologisk/ideelt grunnlag. Misjonsvirksomhet, u-hjelp, fredsbevarende innsats, og forsøk på konfliktløsning i en rekke deler av verden er de mest synlige utslag av disse holdningene. Resultatet er et klart *idealistisk* innslag i utenrikspolitikken.

Parallelt med og i forlengelsen av dette er det er klar skepsis til *maktpolitikken*, til en utenrikspolitikk basert på bevisst bruk av statens ressurser i forhold til omverdenen, for å nå visse mål, spesielt dersom det er stormakter som står for en slik maktpolitikk. Denne type maktpolitikk ønsker man i utgangspunktet av ideelle grunner å ta avstand fra. Maktbruk må legitimeres av ideelle motiver, ikke av "interessepolitikk". Dette kan dels forklares ut fra småstatens naturlige og pragmatiske ønske om at idealisme og internasjonal rett, ikke makt, skal prege mellomstatlige forhold, men det er også i samsvar med det generelle verdigrunnlaget.

Norge fremstår derfor som en *idealistisk aktivist*, som en "pådriver" på normativt sett viktige områder, og ikke som en pragmatisk realist, på den internasjonale arena. Geir Lundestad brukte ved en anledning uttrykket "moralisk supermakt" om Norges internasjonale rolle. Det er klare paralleller både til Sverige og til USA når det gjelder denne idealistiske aktivisme, men

¹ Denne formuleringen er hentet fra Institutt for Forsvarsstudiers (IFS) tidligere direktør Olav Riste som i 1991 utga en bok med samme tittel: *Isolasjonisme og stormaktsgarantier*, Forsvarsstudier nr 3 1991.

fra norsk side er den tilsynelatende mer rendyrket, fordi de pragmatiske-realistiske innslagene i disse to lands utenrikspolitikk kommer tydeligere fram.

Et annet hovedelement i norsk utenrikspolitisk "kultur" er det sterke ønsket om å sikre *autonomi*, d v s hindre at andre påvirker eller bestemmer norsk politikk. Dette kan ses som en naturlig del av idealismen; når man mener at det man står for er riktig må man også sørge for at det ikke blir ødelagt av påvirkning utenfra, men også som en skepsis mot omverdenen som skyldes at Norge relativt sett har vært, og er, geografisk isolert. "Selvråderett" var derfor et slagord som hadde god klangbunn i norsk politisk kultur. De demokratiske, kristne og sosiale verdiene skal sikres gjennom at vi selv skal kunne bestemme vår skjebne. *Isolasjonisme* er derfor en likeså sterk føring som idealistisk aktivisme i norsk utenrikspolitikk. Likevel må man rent analytisk skille mellom "selvråderett" og "isolasjonisme", da det førstnevnte mer går på en skepsis mot overnasjonale samarbeidsordninger, mens sistnevnte mer knyttes til skepsis mot et internasjonalt engasjement av mer omfattende omfang.

Når *andre lands* idealistiske aktivisme kommer i konflikt med hva som blir sett på som tradisjonelle norske verdier og norsk autonomi er det naturlig at man får følelsesmessige norske reaksjoner, f eks når det gjelder hval- og selfangst eller når det stilles spørsmålsteget ved gjennomføring av norske idealer i praksis, som barnevernssaker, eller ved gyldigheten av den norske/nordiske modell i samfunnspolitikken.

Disse grunnleggende holdninger går også igjen på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området, og har derfor også konsekvenser for vårt forhold til NATO. Idealismen gir seg utslag i engasjementene i å løse internasjonale konflikter og dermed være med på å skape en bedre og mer stabil verden, og å stille norske styrker til rådighet for FN i forbindelse ved fredsbevarende operasjoner i mange områder. Det er viktig at FN legitimer internasjonal innsats fordi man derfor sikrer seg at det er verdier, ikke maktambisjoner, som er grunnlag for innsatsen. Isolasjonismen og skepsisen til "maktpolitikk" viser seg dels ved motviljen mot å ha utenlandske styrker og baser på norsk jord, dels ved at Norge har vært svært tilbakeholdne med å sette inn norske styrker i potensielle kampooppdrag i internasjonale sammenhenger. Verdigrunnlaget viser seg gjennom at Norge holder fast på *verneplikten* som en institusjon som en verdi i seg selv, uavhengig av fagmilitære vurderinger. Vektleggingen av et nasjonalt *invasjonsforsvar* faller også naturlig i denne forbindelse, selv om dette også har kunnet forsvares ved militære argumenter.

Norsk forsvarstenkning er derfor ikke bare preget av nasjonale idealer, men også av geopolitiske realiteter og historiske erfaringer. Her er "9 april" spesielt viktig fordi denne erfaringen betød et veiskille i norsk forsvarstenkning gjennom understrekningen av behovet for *hjelp* og nødvendigheten av en forpliktende institusjonell tilknytning for å få slik hjelp. Under den kalde krigen overtok Sovjetunionen Tysklands rolle som den stat som kunne representere en eksistensiell trussel mot Norge i form av en storstilt militær invasjon. De sikkerhetspolitiske realiteter kunne derfor forsterkes av historiske erfaringer. Samtidig representerte Sovjetunionen en politisk og ideologisk trussel mot de grunnleggende norske samfunnsmessige og politiske verdier. Det ble derfor etablert et klart fiendebilde og den sovjetiske trussel ble brukt som *raison d'être* for det norske forsvar. Samtidig ble det hele

tiden understreket at det norske forsvar ikke var sterkt nok i seg selv til å motstå en slik trussel, slik at NATO-medlemskap var en nødvendighet. Norge skulle derfor "importere" sikkerhet fra omverdenen. "Eksport" av sikkerhet til allierte land var ingen aktuell problemstilling. Dermed kunne NATO-medlemskapet kombineres med et "nasjonalt" forsvar, slik at man ikke kom på kollisjonskurs med norsk utenriks- og forsvarskultur.

NATO-medlemskapet var derfor den realpolitiske delen av norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk, mens u-hjelp og fredsbevarende styrker var den idealpolitiske motvekten. NATO-medlemskapet ble imidlertid også påvirket av isolasjonistiske og idealpolitiske føringer i form av de "selvpålagte restriksjoner" og "base- og atompoltikken", selv om disse tiltakene ikke nødvendigvis var ugunstige også realpolitisk.

"Hjelp" var viktig, men "hjelperen" var potensielt problematisk fordi man ikke ønsket å være del av et stormaktspill og bli trukket inn i konflikter som ikke angikk Norge som land. Dette skapte gnisninger med USA/NATO på enkelte området. Mest tydelig kom dette fram i U-2 saken, konflikten omkring den geografiske plassering av forhåndslagrene for alliert utstyr, atomvåpen på amerikanske fartøyer, og den amerikanske "Maritime strategy" i 1980-årene. Norge var imidlertid et strategisk viktig land og norsk sikkerhetspolitisk ekspertise hadde gode kontakter inn i det amerikanske systemet og var dyktige når det gjaldt å påvirke premissene for den amerikanske Nordområdepolitikken. For Norge var det derfor også viktig å fremstå som en stat som tok NATOs styrkekrav på alvor slik at det aldri skulle være tvil om det helhjertede NATO-engasjementet, til tross for disse motforestillingene. Man skulle være "den flinkeste gutten i klassen" og ikke en "fotnote stat".

Norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning ble utfordret etter den kalde krigen. Det tradisjonelle trusselbilde slo sprekker etter at Sovjetunionen under Gorbatsjov slo inn på en nye sikkerhetspolitikk, symbolisert ved at Mikhail Gorbatsjov mottok Nobels fredspris i desember 1990. Forsvarskommisjonen av 1990 avla likevel en innstilling i mars 1992 som i store trekk opprettholdt det gamle trusselbilde, selv om NATO allerede året før hadde gått inn for et strategisk konsept som ikke lenger så trusselen fra Sovjetunionen som den viktigste utfordring for organisasjonen.

Endringen i NATOs trusselbilde som ble reflektert i det nye strategiske konseptet førte også nødvendigvis til at Norges strategiske betydning for organisasjonen ikke var så stor som under den kalde krigen, noe som også etter hvert ble reflektert i det allierte øvelsesmønster, og ved at det ikke lenger ble "øremerket" styrker for Nordområdet. Fra å være en nasjon som ble sett på som truet og utsatt, og som derfor kunne fortsette å kunne "importere" sikkerhet fra andre, ble Norge mer og mer sett på som en nasjon som befant seg i et stabilt og rolig hjørne av Europa, og som derfor kunne forventes, ikke bare å kunne sørge for sin egen sikkerhet, men også å kunne "eksportere" sikkerhet til andre. Det var nå "krisehåndtering" i de urolige områder i og omkring Europa som utgjorde sikkerhetsutfordringene som Europa nå var forventet å være med på å løse.

Dette var utfordringer også Norge sto overfor. Det var ikke lenger tilstrekkelig bare å satse på forsvaret av Norge og å sikre at forsterkninger kom fram i tide. Det var også nødvendig med

en mer aktiv deltagelse i internasjonale militære operasjoner. Tradisjonelle fredsbeværende operasjoner og innsats i støttefunksjoner var ikke lenger tilstrekkelig. Den norske deltagelsen i Gulfkrigen, med et støttefartøy til et dansk krigsfartøy, var en forlengelse av den gamle linjen. Fra midten av 90-tallet begynte man å ta de internasjonale utfordringene mer på alvor, med Telemarks bataljon og øremerking av norsk luft- og marine-enheter til internasjonal innsats. Internasjonal innsats ble ikke lenger i samme grad sett på som noe som tok ressurser bort fra nasjonal innsats, men som noe som underbygget den nasjonale sikkerhet. Det ble understreket i St meld 22 1997-98, *Hovedretninger for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*, at sammenhengen mellom norsk sikkerhet og norsk internasjonal militær innsats gjør seg gjeldende på to måter. Først ved at Norge som et lite land har en egeninteresse i å opprettholde internasjonal fred og stabilitet: "Norsk deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner bidrar til å utfylle våre nasjonale sikkerhets- og forsvarspolitikker ved at vi tar medansvar for å trygge sikkerheten også utenfor vårt eget nærområde. For et lite land er det av avgjørende betydning at internasjonale normer og rettsprinsipper overholdes. Et aktivt utenlandsengasjement synliggjør Norges bidrag til dette". For det andre ved at aktivt norsk militært engasjement for andre kan være med på å sikre hjelp for en selv i en krise: "Et større internasjonalt engasjement har også blitt mer nødvendig for Norge i lys av den reduserte interesse og oppmerksomhet omkring *våre* nasjonale interesser og tradisjonelle utfordringer. ... Nasjonal og internasjonal sikkerhet er gjensidig avhengig. Å bidra aktivt i arbeidet med å bevare internasjonal fred og sikkerhet betyr derfor at vi også kan føle oss tryggere dersom Norge i framtiden skulle trenge militær bistand fra andre land."

Utfordringene fra endringene i den internasjonale struktur og fra utviklingen innen NATO ble derfor stadig klarere erkjent på politisk hold, men spesielle norske forhold gjorde at endringsprosessen i norsk sikkerhetspolitikk kom senere og tok lenger tid enn i andre NATO-land. Dette har flere årsaker av så vel geopolitisk som politisk og "kulturell" karakter.

Geopolitisk er det klart at selv om Russland ikke har, og i overskuelig fremtid neppe heller kan få, militær kapasitet til å true NATO som sådan, utgjort den russiske militærmakt fremdeles en potensiell fare for Russlands naboland, deriblant Norge. Derfor ser man også fremdeles vektlegging av de "tradisjonelle utfordringer", og et klart norsk ønske om sikkerhet for allierte forsterkninger i en mulig konflikt med Russland. Dette er en norsk bekymring som neppe vinner like mye gehør i Brussel som for 10-15 år siden. Norge har imidlertid en annen og mindre sentral plassering i det internasjonale system enn de viktigste allierte, noe som gjør norske problemstillinger mindre "synlige" og Norge mer utsatt for utfordringer som skyldes turbulente endringsprosesser. Dette skaper et behov for "sikring" (Kjølborg 1997).

At Norge var mer utsatt i tilfelle endringer i Moskva enn de viktigste allierte var i seg selv et forhold som gjorde at vårt land var mer tilbakeholden når det gjaldt å sette i gang en endringsprosess. Det var i alle fall intet klart militært ønske i retning av en slik endring. Den viktigste militære målsetning var å kutte ned på, modernisere og effektivisere den strukturen man hadde, ikke å skape en ny. Ble det satt spørsmålsteget ved strukturen kunne dette lett føre til at denne, helt nødvendige, prosessen stoppet opp. Dermed var man på militær side heller ikke i FS96 innstilt på å gå bort fra de føringene som ble lagt i FK90, og som det hadde vært bred politisk enighet om.

FK90 var i all hovedsak basert på de sikkerhetspolitiske utfordringene fra den kalde krigen, fordi man på dette tidspunkt fremdeles var usikker på hvor dyptgående og hvor varige de sikkerhetspolitiske endringene egentlig var. De sikkerhetspolitiske endringene ble etter hvert reflektert i politiske utspill, som Barentsregions samarbeidet, men bare i langt mindre grad på den militære siden, selv om det også her skjedde endringer. Grunnholdningen var likevel at militær innsats i internasjonale sammenhenger ikke måtte skje på bekostning av det nasjonale forsvar, og at norsk internasjonal styrkeinnsats bare skulle være som støttefunksjoner.

Den begynnende endring kom først med Telemark bataljon, men denne ble på mange måter definert ved siden den nasjonale struktur og fant ingen naturlig plassering i Forsvaret. Når det gjaldt norsk deltagelse i SFOR så man imidlertid en klar holdningsendring. Her var det en klar forutsetning at norske styrker også skulle delta i den "spisse enden". Internasjonale operasjoner ble derfor ikke lenger sett på som noe som tok ressurser bort fra Forsvaret, men som kunne *tilføre* Forsvaret ressurser i form av internasjonal erfaring ved deltakelse i utfordrende oppgaver.

Dette representerer et klart brudd med den tradisjon man hadde lagt seg på at internasjonal militær virksomhet skulle være i form av fredsbevarende styrker ikke i form av deltagelse i kampoperasjoner. Denne endringen skjedde ikke uten debatt og man er fremdeles på norsk side svært forsiktige når det gjelder hva slags operasjoner norske styrker deltar i, f eks hadde de norske flyene som deltok i Kosovo-krigen bare en eskorterolle, og avfyrte etter det som er opplyst ingen våpen. De antydninger som kom i utenlandske aviser om at norske spesialstyrker deltok i Kosovo ble meget raskt dementert. Det var ikke på norsk politisk side villighet til å definere konflikt i Kosovo som "krig", for at den norske deltagelsen skulle bli sett på som et for dramatisk brudd med den tidligere politikken.

I denne forbindelse er det imidlertid interessant å merke seg at det i Norge både var høy oppslutning om, og ingen omfattende protester mot NATO-bombingen av Den føderale republikken Jugoslavia (FRY), og at det var stor oppslutning av frivillige mannskaper til den norske KFOR-styrken, i motsetning til f eks den danske. Bildene av de mange overgrep mot albanerne i Kosovo var trolig en faktor som mobiliserte det idealistiske element. Dette viser at det, i alle fall i de situasjoner hvor det moralske aspektet står sterkt, er mulig å mobilisere forholdsvis bred og solid støtte for norsk deltagelse i internasjonale militære operasjoner. Hvor viktig et klart internasjonalt mandat fra Sikkerhetsrådet er i denne forbindelse er uklart. Hvor klart et mandat må være er en problemstilling av teknisk-politisk karakter og vil neppe være noe stort problem dersom mandatet av regjeringen blir fremstilt som klart, noe Kosovo-innsatsen viste.

De to viktige norske utenrikspolitiske tradisjonene: den idealistisk aktivistiske og den isolasjonistiske anti-stormakt tradisjonen peker derfor i hver sin retning når det gjelder synet på det "nye NATO" og dets oppgaver. I tillegg kommer så den mer realpolitiske holdningen om at det er i norsk interesse å delta internasjonalt både for å være med på å skape en internasjonal stabilitet som er til fordel for Norge, og for å sikre goodwill som Norge kan trekke på i

fremtiden både politisk og militært. Politisk gjennom å bli ”synlig”, militært ved å gjøre seg ”verdige” til hjelp gjennom selv å gi hjelp.

Det er spesielt forholdet til USA som er viktig i denne sammenheng, både pga dette landets dominerende stilling innen NATO, og fordi det er praksis i hovedsak er amerikanske forsterkninger Norge eventuelt er avhengig av. Det er derfor spesielt problematisk for Norge at det er USA som har vært, og fortsatt er, den dominerende stat når det gjelder å omskape NATO til en organisasjon som i stadig større grad vektlegger ”krisehåndtering i periferien”, en utvikling bort fra de tradisjonelle artikkel 5 operasjoner Norge baserte, og delvis fremdeles baserer, sin sikkerhet på. Med utviklingen av mer mobile reaksjonstyrker innen NATO kan man imidlertid si at motsetningen mellom disse to typer operasjoner blir stadig mindre. Nettopp fordi forskjellene blir stadig mindre, vil de kapasiteter som kan brukes i den ene sammenheng også være relevante i den andre.

Et annet problem, sett fra nasjonalt norsk ståsted er at utvidelse av NATO, noe USA ivrer for, kan svekke troverdigheten av artikkel 5, fordi det kan stilles spørsmålsteget ved NATOs vilje til å forsvare eventuelle nye medlemmer. Det er i alle fall vanskeligere å vinne gehør i opinionen i USA og vestlige land for å ofre soldater for å forsvare andre land jo lenger østover i Europa det truede land befinner seg, såvel geografisk som kulturelt og politisk, noe som kan undergrave den generelle troverdigheten av artikkel 5.

Begge de to hovedtrendene innen NATO, nye oppgaver og nye medlemmer, og som USA er hoveddrivkraften bak, truet derfor tradisjonelle norske sikkerhetsinteresser, slik de langt på vei fremdeles er definert, samtidig som det kunne medføre politiske kostnader for Norge å la være å forholde seg til denne utviklingen på en konstruktiv måte.

Disse kostnadene var imidlertid ikke konkrete og presserende nok til at man fikk noen omlegging av norsk politikk. Kombinasjonen av ny forsvarsminister og en forsvarssjef som skulle gå av våren 1999, samt at nye forsvarsutredninger var i en begynnelse, gjorde det vanskelig å gjennomføre endringer. I løpet av våren 1999 var det imidlertid en rekke samtidige utviklinger som alle økte presset i retning av endring. Det var det nye strategiske konseptet i NATO, etableringen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk i EU med reell substans², og ikke minst utfordringene fra krigen i Kosovo. Samtidig ble det skifte av forsvarssjef.

Det nye strategiske konseptet i NATO utvidet i praksis organisasjonens ansvarsområde til også å gjelde Europas periferi og understreket ytterligere tendensen i retning av vektlegging av ”krisehåndtering”, ikke tradisjonell artikkel 5 operasjoner. Kosovo-krigen anskueliggjorde hva denne type operasjoner medførte i praksis, og hvilke politiske og militære utfordringer som vil kunne dukke opp i slike situasjoner. Etableringen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk i EU understreket de politiske utfordringene som ikke-medlemskap i EU medførte. I sum ble man stilt overfor en sikkerhetspolitisk og militær situasjon helt annerledes enn den som lå til grunn for Norges tradisjonelle sikkerhets- og forsvarspolitik.

² EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) er et direkte resultat av Maastricht-traktaten av 1992, men den ble først gitt et ordentlig substansielt grunnlag i løpet av 1998 blant annet som følge av den britiske revurdering av sin integrasjonspolitik, samt at Amsterdam traktaten styrket det traktatmessige grunnlaget for FUSP ytterligere.

Selv om Norge tilfeldigvis innehadde formannskapet i OSSE var det lite Norge kunne gjøre for å påvirke premissene for beslutningene, som stort sett ble tatt av USA alene, eller i samarbeid med de viktigste EU-statene. Mandatet fra Sikkerhetsrådet var i beste fall uklart, det var ikke mulig å motsette seg operasjonene av denne grunn, spesielt fordi Norge ikke har råd til å ta den politiske kostnad å fremstå som en stat som stikker "kjepper i hjulene". På lenger sikt vil også denne operasjonen ytterligere trekke oppmerksomheten bort fra Nordområdet, og i retning av Sørøst-Europa hvor utfordringene mot stabiliteten ligger. Norges perifere, men samtidig avhengige situasjon ble understreket.

Militært sett viste dette at det tradisjonelle norske forsvar ikke var i stand til å møte de militære utfordringene, verken når det gjaldt tid eller kvalitet. Det tok flere måneder før Norge kunne stille sin del av styrkene i KFOR og det ble understreket av enhetene selv at de ikke egnet seg til å møte denne type utfordringer.

Tradisjonell norsk sikkerhets- og forsvarspolitik har derfor vanskelige vilkår i den nye realitet. Man vil derfor stå overfor valget mellom å forsøke å bli med i den utviklingen som foregår på disse områdene, noe som vil kunne kreve omfattende endringer på begge områdene, eller forsøke å tilpasse seg på best mulig måte med en mer tradisjonell politikk, noe som er lettere innenrikspolitisk men som kan føre til en ytterligere marginalisering sikkerhets- og forsvarspolitisk. En ytterligere kompliserende faktor er de institusjonelle føringene som ligger i sentrale norske forvaltningsorganers kultur, hvor en ny internasjonal orden reiser nye utfordringer for disse forvaltningsorganers politikktutøvelse.

3.2 Institusjonelle føringer

For Norges vedkommende har den sikkerhetspolitiske beslutningsprosessen foregått innenfor en institusjonell firkant. De sentrale aktørene har i denne forbindelse vært Forsvarsdepartementet (FD), Utenriksdepartementet (UD), Forsvarets Overkommando (FO) og Stortinget. Under den kalde krigen var det lite debatt omkring norsk sikkerhetspolitikk på grunn av for det første det primat som ble gitt til territorialforsvaret og militær sikkerhet, og for det andre på grunn av skillet som eksisterte mellom sikkerhetspolitikk og utenrikspolitikk. Enigheten om mål og midler førte til at den norske sikkerhetspolitiske kulturen var enhetlig, og at den sikkerhetspolitiske opposisjonen ble marginalisert. Forholdet mellom UD, FD, FO og Stortinget var derfor preget av konsensus. Etter den kalde krigens fortsatte man å analysere de sentrale forsvars- sikkerhetspolitiske spørsmål ut fra den samme forståelsesrammen, og til langt ut på 1990-tallet var det derfor institusjonell konsensus om at den norske forsvars- og sikkerhetspolitikken skulle "ligge fast". Imidlertid har de store internasjonale endringene ført til at denne posisjonen utover på 1990-tallet i økende grad har kommet under press, og som konsekvens har det derfor i dag utkrystallisert seg et alternativt sikkerhetspolitisk paradigme som er på vei til å få fotfeste i de respektive institusjonene. Det er derfor en øket konsensus om NATO som sådan, men en større grad av uenighet om hvilken rolle NATO bør spille. Det utviklingen i første rekke illustrerer er at det i det lange løp er en nær forbindelseslinje mellom bakenforliggende interesser og institusjonell utforming. Som dette avsnittet forhåpentligvis vil illustrere vil de ulike institusjonenes holdninger til de internasjonale utviklingstrekk avspeile

deres egne holdninger til disse utviklingstrekkene, samt at disse holdningene igjen vil kunne sies å avspeile den kultur disse institusjonene er rotfestet i. Eksempelvis vil Forsvarsdepartementet og Forsvarets Overkommando i større grad kunne sies å ha interesser knyttet til et NATO som primært er opptatt av territorialforsvarsoppgaver, enn Utenriksdepartementet som på bakgrunn av sin institusjonelle utforming har en langt bredere tilnærming til utenriks- og sikkerhetspolitikken. Som diskusjonen vil vise har Utenriksdepartementet fått en øket makt på bekostning av Forsvarsdepartementet og Forsvarets Overkommando, grunnet det overordnede utviklingstrekk i internasjonal politikk hvor militærmakten mer inngår som ledd i lands og institusjoners utenrikspolitikk.

Konsekvensen av at den tradisjonelle norske tilnærmingen til forsvars- og sikkerhetspolitikken har kommet under press er at det institusjonelle konsensus som har eksistert i noen grad har blitt svekket. Man kan anta at en av grunnene til dette er at det har oppstått en mer tvetydig internasjonal situasjon, noe som igjen har medført at aktører, i dette tilfellet UD, FD, FO og Stortinget, i økende grad har begynt å tolke den internasjonale konteksten forskjellig. En av grunnene til denne forskjellen er at de respektive aktørene i noen grad har en avvikende institusjonell kultur. En annen grunn er at institusjonene er utsatt for ulik internasjonal påvirkning. I følge professor Graham T Allison ved Harvard University vil situasjoner der institusjoners standardprosedyrer kommer under press medføre at organisasjonene vil tilnærme seg den internasjonale konteksten på alternative måter, og at disse alternativene vil "reveal biases that reflect factors such as specialized training, experiences of various parts of the organization, and patterns of communication within the organisation"³. Som March & Olsen har beskrevet vil imidlertid ikke responsen på endringene nødvendigvis være overensstemmende med et rasjonell aktør perspektiv. Aktørers respons vil ofte heller være en konsekvens av de institusjonelle føringer de utsettes for⁴. Situasjoner preget av tvetydighet medfører dermed for det første at rommet for individuelle tolkninger øker, og for det andre at de institusjonelle særegenhetene og interessene kommer klarere frem. Dette har vært tilfellet for UD, FD, FO og Stortinget etter den kalde krigens slutt. I forbindelse med de respektive institusjoners utvikling av nye tilnærminger til forsvars- og sikkerhetspolitiske spørsmål er det imidlertid viktig å påpeke at de alternative tilnærmingene først og fremst manifesteres i institusjonenes praktiske anbefalinger. Hvis man tar utgangspunkt i den offisielle diskursen rundt forsvars- sikkerhetspolitiske spørsmål så reflekteres dette skillet i liten grad.

UD, FD, FO og Stortingets noe avvikende konseptuelle rammeverk ligger med andre ord skjult under en offisiell retorisk konsensus. Den forhenværende forsvarsminister Dag Jostein Fjærevoll uttalte i den forbindelse i februar 1999 at det "[f]rom a Norwegian point of view [is] important that NATO's core functions remains those related to collective defence, allied consultations, and transatlantic solidarity"⁵. Denne uttalelsen reflekterer ikke bare FDs offisielle syn på hva som de konstituerer de sentrale post-bipolare utfordringene, men også synet som har blitt fremmet av de andre institusjonene. Uttalelsen kan dermed brukes som en

³ Allison, G T (1971): *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crises*. Little, Brown and Company, Boston, s. 84.

⁴ Se eksempelvis March, J G & Olsen J P (1976): *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitetsforlaget, Bergen.

⁵ Fjærevoll D J (1999): *Norway, NATO and North Europe*. Åpningstale på Leankollen konferansen, 1 februar 1999 [<http://odin.dep.no/fd/taler/1999/990201e.html>].

indikator på den retoriske konsensus. Dette forhindret imidlertid ikke at de forskjellige institusjonene i noen grad har en noe divergerende sikkerhetspolitisk tilnærming. UD har i den forbindelse i noe større grad enn FD vektlagt viktigheten av at Norge har en utvidet sikkerhetsforståelse, og at sikkerhetspolitikk primært har betydning innenfor et videre utenrikspolitisk rammeverk. I tillegg til å møte noe motstand i FD står også dette synet i noe kontrast til den rådende holdning i FO, der det tradisjonelle militære fokuset fremdeles står sterkt. Den siste av de fire institusjonene, det vil si Stortinget, kan ikke i den samme grad som de andre tre sies å ha en egen tilnærming til sikkerhetspolitikken. Det har i den forbindelse blitt hevdet at Stortinget har hatt en tendens til å gi forsvars- og sikkerhetspolitiske spørsmål en relativt lav prioritet. Igjen er det imidlertid viktig å presiserer at forskjellene som her representeres hovedsakelig gjenspeiles i de respektive institusjonenes handlingsmønster og i liten grad kan utledes av organisasjonenes offisielle retorikk.

3.2.1 Stortinget

Stortingets rolle er å gi de generelle retningslinjene for utenriks- og sikkerhetspolitikken. Det er imidlertid Regjeringen som har ansvaret for utformingen av politikken. I realiteten er den rollen Stortinget utøver i slike spørsmål begrenset ved at sikkerhets- og forsvarspolitikken er en forholdsvis lukket sektor, og at de folkevalgte for de første kun i meget begrenset grad er i besittelse av forsvars- og sikkerhetspolitisk sektorkunnskap, for det andre ved at de folkevalgte som helhet i liten grad har interesse for slike spørsmål, og for det tredje ved at de folkevalgte har hatt en tendens til å se forsvarspolitikken som et middel for å oppnå andre målsetninger. Dette førte til at holdningen til *størrelsen* av forsvarsbudsjettet ble en viktig politisk markeringssak, og at virkningen av Forsvaret på lokalsamfunnet i form av miljøproblemer og arbeidsplasser ofte ble mer sentrale problemstillinger enn Forsvarets innhold og innretning. Konsekvensene av dette er at utformingen av den norske forsvars- og sikkerhetspolitikken for en stor grad har blitt overlatt til FD, UD og i noen grad FO.

Under den kalde krigen var Norge preget av en sikkerhetspolitisk konsensus, og det var derfor lite politisk diskusjon omkring disse spørsmålene. At de sikkerhetspolitiske overveielser for en stor grad ble foretatt av andre institusjoner medførte derfor i liten grad et problem. Etter den kalde krigen har nye problemstillinger skapt andre sikkerhetspolitiske skillelinjer enn tidligere. Endringen i forståelsen av hva som er de sentrale sikkerhetspolitiske parametere har imidlertid ikke ført til at det i Stortinget har blitt skapt et nytt sikkerhetspolitisk rammeverktøy for det norske forsvar. Forsvars- og sikkerhetspolitikken har også etter den kalde krigens slutt fortsatt å være sektorspesialistenes, her FO, UD og FOs, primat. I den grad de post-bipolare endringene har ført til at forsvars- og sikkerhetspolitiske spørsmål har blitt diskutert og politisert i Stortinget har dette primært vært på bakgrunn av de konsekvenser omstruktureringer av Forsvaret har på samfunnet generelt. Det fornyede interessen for forsvars- og sikkerhetspolitikk kan man dermed i noen grad anta ikke primært har sin bakgrunn i sikkerhetspolitiske vurderinger, men at det muligens i like stor grad er et utslag av politikernes ønske om å bruke Forsvaret instrumentelt for å fremme politiske målsetninger, for eksempel et ønske om å fremme distriktpolitiske, miljøpolitiske eller utenrikspolitiske hensyn.

De politiske rammene for norsk sikkerhets- og forsvarspolitik ble lagt av Forsvarskommisjonen av 1990. Denne var fremdeles i all hovedsak basert på den kalde krigens

trusselvurderinger. Bortfallet av den østlige trusselen på 1990-tallet har ikke medført at Stortinget har begynt å diskutere hvordan forsvarspolitikken skulle tilpasses de sikkerhetspolitiske utfordringene de internasjonale endringene har medført for Norge. Sikkerhetspolitiske problemstillinger kom i stedet i bakgrunnen og ble underordnet mer generelle uten- og innenrikspolitiske hensyn. Konsekvensen av omveltningen ble derfor at politikerne begynte å bruke forsvarspolitikken mer aktivt som et virkemiddel for å fremme andre politiske målsetninger. Konsekvensen av en manglende politiske interesse for forsvars- og sikkerhetspolitikk, er at de norske sikkerhetspolitiske aktørene i liten grad får et klart politisk rammeverk å handle i forhold til.

I stedet er det nå nedsatt et militærpolitisk utvalg for å utrede rammevilkårene for norsk forsvarspolitik (Karlsen-utvalget). Det er imidlertid fremdeles uklart hvilken status og betydning dette vil få. Men i lys av den usikkerhet som nå råder omkring norsk forsvar og Norges forhold til NATO er det helt nødvendig at de rammer som ble lagt av FK 90 blir avløst av andre som er mer i samsvar med de sikkerhets- og forsvarspolitiske utfordringer Norge nå står overfor.

3.2.2 Utenriksdepartementet

UD har ansvar for samordningen av utenriks- og sikkerhetspolitikken. Konsekvensen av dette er at departementet i sine avgjørelser må ta hensyn til såvel juridiske og økonomiske som sikkerhetspolitiske saker. Dette medfører at ingen spesielle sektorer blir gitt noen form for politisk primat. UD baserer sin virksomhet på en kontinuerlig rullering av sitt personell. Dette betyr at de respektive avdelingene i departementet er besatt av generalister og ikke sektorspesialister. Man kan forvente at rulleringen betyr at de ansatte får en bred forståelse av internasjonal politikk. På denne bakgrunn vil konsekvensen av institusjonenes rulleringsprinsipp og departementets brede nedslagsfeltet være at det har utviklet seg en institusjonell kultur der evnen til se på tvers av fagfelt og sektorer står i sentrum. I forlengelsen av dette vil man kunne forvente at UDs styrke i forsvars-, sikkerhets- og utenrikspolitiske spørsmål ligger i departementets evne til å syntetisere, og at UD dermed i sin tilnærming til forsvars- og sikkerhetspolitikken tar utgangspunkt i utenrikspolitiske overveielser. Det er derfor rimelig å anta at de spesielle forsvarspolitiske behov i større grad underordnes de mer generelle utenrikspolitiske hensyn, og at man dermed ender opp i en situasjon hvor forsvars- og sikkerhetspolitikken blir brukt instrumentelt for å fremme norske utenrikspolitiske interesser.

Til tross for at mye av den sikkerhetspolitiske ekspertisen, spesielt sektorekspertisen i forsvarspolitiske spørsmål, er samlet i henholdsvis FD og FO, så kan det synes som om UDs sikkerhetspolitiske avdeling øver en relativt sterk innflytelse på utformingen av den norske sikkerhetspolitikken. Man kan anta at dette blant annet har sin bakgrunn i for det første utenriksministerens koordinerende ansvar, for det andre på grunn av UDs brede internasjonale kontaktnett og nedslagsfelt. Videre kan man i fremtiden anta at betydningen av UD og Utenriksministerens rolle vil øke, dels på bekostning av FDs og Forsvarsministerens rolle. Årsaken er at det internasjonale system i dag er tvetydig. De politiske og militære virkemidlene griper i dag over i hverandre på en helt annen måte enn tidligere, noe som medfører at potensialet for ulike vurderinger tiltar. Dette har sammenheng med at militære hensyn blir underlagt overordnede og generelle politiske vurderinger. Kombinasjonen av å ha den

overordnede myndighet, et bredere institusjonelt nedslagsfelt og tradisjon som sikkerhetspolitisk premissleverandør er bakgrunnen for UD's sikkerhetspolitiske innflytelse. En naturlig antagelse i forlengelse av at UD har en sentral posisjon i utformingen av sikkerhetspolitikken, er at departementet også vil være en sentral aktør i utformingen av den norske forsvarspolitikken.

I og med at den kalde krigen er slutt og at en ny og utvidet tilnærming til sikkerhet har vokst frem, kan det synes som om sannsynligheten for interdepartemental uenighet mellom FD og UD har økt. Dette har sin bakgrunn i departementenes overlappende arbeidsfelt. Empirisk kan dette underbygges ved å peke på uenigheten i forbindelse med tilbaketrekkingen av UNIFIL styrken, initieringen av Barentssamarbeidet og antipersonell-mine avtalen.

Uoverensstemmelsene i disse sakene kan i noen grad anses som en konsekvens av at departementene, grunnet sine forskjellige ståsteder, har hatt en forskjellig forståelse av hva de sentrale politiske utfordringene har vært. Det kan synes som om UD har vektlagt en utvidet forståelse av sikkerheten. I en slik situasjon kan man dermed forvente at betydning av hvilke institusjonelle kontaktnett de respektive aktørene, her UD og FD, vil øke. I sikkerhetspolitiske spørsmål har UD det bredeste kontaktnettet fordi departementet har majoriteten av kontakten med for eksempel NATO og OSSE. Dette departementet har også hovedansvaret for det bilaterale samarbeidet med de allierte i NATO, deriblant samarbeidet med USA. I Norge har man derfor havnet i en situasjon hvor UD har en forståelse av sikkerhet overensstemmende med den som råder i NATO og USA. FD på den annen side har, grunnet føringer lagt av Forsvaret, i noe grad blitt hengende igjen i en tradisjonell sikkerhetspolitisk tenkning. Dette kan sies å være noe overraskende på bakgrunn av at FDs sektorekspertise og den militære avhengigheten av henholdsvis USA og NATO. Tar man imidlertid utgangspunkt i UD's mer fleksible institusjonelle tradisjon og dens mangel på operasjonelt ansvar og kontrasterer dette med FD's sektorfokusering og vektlegging av rene forsvarspolitiske hensyn, blir de to respektive departementenes sikkerhetspolitiske tilnærming mer forståelig.

For å oppsummere kan man anta at Utenriksdepartementet grunnet sin institusjonelle struktur og brede nedslagsfelt i større grad enn andre norske institusjoner har vært mer lydhør for endringene som har skjedd internasjonalt. Man kan videre forvente at UD, grunnet sin overordnede funksjon i utformingen av norske sikkerhetspolitikk, i større grad enn FD har stått som talsmann for en utvidet sikkerhetstenkning. Bakgrunnen for dette kan man anta er at departementet tar utgangspunkt i overordnede utenriks- og sikkerhetspolitiske overveielser, og at de operasjonelle forsvarspolitiske hensyn dermed blir underordnet. Videre at UD, på grunn av at departementet ikke har et direkte operasjonelt ansvar i forhold til Forsvaret, i større grad har muligheten til å være fleksibel og nytenkende på det sikkerhetspolitiske felt. Ut fra dette vil det derfor være naturlig å anta at den sikkerhetspolitiske avdelingen i UD er i en situasjon hvor man kan la de overordnede utenrikspolitiske syntesene gå på bekostning av det forsvarspolitiske fokuset. Konklusjonen vil da være at Utenriksdepartementet i større grad enn Forsvarsdepartementet har vært villig til å bruke forsvars- og sikkerhetspolitikken som et middel for å oppnå internasjonal innflytelse, og ikke bare et middel for å fremme det nasjonale forsvar

3.2.3 Forsvarsdepartementet

Som nevnt kan man forvente at UD's institusjonelle kultur påvirker deres sikkerhetspolitiske forståelse. Det samme kan man anta er tilfelle for FD. Ut fra denne forklaringsvariabelen blir dermed en av grunnene til at FD og UD delvis har forskjellig tilnærming til forsvars- og sikkerhetspolitikk å finne i de to respektive departementenes ulike institusjonelle kultur og struktur. Grunnet det internasjonale systems økende tvetydighet og den ledsagende nedgangen i konsensus kan man forvente at betydningen av den institusjonelle kulturen har økt etter den kalde krigen, og man kan dermed videre forvente at individuelle aktører har fått utvidet sitt handlingsrom. I denne situasjonen kan det synes som om UD og FD har respondert på endringene noe forskjellig. Bakgrunnen for den avvikende responsen er for det første at FD er et fagdepartement med ansvar for den militære sektoren, noe som gir en stor grad av operasjonelt ansvar. For det andre at det er av betydning at FD i mindre grad en UD fungerer etter rulleringsprinsippet. Dette har betydning ved at det skapes kontinuitet hos de ansatte. Den relativt høye kontinuiteten kombinert med institusjonens basis som fagdepartement medfører at de ansatte i FD over tid utvikler en dyp sektorkunnskap om forsvarspolitiske spørsmål, og dermed i større grad enn UD vil kunne komme til å legge militære hensyn til grunn for sine sikkerhetspolitiske overveielser.

Den sikkerhetspolitiske avdelingen i Forsvarsdepartementet (FD 2) har kun eksistert siden 1988 og er dermed relativt ny i forhold til den sikkerhetspolitiske avdelingen i UD. Videre er Forsvarsdepartementet med sine 180 ansatte en relativt sett liten institusjon. Dette står i motsetning til UD med sine 1150 ansatte (650 i Norge og 500 i utlandet), og FO med sine 1000 – 1200 ansatte. I forhold til disse to organisasjonene kan man dermed forvente at Forsvarsdepartementet har et lavere potensial for å jobbe ekstensivt mot et bredt saksregister. En naturlig slutning å trekke på bakgrunn av dette vil da være at FD ikke kan mobilisere like store ressurser for å fremme sitt syn, og dermed ikke kan jobbe like intensivt mot flere sektorer som det henholdsvis UD og FO kan. Man kan imidlertid også anta at den manglende evnen til å kunne jobbe på flere arenaer samtidig i noen grad oppveies av FDs høye grad av militær sektorspesialisering og høye grad av kontinuitet hos den sikkerhetspolitiske ekspertisen.

Det kan synes som om FD primært har sin innflytelse på de militære aspektene ved sikkerhetspolitikken. Som konsekvens av dette vil man også kunne forvente at FD påvirkes av FO nasjonalt, og NATO og USA internasjonalt. Problemet for FDs sikkerhetspolitiske avdeling blir i denne forbindelse at det er indikasjoner på at FO og NATO etter den kalde krigens slutt har skilt lag i forståelsen av hva som konstituerer de sentrale sikkerhetspolitiske parameterene: det kan synes som om FO har vektlagt en tradisjonell tilnærming mens NATO og USA har vektlagt utvidet sikkerhet. På bakgrunn av dette har FDs sikkerhetspolitiske avdeling kommet i en situasjon hvor den har måttet forholde seg til to typer sikkerhetsutfordringer. Det kan synes som om responsen fra Forsvarsdepartementet først var å søke å tilfredsstille begge retningene. Et eksempel i denne forbindelse vil være *Stortingsmelding 22 (1997-1998)* der man vektlegger utvidet sikkerhet, mens man i praktiske anbefalingene støtter seg på den tradisjonelle tilnærmingen fra den kalde krigen.

Man kan, som tidligere påpekt, anta at FD ikke i samme grad som UD, har den generelle utenrikspolitikken som nedslagsfelt. Forsvarsdepartementet har sitt fokus rettet mot den noe snevrere forsvars- og sikkerhetspolitiske sektoren. På bakgrunn av dette kan man videre forvente at internasjonal politikk generelt av FD tolkes noe snevrere enn det UD gjør, men at departementet på den annen side i noen grad øker den militære sektorkunnskapen gjennom denne tilnærmingen. Ut fra dette kan man dermed forvente at den sikkerhetspolitiske avdelingen i FD i noe større grad enn UD jobber ut fra den militære sektorens konkrete behov og mindre ut fra den overordnede sikkerhetspolitiske agenda. Forskjellen mellom FD og UD med hensyn til deres forståelse av Norges sentrale sikkerhetspolitiske utfordringene har, som tidligere påpekt, blitt manifestert gjennom Barentssamarbeidet, antipersonellmine-saken og tilbaketrekkingen av UNIFIL styrkene. Det disse eksemplene indikerer er at FD ikke har en sikkerhetspolitisk tilnærming overensstemmende med den som har eksistert hos Norges nærmeste militære allierte, det vil si NATO generelt og USA spesielt. At det kan virke som om FD ser på sikkerhetspolitikk på en annen måte enn de nærmeste allierte kan anses som å ha sin bakgrunn i departementets institusjonelle føringer.

Når man sammenligner UD med FD kan man anta at de to departementenes noe forskjellige vektlegging i sikkerhetspolitiske spørsmål har sin bakgrunn i at de har (1) forskjellige nasjonale og internasjonale nettverk, (2) UD fungerer som et samordningsdepartement mens FD fungerer som et fagdepartement, og (3) UD er primært besatt av generalister mens FD i noe større grad er besatt av spesialister.

På tross av FDs sektorfokus og vektlegging av forsvarspolitikken viser imidlertid *Stortingsmelding 38 (1998-1999)* at den nye tenkningen er på vei inn. Fokuset på det territoriale forsvar og verneplikten er ikke så sterkt som det tradisjonelt har vært, og man har i økende grad vært villig til å tilpasse seg de internasjonale føringer. Til tross for dette kan man i dag i noen grad fremdeles finne et element av sikkerhetspolitisk konservatisme i Forsvarsdepartementet. Man kan anta at dette er en indikasjon på at departementet, grunnet Forsvarets sektorbehov, vektlegger at NATO skal beholde sin tradisjonelle profil, og i forlengelsen av dette et ønske om at det militære skal forbli det primære element i spørsmål relatert til sikkerhetspolitikk. Man må likevel regne med at FD og UD vil ha en ulik vinkling på de militære problemene på grunn av UDs vektlegging av virkemiddelsaspektet og FDs ansvar for det nasjonale forsvar.

3.2.4 Forsvarets Overkommando.

FO er toppen av det norske militære hierarkiet. Organisasjonen er underordnet Forsvarssjefen som igjen står under FD og Forsvarsministeren. FO er dermed ment å skulle ivareta og effektivisere de sikkerhetspolitiske føringer som legges av Storting og regjering. Nasjonalt forholder FO seg primært til FD, mens internasjonalt er det sentrale tilknytningspunktet NATO. FOs institusjonelle plassering skulle i utgangspunktet tilsi at organisasjonene kun fungerer som et forvaltningsorgan, og at dens innflytelse på utformingen av den generelle norske sikkerhetspolitikken dermed er marginal. Til tross for at intensjonen bak FO er at organisasjonen ikke skal legge politisk føringer, kan man, grunnet organisasjonens institusjonelle karakteristika, imidlertid forvente at FO faktisk har en betydelig

sikkerhetspolitisk innflytelse som premissleverandør. Bakgrunnen for dette er FOs kvantitative tyngde med hensyn til antall medarbeidere, den militære sektorkunnskapen institusjonen er i besittelse av, og det tradisjonelt tette samarbeidet FO har med FD. I likhet med FD og UD er med andre ord også FOs tilnærming til sikkerhetspolitiske for en stor grad påvirket av organisasjonens institusjonelle utgangspunkt.

Med hensyn til personell er kjernen i FO Forsvarssjefens og generalinspektørens stabsapparat. Dette apparatet består av cirka 1000 ansatte, først og fremst fagmilitært personell. Konsekvensen av at FO har et så stort antall ansatte er at institusjonen har et sterkt forvaltningsapparat. Man kan på bakgrunn av dette anta at FO i stor grad har mulighet til å underbygge sine sikkerhetspolitiske vurderinger. Disse sikkerhetspolitiske vurderingene kan man videre forvente er påvirket av organisasjonens militære basis, og at institusjonene som konsekvens av dette har vektlagt militær sikkerhet og ikke en utvidet forståelse. Den fagmilitære sektorfokus har dermed medført at FO i likhet med FD har hatt en relativt konservativ tilnærming til norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, noe som igjen er en av grunnene til at den sterke allianse mellom FO og FD har vokst frem. Denne alliansen har blant annet blitt manifestert i spørsmålet om bruk av norske militære styrker utenfor landets grenser: FD og FO har her lagt seg på en mer restriktiv linje enn UD⁶.

Til tross for at FD og FO tradisjonelt har stått sammen i forsvars- og sikkerhetspolitiske spørsmål, har den tette bindingen mellom de to institusjonene også medført visse problemer. Den såkalte Huseby-saken⁷ og Stortingsmelding 22 kan brukes som eksempler på den sterke innflytelsen FO både har hatt og fremdeles har på FD. Til tross for at FO kun skal komme med praktiske anbefalinger til FD, og ikke er ment å skulle legge politiske føringer, var nettopp den store innflytelse FO hadde en av hovedgrunnene til at man valgte å flytte FD fra Huseby i 1987. Det har i den forbindelse blitt hevdet at det var nødvendig å flytte FD fra Huseby fordi dette ville gjøre det enklere for departementet å handle uavhengig av de fagmilitære føringer. At denne relokaliseringen ikke har forhindret FO fra fremdeles å påvirke FD i sikkerhetspolitiske spørsmål har imidlertid kommet frem i arbeidet med Stortingsmelding 22. I utarbeidelsen av denne langtidsmeldingene ble FOs praktiske anbefalinger for en meget stor grad etterfulgt av FD, og man kan anta at dette var en av grunnene til at de praktiske anbefalingene i dokumentet i liten grad var overensstemmende med meldingens teoretiske utgangspunktet. Grunnen til at FO fremdeles for en stor grad påvirker FD er den militære sektorkunnskap FO har, kombinert med et stort forvaltningsapparat. Til tross for den fysiske atskillelsen er det derfor fremdeles meget vanskelig for FD å handle på tvers av FOs anbefalinger i militære spørsmål, nettopp fordi deres kunnskap er forsvarspolitisk og ikke militær.

FO har i forhold til det politiske styringsapparatet relativt liten direkte innflytelse. I den grad det er en kobling mellom Stortinget og FO er dette først og fremst en konsekvens av den uformelle kontakten som foregår mellom Forsvarssjefen og Stortingets forsvarskomite. Et

⁶ Den forskjellige holdningen til henholdsvis FD / FO og UD ble markert i UNIFIL saken. Her ønsket FD og FO å trekke tilbake de norske styrkene grunnet de byrdene dette innebar for det norske forsvaret. UD på den annen side ønsket å beholde engasjementet fordi dette ville komme til å sende positive signaler om det norske engasjement i regionen.

⁷ Huseby saken refererer til flyttingen av FD fra Huseby til Akerhus i 1987. Dette innebar at FD og FO fikk forskjellige og fysisk adskilte lokaliteter.

interessant trekk i forholdet mellom FO og Stortinget er imidlertid at Forsvarssjefen i dag har blitt gitt noe friere tøylar enn det som var tilfellet tidlig på 1990-tallet. Imidlertid begrenser denne makten seg til spørsmål der de politiske gevinstene og utgiftene er relativt lave. I det øyeblikket for eksempel lokaliseringsspørsmål kommer på banen trer de politiske sekundæragendaer i kraft, og FO mister sin evne til å foreta beslutninger på rent fagmilitært grunnlag. Et annet interessant trekk i forhold til FOs politiske innflytelse er vidare den revitalisering av Forsvarsrådet⁸ som har skjedd ved at møtehyppigheten i dette fora har økt. Man kan forvente at konsekvensen av dette er at de fagmilitære på denne måten har forbedret sin mulighet til å påvirke den utøvende myndighet, det vil si regjeringen, og at FOs politiske rolle dermed faktisk har blitt større etter den kalde krigen.

Bakgrunnen for at FO for det første har blitt gitt en bedre tilgang til den politiske arenaen, og for det andre at det har vært ønsket at Forsvarssjefen har skullet utvikle et sterkere styringsapparat, kan man anta er den politiseringen av sikkerhetspolitikken som har skjedd etter den kalde krigens slutt, kombinert med et politisk ønsket om i sterkere grad å kunne utnytte det militære forsvar i et bredere utenriks- og sikkerhetspolitisk øyemed. FOs rolle i denne prosessen har vært at institusjonen har fungert som en fagmilitær premissleverandør først og fremst for FD. Gjennom å inneha denne rollen har FO beholdt sin sterke påvirkningsmulighet på praktiske militære spørsmål. Til tross for dette er det imidlertid viktig å fremheve at FO ikke i seg selv er en sterk aktør på den norske sikkerhetspolitiske arena, men at dens innflytelse først og fremst er en funksjon av at institusjonen står som den primære eksponenten og understøtter for at Norge skal beholde sin tradisjonelle sikkerhetspolitiske profil, og beholde fokuset på det militære territorialforsvarskonseptet.

3.3 Oppsummering

Norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk kultur preges dermed av en sterk grad av idealisme og skepsis mot stormaktspolitikk på den ene siden og en økt utenriks- og sikkerhetspolitisk fragmentering på den andre, hvor ulike institusjoner som UD, FD, FO og Stortinget legger ulike utenriks- og sikkerhetspolitiske paradigmer til grunn. Det sistnevnte har som nevnt sammenheng med at i situasjoner hvor de ulike institusjonenes standardprosedyrer kommer under press, vil det medføre at institusjonene vil tilnærme seg den internasjonale konteksten på alternative måter. Konsekvensen av dette er at det utenrikspolitiske handlingsrommet blir snevrere noe som ytterligere forsterkes ved at institusjonenes respons på internasjonale endringer mer bestemmes ut i fra den institusjonelle kultur, heller enn et rasjonelt aktør perspektiv hvor institusjonene forfølger den strategi som gir høyest uttelling på preferanseskalaen. De tre neste kapitlene vil undersøke nærmere den internasjonale konteksten, nærmere bestemt utviklingen i NATO hvor både det strategiske konseptet, NATOs kommandostruktur, EU-prosessen rolle, og NATOs forhold til det bredere internasjonale samfunn settes under debatt.

⁸ Forsvarsrådet har som oppgave å fremme samarbeidet mellom militære og de sivile myndigheter hvis virksomhet er av særlig betydning for landets forsvar. Møtene ledes av Statsministeren. Faste medlemmer er blant annet de sentrale ministrene, Forsvarssjefen og de militære øverstkommanderende.

4 NATO: FRA KOLLEKTIVT FORSVAR TIL KOLLEKTIV SIKKERHET?

4.1 Innledning

I dette kapittelet vil forholdet mellom NATOs tradisjonelle og nye oppgaver, det vil si forholdet mellom artikkel 5 og ikke-artikkel 5 operasjoner, bli vurdert. For NATO har det etter den kalde krigen vært helt nødvendig å integrere begge disse typer operasjoner i Alliansens operasjonelle konsept for å unngå at NATO skulle miste sin relevans og legitimitet. Av den grunn har det videre vært nødvendig for Alliansen at de to konseptene har blitt sett på i sammenheng. Her vil imidlertid teoretiske implikasjonene av de to konseptene bli gjennomgått før det gjensidige avhengighetsforholdet fokuseres. Basisen for denne gjennomgangen vil bli utledet fra kollektiv handlingsteori. Denne teorien er klargjørende for forholdet mellom kollektiv sikkerhet og kollektivt forsvar, det kan også utledes til hvilken grad disse to sikkerhetspolitiske mekanismene kan utfylle hverandre. På bakgrunn av dette teoretiske utgangspunktet vil det bli vist hvordan den geografiske og funksjonelle refokuseringen av NATO siden 1989 vil ha betydelige implikasjoner for Alliansens fremtidige utvikling. Sentral i diskusjonen rundt NATOs profil i dag, og denne profilens implikasjoner for Alliansens fremtidige utvikling, vil en sammenligning mellom det strategiske konseptet fra 1991 og 1999 stå. Det vil bli vist hvordan det har skjedd en utvikling på 1990-tallet i NATOs tilnærming til europeisk og euro-atlantisk sikkerhet. Avslutningsvis vil det ved hjelp av Alliansens nye kommandostruktur bli vist hvordan endringene i denne strukturen, innenfor de begrensningene i NATOs handlingsrom gitt av de individuelle medlemmenes nasjonale interesse, har vært gjort for å gjøre kommandostruktur mer kompatibelt med NATOs det nyutviklede sikkerhetspolitiske ståsted.

4.2 Kollektiv handlingsteori og ikke-artikkel 5 operasjoner

NATOs store utfordring ligger i dagens situasjon i å kombinere kollektivt forsvar med kollektiv sikkerhet, uten at dette skal føre til at Alliansens legitimitet og interne samhold undergraves. Utgangspunktet for kollektivt forsvar er en gruppe land bundet sammen av en felles trussel. Disse landene har, på bakgrunn av sin felles interesse, utarbeidet et sett av spesifikke sikkerhetspolitiske forpliktelser relatert til den på forhånd definerte trusselen. Dette konseptet står i motsetning til kollektiv sikkerhet. Kollektiv sikkerhet har ikke en spesifikk trussel som sitt *raison d'être* og er ikke ment å skulle fungere som garantist for et bestemt sett av stater. Kollektiv sikkerhet fungerer dermed i sin idealform ikke diskriminerende, men derimot inkluderende og søker et bredest mulig geografisk nedslagsfelt. For kollektivt forsvar vil dermed ledesnoren være å øke det internasjonale systems forutsigbarhet ved å etablere et sikkerhetspolitisk klart definert rammeverk for de allierte, mens kollektiv sikkerhet derimot ikke på forhånd kan skissere hvordan stater skal reagere i gitte situasjoner. Konsekvensen er at kollektiv sikkerhet i større grad må basere sitt *raison d'être* på prinsipielle overveielser om hvordan det internasjonale system i sin idealform bør fungere.

Tradisjonelt har NATO fungert som en kollektiv forsvarsallianse: Alliansens har gjennom artikkel 5 hatt et klart funksjonelt og geografisk nedslagsfelt, og har videre vært definert i forhold til en spesifikk trussel. Som dette kapittelet vil vise er imidlertid NATO per dags dato i

en endringsprosess der kollektiv sikkerhet er på vei til å få en mer prominent posisjon i Alliansens eksistensberettigelse. Dette har sin bakgrunn i at den euro-atlantiske sikkerheten etter den kalde krigen i økende grad har blitt sett på som udelelig, og at det dermed har blitt vanskeligere for NATO klart å definere hvilket trusselbilde man skal relatere organisasjonen til. Måten begrepet kollektiv sikkerhet vil bli brukt i fortsettelsen av dette kapitlet er imidlertid ikke overensstemmende med idealtypen av konseptet. Det er en modifisert versjon av dette. Bakgrunn for modifiseringen er at det institusjonelle utgangspunktet for diskusjonen rundt kollektiv sikkerhet her vil være NATO. Konsekvensen av dette er at medlemsmassen, og dermed det institusjonelle handlingsrommet, for en stor grad er definert på forhånd og dermed er avgrenset. Gitt NATOs funksjonelle og geografiske rammeverk definert i Washington avtalen av 1949 kan derfor Alliansen ikke forventes å kunne fungere som tilbyder av kollektiv sikkerhet slik det defineres i FN-charteret av 1945, men kun som tilbyder av en begrenset versjon av denne sikkerhetspolitiske mekanismen.

NATO måtte tilpasse seg de nye sikkerhetsutfordringer fra den europeiske "periferien". Disse sikkerhetsutfordringene var ikke i første rekke rettet mot enkelte stater, men mot stabiliteten i Europa. "Fienden" var ikke en i utgangspunktet definert motstander, men den stat, eller annen aktør, som hadde en adferd som representerte en fare for denne stabiliteten. Utfordringen kunne også være en situasjon som var skapt fordi en stat ikke lenger fungerte som ordensmakt i eget område, slik at også andre områder kunne rammes. At vi fikk en internasjonal struktur hvor sentrum-periferi dimensjonen fremsto som den dominerende og hvor kaos-utfordringer var presserende, førte til at NATO i sin funksjon måtte utvikle seg i en kollektiv sikkerhets retning for å fremstå som relevant i forhold til de sikkerhetsutfordringer Europa sto overfor.

På grunn av NATOs avhengighet av både kollektiv sikkerhet og kollektivt forsvar er det viktig for NATO at disse to konseptene i fremtiden ikke tolkes som operasjonelt adskilte, men derimot blir sett i sammenheng. Dette faktum har blitt anerkjent av NATO, og konseptene har av den grunn ikke blitt sett på som komplementerende både politisk og militært. Som vist i foregående avsnitt så betyr ikke dette at de to konseptene ikke har et internt motsetningsforhold. For å få frem at det faktisk eksisterer et internt spenningsforhold mellom kollektiv sikkerhet og kollektivt forsvar vil det her bli tatt utgangspunkt i *kollektiv handlingsteori* og da hovedsakelig Joseph Legolds artikkel "NATO's Post-Cold War Collective Action Problem"⁹. Ved hjelp av dette teoretiske rammeverket vil det her bli argumentert for at det vil være nødvendig for NATO å beholde artikkel 5 operasjoner som sin basale kjerneoppgave. Det sentrale vil være å forsikre seg om at ikke-artikkel 5 operasjoner i fremtiden ikke undergraver NATOs kollektive forsvar, men derimot fungerer som et supplement til dette. Betydningen av å beholde NATO fokusert på kollektivt forsvar vil her bli foretatt ved å henvise til Alliansens PFP samarbeid.

Kollektiv handlingsteori tar utgangspunkt i aktørers evne og vilje til å produsere og konsumere goder. I den forbindelse går det sentrale skillet mellom såkalte kollektive goder og private goder. Kollektive goder vil si goder som er ikke-ekskluderbare; når godet er tilbudt vil en aktørs konsumpsjon av dette ikke påvirke andre aktørers mulighet til å konsumere det samme

⁹ Legold J (1998): NATO's Post-Cold War Collective Action Problem, *International Security*, Vol. 23, No. 1.

godet. Dette står i motsetning til private goder som for det første er ekskluderbare; aktører som ikke bidrar til produksjon av godet kan nektes å konsumere det, og som for det andre er rivaliserende; en aktørs konsumpsjon av godet minsker mengden som er tilgjengelig for andre aktører. Skillet mellom disse to idealtypene goder er av betydning for sikkerhetspolitiske kalkulasjoner generelt, og for forholdet mellom kollektiv sikkerhet og kollektivt forsvar spesielt. Dette fordi hvilken type gode, i dette tilfellet hvilken type sikkerhetspolitisk mekanisme, som tilbys har betydning for (1) aktørens incentiv til å bidra til produksjonen av godet, og (2) aktørens holdning til konsum av godet. Henholdsvis kollektivt forsvar og kollektiv sikkerhet vil ha forskjellige implikasjoner langs de to variablene fordi kollektivt forsvar for en stor grad fungerer som et privat gode mens kollektiv sikkerhet har større likhetstrekk med et kollektivt gode. Ut fra dette kan det derfor forventes at det eksistere et internt spenningsforhold mellom disse to konseptene.

Internasjonal fred og sikkerhet kan betraktes som et kollektivt gode som kan konsumeres av aktører, her stater, uten at aktørene nødvendigvis må være med på å betale kostnadene forbundet med dem¹⁰. Dette fordi kollektive goder er ikke-ekskluderbare. Hvis fred først er opprettet vil alle land, også de som ikke var med å initiere den, nyte godt av det. Det samme kan ikke sies å være tilfellet for private goder. Slike goder er av natur begrensede og ekskluderbare. NATO har i hele etterkrigsperioden primært fungert som tilbyder av en kollektiv forsvarsgaranti. Gjennom Atlanterhavspaktens artikkel 5 har Alliansen tilbudt regional stabilitet og hatt som ekskluderende mekanismen kravet om alliansemedlemskap. Artikkel 5 fungerer derfor som et ekskluderbart gode medlemmene selv er med på å betale, og er med andre ord et privat gode. Etter den kalde krigens slutt har imidlertid Alliansen begynt å bevege seg bort fra et ensidig fokus på kollektivt forsvar, og NATOs funksjon har i den forbindelse blitt endret. Et eksempel på denne forandringen vil være dannelsen av PfP i 1994. PfP viser den interne spenningen som eksisterer i NATO ved at konseptet samtidig fungerer ekskluderende ved at ikke-medlemmer knyttes til organisasjonen uten at det private godet kollektivt forsvar tilbys dem, samtidig som Pfp kan anses som en indikator på en pågående diffusjon av NATOs private goder ved at flere medlemmer får tilgang til NATO arenaen.

I spørsmålet om NATOs vektlegging av henholdsvis kollektiv sikkerhet og kollektivt forsvar er det viktig å påpeke at det ikke er snakk om at NATO per dags dato er inne i en prosess der de tradisjonelle oppgavene nedprioriteres til fordel for kollektiv sikkerhet. Det som har skjedd er derimot at kollektivt forsvar har blitt supplert med nye oppgaver, og at organisasjonen dermed etter 1989 har gjennomgått en prosess som over tid har ført til at NATO har utviklet en tosidig nedslagsfelt sikkerhetspolitisk. Den viktigste institusjonelle endringen som har funnet sted er at Alliansens i sin nye struktur har inkorporert et ikke-ekskluderbart gode, kollektiv sikkerhet, som en av NATOs sentrale funksjoner. Et viktig element i denne omstruktureringen er dannelsen av Pfp. Ideen bak dannelsen av dette samarbeidet er at sikkerheten i det euro-atlantiske området vil øke ved at flere land gjennom dette samarbeidet tilknyttes NATO. Ifølge Alliansen vil stabiliteten i Alliansens nærområde da høynes ved at ikke-NATO medlemmene i Pfp vil få forsterkede incentiver til å handle på en måte som minsker faren for interne konflikter, noe som igjen vil føre til at faren for at konflikter skal ha spillover-effekt på NATOs

¹⁰ Granviken A, Knutsen B O (1998): En analyse av NATOs nye militære kommandostruktur, FFI/RAPPORT-98/04676, Forsvarets Forskningsinstitutt (Offentlig tilgjengelig).

geografiske kjerneområde minsker. Det er imidlertid viktig å påpeke at utviklingen av PfP ikke bare har regional stabilisering som effekt. Pfp fører også, grunnet sin bilaterale struktur, til at NATOs regionale fokus øker. Dette kan føre til at NATO medlemmer i minskende grad vil ønske å delta i stabiliseringsoperasjoner fordi Alliansen i fremtiden vil kunne komme til å operere i områder som kun er av perifer interesse for deler av Alliansen. Kapabilitetsmessig kan dette kompenseres ved at Pfp land får et økende incentiv til å delta, men dette vil ikke forhindre at den interne kohesjonen blant de allierte kan bli undergravet.

Ved at NATO samtidig endrer Alliansens nedslagsfelt geografisk og funksjonelt står man i fare for å i økende grad bli utsatt for problematikken forbundet med gratispassasjerer blant de allierte. Den negative konsekvensen av å inkorporere en forståelse av sikkerheten som udelelig er, i tillegg til at den medfører en økt vektlegging av regional stabilisering, at medlemmer vil kunne nyte godt av godene Alliansen tilbyr uten at man vil kunne forhindre ikke-deltagere fra å konsumere godet. Man ender med andre ord opp med et kollektivt handlingsproblem. Dette problemet forsterkes ytterligere ved at NATO som sitt *modus operandi* har godtatt konseptet om at en "coalition of the willing" skal kunne brukes i spørsmål som dreier seg om kollektiv sikkerhet. Ved å gjøre dette har man i praksis godtatt en situasjon der Alliansen fokuserer på kollektive goder uten at man krever deltagelse fra alle NATO medlemmer. Medlemmer mister dermed noe av incentivet til å delta grunnet muligheten for konsumpsjon uten deltagelse. I det lange løp kan dette også ha negative konsekvenser for NATOs mulighet til å handle i spørsmål som dreier seg om kollektivt forsvar ved at den interne samhörigheten i Alliansen undergraves. Det har med andre ord vokst frem en spenning i NATO mellom Alliansens tradisjonelle og nye oppgaver som følge av opprettelsen av Pfp samarbeidet. I tillegg til at dette kan være med på å øke problemet med gratispassasjerer er dette samarbeid også, grunnet sin institusjonelle struktur, med på å fremme det regionale på bekostning av det transnasjonale. Pfp er et bilateralt samarbeid mellom NATO og det enkelte partnerskapsland. Konsekvensen vil være et økende fokus på de enkelte regioner innenfor partnerskapsområdet og ikke på Pfp området som helhet. Grunnen til dette er for det første at partnerskapslandene vil se seg tjent med å bruke NATO som en arena for å fremme sine lokale sikkerhetsinteresser på bekostning av fellesskapets. For det andre vil Pfp samarbeidet føre til at flere land blir gitt tilgang på sentrale NATO strukturer, noe som videre øker potensialet for interne spenninger i organisasjonen. I sum vil derfor dannelsen av Pfp kunne føre at muligheten for å komme frem til enstemmighet i organisasjonen minsker. Et annet men beslektet problem er at NATO gjennom Pfp har inkorporert flere oppgaver i sin struktur. Man står derfor i fare for at kollektivt forsvar over tid mister noe av sin betydning ved at fokuset dreies over på andre sikkerhetsspørsmål. For å hindre en slik utvikling er det derfor viktig å beholde de tradisjonelle fellesskapsbyggende kjerneoppgavene. Også i fremtiden vil en vektlegging av kollektivt forsvar være det beste bolverk mot at den kollektive handlingsproblematikken tar overhånd og undergraver Alliansen samhörighet. Kollektivt forsvar konstituerer dermed en forsikring mot fremtidige oppløsningstendenser i Alliansen.

For å beholde NATO som en sterk garantist for den militær beskyttelse av Alliansens kjerneområde er det viktig å hindre at institusjonen i fremtiden utvikler seg til å bli en arena for fremmelse av enkeltmedlemmers nasjonale interesser på bekostning av fellesskapet. Det ønskelige er derfor at NATO forblir en aktør og ikke en arena da dette fort kan føre til en

oppsplitting av Alliansen. For å hindre en slik utvikling og beholde det tradisjonelle fokuset har man søkt å kombinere behovene forbundet med kollektiv sikkerhet og kollektivt forsvar gjennom dannelsen av CJTFs hovedkvarterskonsept, CJTF HQ. Dette har vært ment som en militær brobygger ved at de samme kapabiliteter skal kunne brukes i flere typer operasjoner. Rent militært har dette vært en vellykket prosess frem til dags dato og har ført til at funksjonsendringen av NATO i liten grad har undergravd Alliansens militære kapabilitet. Som vil bli vist i avsnitt 4.3.2 kan dette imidlertid bli et problem i fremtiden. Videre ligger det et problem i at den militære omstruktureringen i liten grad har løst de politiske spenningene som eksisterer i skjæringspunktet mellom kollektiv sikkerhet og kollektivt forsvar. At dannelsen av CJTF HQ har vært vellykket er dermed ikke i seg selv nok til å hindre en intern spenning fra å slå rot i Alliansen grunnet de politiske spenningene denne institusjonalisering av en hovedkvarterskonsept fokusert på kollektiv sikkerhet-operasjoner. For å forsikre seg om at kollektivt forsvar og kollektiv sikkerhet ikke fører til slik spenning vil det være nødvendig med en klarere politisk ansvarsfordeling mellom de to konseptene da klare retningslinjer er med på å øke forutsigbarheten og dermed minske potensialet for konflikt.

Som tidligere nevnt har kollektivt forsvar tradisjonelt vært limet som har bundet NATOs medlemsstater sammen i et interessefellesskap. I dagens situasjon er det imidlertid ingen garanti for at dette private godet vil forbli Alliansens *raison d'être* også i fremtiden. Dette er på grunn av NATOs behov for å legitimere sin fortsatte eksistens, beholde den amerikanske støtten til Alliansen, og møte de nye sikkerhetstruslene som har vokst frem i det Euro-Atlantiske området. Imidlertid er det viktig å være klar over at en nedprioritering av artikkel 5 til fordel for ikke-artikkel 5 oppdrag over tid kan medføre problemer for NATO ved at man for det første havner i en situasjon for kollektive handlinger vanskeliggjøres, for det andre at den nasjonale interessen får økende vektlegging på bekostning av fellesskapet, og for det tredje ved at det kan vokse frem interne spenninger i NATO. Løsningen på dette problemet vil være å beholde NATOs tradisjonelle fokus på kollektivt forsvar, og basere ikke-artikkel 5 operasjoner på dette. Dette betyr i praksis at konseptene må ses på som komplementerende for å sikre NATOs fortsatte eksistens. NATO må imidlertid også i fremtiden være bevisst på problemene forbundet med å tilby kollektive goder der deltagelsen er basert på medlemmenes frivillighet. Man må derfor passe på at disse oppgavene, det vil si ikke-artikkel 5 oppdrag, ikke undergraver Alliansens mer tradisjonelle oppgaver, det vil si Alliansens artikkel 5 garanti.

4.3 NATOs strategiske konsept: 1991 – 1999

Etter den kalde krigens slutt har den europeiske sikkerhetspolitiske arenaen vært preget av til dels store institusjonelle endringer. For NATOs vedkommende har dette ført til at hoveddelen av Alliansens medlemmer har forandret sin forståelse av hva som konstituerer de sentrale truslene mot Alliansen, og som en funksjon av dette hva NATOs kjerneoppgaver bør være i fremtiden. NATOs strategiske konsept kan sies å fungere som manifestasjon av den til enhver tid rådende sikkerhetspolitiske forståelsen. Endringer i de alliertes oppfattelse av trusselbilde etter den kalde krigens slutt har derfor medført at NATO har måttet endre sitt sikkerhetspolitiske konsept for å oppnå overensstemmelse mellom teori og praksis. Under den kalde krigen var det sikkerhetspolitiske konseptet relativt stabilt på grunn av den kalde krigens statiske karakter. Etter 1989 har imidlertid det internasjonale system vært ustabil og i stadig

endring, noe som har medført at de alliertes fortolkningen av den sikkerhetspolitiske agendaen har vært mindre stabil enn før. Dette reflekteres i at man på 1990-tallet har sett seg nødt til å bearbeide det strategiske konseptet to ganger på 8 år. At store omveltninger fører til økende ustabilitet grunnet time-lag i den institusjonelle tilpasningen er naturlig. Imidlertid vil utfallet av en slik prosess ikke være gitt på forhånd, og det vil derfor være av stor betydning hvordan de allierte, i dette tilfellet spesielt USA, angriper problemstillingen. For Norges som liten stat er det derfor av stor praktisk betydning hvilke politiske anbefalinger som har blitt gitt i disse konseptene, da de indikerer hvilken institusjonell tilpasning man over tid vil kunne forvente i NATO.

Den første post-bipolare endringen av det sikkerhetspolitiske konseptet fant sted i forbindelse med NAC møtet i Roma i november 1991, og var primært en respons på Sovjetunionens endrede strategiske betydning. Imidlertid skulle det vise seg at de sikkerhetspolitiske forandringene som fulgte i kjølvannet av Sovjetunionens oppløsning og bortfallet av Warszawapakten, både kom raskere og var mer radikale enn 1991 konseptet hadde tatt høyde for. NATO måtte av den grunn presentere et bearbeidet konsept under Alliansens 50 års jubileum i Washington i april 1999. Det er i utgangspunktet en relativt høy grad av overensstemmelse mellom argumentasjonene som presenteres i konseptene fra henholdsvis 1991 og 1999, noe som kan brukes som en indikator på den høye graden av kontinuitet i NATO. Imidlertid er det også viktig å påpeke at endringene som faktisk har funnet sted med hensyn til politiske retningslinjer, er meget sentrale på tross av deres begrensede omfang, og at disse derfor også bør gis en sentral plass i en analyse av Alliansens rolle etter den kalde krigens slutt. For det første er forandringene i konseptene fra 1991 til 1999 med på å underbygge argumentet om at NATO har vært og fortsatt er i en kontinuerlig funksjonell og geografisk endringsprosess, og for det andre kan disse endringene brukes som en indikasjon på NATOs utviklingsretning også i fremtiden.

NATOs strategiske konseptet fra 1999 åpner i større grad enn konseptet fra 1991 for at nye trusselscenarioer skal inkorporeres i Alliansens strategiske tenkning som en del av et utvidet *raison d'être*. Videre er 1999 konseptet mer eksplisitt med hensyn til hvilke virkemidler NATO bør ta i bruk for å institusjonalisere denne endrede forståelsen av hva som konstituerer relevante sikkerhetspolitiske utfordringer. Under den kalde krigen vektla NATO kollektivt forsvar og militær sikkerhet grunnet det internasjonale systemets bipolare struktur. Dette tankegodset ble i 1991 konseptet knyttet sammen med en utvidet sikkerhetsforståelse i et forsøk på å kombinere de tradisjonelle og nye utfordringene. Imidlertid lyktes ikke dette fordi de politiske retningslinjene i liten grad ble fulgt opp med praktiske tiltak; man klarte med andre ord ikke å kombinere det politiske og det praktiske. Konsekvensen ble at 1991 konseptet fort ble foreldet og det vokste frem et behov for å utvikle et nytt konsept med klarere retningslinjer. Det er i så henseende at 1999 konseptet skiller seg fra 1991 konseptet; man forholder seg der mer eksplisitt til de nye risikoene som har dukket opp etter den kalde krigens slutt.

I artikkel 21 av det strategiske konseptet fra 1991 skisserte NATO hvilke fire fundamentale oppgaver de allierte oppfattet som de mest sentrale sikkerhetspolitiske utfordringen etter den kalde krigen. Disse var (1); forhindre fremveksten av alternative hegemoner i Europa gjennom å fokusere på spredning av demokratiske verdier, (2); være et transatlantisk konsultasjons- og

koordineringsorgan, (3); fungere som garantist for et troverdig kollektivt forsvar av Alliansens kjerneområde, og (4); bevare den strategiske balansen i Europa. Disse punktene hadde alle sin basis i NATOs tradisjonelle profil, og kan i så måte ses på som en naturlig forlengelse av den kalde krigens *modus operandi*. Grunnet medlemmenes holdningsendring utover på 1990-tallet ble imidlertid dette konsept fort foreldet, da 1991 konseptet ikke reflekterte denne endringen på en tilfredsstillende måte. Ved omarbeidelsen av konseptet som kom i 1999 ble det derfor utarbeidet et sett delvis nye fundamentale oppgaver for Alliansen. Artikkel 10 presenterte der NATOs fundamentale oppgaver som å være (1): arbeide for at demokratisk verdier skulle danne grunnlaget for en euro-atlantisk stabilitet, (2); fungere som et transatlantisk konsultasjons- og koordineringsorgan, og (3); garantere de alliertes sikkerhet gjennom tilslutning til Washington traktatens artikkel 5 og 6. I tillegg disse tre tradisjonelle oppgavene utvidet NATO sitt fokus ved også å inkorporere (4); krisehåndtering, og (5); partnerskap med ikke-medlemmer, som fundamentale oppgaver. De fundamentale oppgavene slik de fremstilles i 1999 reflekterer dermed i større grad den doble sikkerhetsstruktur som har vokst frem i NATO enn det 1991 konseptet gjorde.

Diskrepansen som eksisterer mellom NATOs sikkerhetskonsept fra 1991 og 1999 med hensyn til vektlegging av fundamentale oppgaver, manifesteres ved at 1999 konseptet i større grad enn det fra 1991 fokuserer på behovet av å bygge opp kapabiliteter som kan takle truslene generert fra den internasjonale globaliseringen. Som eksempler på slike trusler fremhever NATOs nye konsept problemene forbundet med spredning av sensitiv teknologi, terrorisme, og organisert kriminalitet, og fremhever videre at disse spørsmålene vil måtte ses i sammenheng med spredningen av både NBC-våpen og NBC-våpenteknologi. Konsekvensen av den økende vektlegging av det globale har for NATOs vedkommende vært at 1999 konseptet er mindre geografisk stringent enn konseptet fra 1991. Det henvises konsekvent til det geografisk mindre spesifikke "euro-atlantiske" området og ikke til "Europa" slik man gjorde i konseptet fra 1991. NATOs økende vektleggingen av kollektiv sikkerhet, diskutert i del 4.2 og understreket i foregående avsnitt, har videre ført til at Alliansen har forsterket sitt EU-europeiske og dermed regional fokus. Dette kommer til uttrykk ved at det strategiske konseptet fra 1999 fokuserer sterkt på Europas evne til å handle uavhengig av USA i ikke-artikkel 5 operasjoner. Dette innebærer at behovet for å forsterke båndene mellom EU og VEU, og behovet for sterkere europeisk sikkerhet og forsvar, vektlegges. På bakgrunn av disse nye prioriteringene kan man si at konseptet fra 1999 til forskjell fra 1991 konseptet har klart å binde sammen det teoretiske og det empiriske. I 1991 konseptet ble utvidet sikkerhet vektlagt teoretisk mens det empiriske fokuset var på kollektivt forsvar. I konseptet fra 1999 har man derimot fokusert mer på utviklingen av den doble sikkerhetsstruktur og inkorporerer både kollektivt forsvar og kollektiv sikkerhet, og har derfor hatt større suksess med å skape en syntese mellom NATOs tradisjonelle profil og de nye forventningene som har blitt stilt til NATO etter den kalde krigens slutt.

Utviklingen av NATO har på 1990-tallet har vært av en slik karakter at de konkrete oppgavene som har blitt gitt en økende betydning, i dette tilfellet kollektiv sikkerhet, i større grad har blitt overensstemmende med den teoretiske forståelsen som har vokst frem i NATO, i dette tilfellet det utvidede sikkerhetsbegrepet. Konsekvensen har dermed vært en lavere grad av inkonsistens mellom empiri og teori i konseptet fra 1999 i forhold til det som var tilfellet for konseptet fra

1991. Den negative konsekvensen av denne utviklingen, det vil si fremveksten av en tosidig struktur, er at potensialet for interne konflikter og svekket samhold i Alliansen har økt betraktelig. Dette betyr igjen at potensialet for å utføre kollektive handlinger kan ha blitt svekket. NATO er en konsensus organisasjon, og å undergrave denne konsensus kan derfor føre til at Alliansen instrumentelle verdi for medlemmene blir borte. Problemene forbundet med dette ble skissert ved hjelp av kollektiv handlingsteori i kapittel 4.2. Uten å overse medlemmenes asymmetriske betydning og innflytelse, så vil ofte, grunnet Alliansens behov for konsensus, offisielle NATO dokumenter ha karakter av å være et minste felles multiplum av medlemmenes meninger. Dette er selvfølgelig noe av forklaringen bak den relativt begrensede forskjellen mellom sikkerhetskonseptet fra 1991 og 1999. Imidlertid er dette også en grunn til at det er viktig å fremheve betydningen av de relativt begrensede endringene i sikkerhetskonseptet som faktisk har funnet sted da dette danner bakgrunnen for påstanden om at disse justeringene har relativt stor reell betydning.

4.3.1 Utvidet sikkerhet

I NATOs sikkerhetskonsept fra henholdsvis 1991 og 1999 tas det utgangspunkt i en utvidet sikkerhetstenkning, og det europeiske post-bipolare trusselbilde konseptualiserer på bakgrunn av dette. Imidlertid, som tidligere nevnt, lykkes konseptet fra 1999 i større grad enn konseptet fra 1991 i å forene det teoretiske og empiriske, og utvidet sikkerhet fungerer dermed i større grad som en rettesnor for den praktiske diskusjonen rundt NATOs fremtidige rolle. I artikkel 8 av 1999 konseptet påpeker NATO at sikkerheten til Alliansens medlemmer er udelelig. Vektleggingen av denne brede tilnærmingen til sikkerhet betyr implisitt at man anerkjenner behovet for å tenke videre og mer helhetlig omkring hva som konstituerer trusler i det internasjonale system. Konsekvensen av utvidet tenkning er derfor at det tradisjonelle fokuset, det vil si vektleggingen av kollektivt forsvar, militær sikkerhet, og bipolariteten, mister sin overordnede betydning. I forhold til den tradisjonelle tenkningen må NATO derfor supplere denne tilnærmingen med en hvor det geografiske fokuset utvides, kollektiv sikkerhet får en økende betydning, og behovet av å ha en fleksibel styrkestruktur øker. Den logiske implikasjonen av utvidet sikkerhet er derfor at den tradisjonelle forståelsen blir nedprioritert, og at Alliansens sikkerhetspolitiske profil som en konsekvens må omdefineres.

Vektleggingen av de nye utfordringene medfører at man vil kunne forvente at Norges geopolitiske plassering vil bli tillagt mindre vekt, og at landet derfor i minskende grad vil bli viet særlig oppmerksomhet og bli gitt spesielle konsesjoner grunnet sin geografiske nærhet til Europas største militærmakt, slik tilfellet var under den kalde krigen gjennom eksempelvis den norske atom- og basepolitikken. Den praktiske konsekvensen av en bredere definisjon av sikkerhet er en økende vektlegging av spillover effekter som følger av sosial uro og intrastatlige konflikter på bekostning av frykten for et massivt militært angrep. Et lands beliggenhet i forhold til kaos vil derfor være av større betydning enn et lands posisjon i forhold til det internasjonale systems fordeling av militære kapabiliteter. I den forstand har NATO igangsatt en omdefinering av det europeiske trusselbilde som kan medføre at Norges betydning innad i Alliansen svekkes. Potensialet for en slik marginalisering vil forsterkes ytterligere hvis Norge fortsetter å tolke de sikkerhetspolitiske utfordringene på en måte som går på tvers av den dominerende forståelsen av hva som konstituerer de sentrale truslene mot NATO. Det utvidede konseptet har dermed satt Norge i en posisjon hvor landet, hvis det ønsker en fortsatt sterk

posisjon i Alliansen, og et fortsatt nært samarbeid med andre allierte, må tilstrebe seg en rolle som i mange henseende går imot landets tradisjonelle eller snevre definisjon av den nasjonale interessen.

4.3.2 Geografisk nedslagsfelt

NATOs geografiske nedslagsfelt, slik det blir fremstilt i sikkerhetskonseptet fra 1999, er mer i overensstemmelse med et utvidet sikkerhetskonsept enn hva som er tilfellet for 1991 konseptet. Konseptet fra 1999 reflekterer at NATO har utviklet et bredere geografisk virkeområde og at Alliansen dermed har inkorporert flere potensielle sikkerhetspolitiske utfordringer i sin struktur. Rent teoretisk forutsetter utvidet sikkerhet en slik bred geografisk tilnærming fordi det ved bruk av en utvidet sikkerhetslogikk anses som meget vanskelig å isolere seg fra eksterne trusler uavhengig av deres karakter og geografiske opprinnelse. Hvis man ønsker å øke sin sikkerhet øker dermed behovet for å kunne operere i perifere områder tilsvarende. I 1999 konseptet er i den forstand de politiske og praktiske anbefalingene mer overensstemmende.

Virkeområdet for NATO har i 1999 konseptet blitt formulert som å være det euro-atlantiske område; ifølge artikkel 20 er Alliansens nedslagsfeltet "in and around the Euro-Atlantic area" (vår understreking). Dette er i motsetning til konseptet fra 1991 der Europa brukes som betegnelse på NATOs ansvarsområde. I tillegg til å være bredere er det nye geografiske avgrensningen også vagere i sin form. Dette kan for en stor grad forklares av den interne dragkampen som har foregått i Alliansen mellom amerikanerne og europeerne med hensyn til hvorvidt NATO skal fungere på den globale arena eller kun være en lokal europeisk institusjon. Kollektivt forsvar forutsetter en klar geografisk avgrensning av virkeområde, noe som ikke kan sies å være tilfellet for kollektiv sikkerhet. Problemet i forbindelse med NATOs geografisk avgrensning blir dermed at kollektiv sikkerhet og kollektivt forsvar har forskjellige geografiske implikasjoner, og at valg av geografisk fokus derfor delvis vil være en funksjon av det teoretiske utgangspunkt; geografisk stringens korrelerer med artikkel 5 operasjoner, mens en vid definisjon av geografisk nedslagsfelt er overensstemmende med et ikke-artikkel 5 fokus.

Den geografiske utvidelsen av NATOs virkeområde, manifestert i det nye strategiske konseptet, har i henhold til en snevre definisjon av den nasjonale interessen, i liten grad hatt positiv effekt på norske sikkerheten. Dette er for det første en funksjon av at Norge ligger i et relativt stabilt område, og for det andre av at en eventuell trussel i fremtiden sannsynligvis vil være militær og fra geografisk nærliggende områder. For Norge fremstår derfor geopolitiske overveielser som sentrale også etter den kalde krigen, noe som i mindre grad er tilfellet for NATO generelt. NATOs utvidelse av det geografiske nedslagsområde er basert på en forståelse av sikkerheten som udelelig. Dette medfører at problemene forbundet med å være nabo til en militær stormakt ikke ses på som presserende, noe som manifesteres ved at Alliansens i dag har et minskende fokus på nordområdene, og isteden har startet en Middelhavsdialog, utvidet det geografiske nedslagsfelt gjennom PfP og EAPC, og søkt å øke sin fleksibilitet gjennom CJTF HQ konseptet. Ingen av disse prosjektene kan sies å være relatert til nordområdene. Den geografiske utvidelsen av Alliansen har derimot primært sin bakgrunn i ønsket om å stabilisere de ustabile rimstatene og kue potensielle *rogue states* (bøllestater) for å forhindre konflikt spillover. Stabilisering av eksterne aktører har dermed over tid utviklet seg til å bli en del av

Alliansens *raison d'être*, og en geografisk omdefinering av Alliansens fokus har vært nødvendig for å sikre kompatibilitet mellom teori og empiri.

4.3.3 Kollektiv sikkerhet

NATO har etter den kalde krigens slutt utviklet en tosidig tilnærming til sikkerhetspolitikk der Alliansen tilstreber å ha en rolle både innenfor kollektiv sikkerhet og kollektivt forsvar. Sikkerhetskonseptet fra 1999 fremhever betydningen av å ha et militærvesen kapabelt til å utføre både artikkel 5 operasjoner, se konseptets artikkel 4, 10 og 28, og ikke-artikkel 5 operasjoner, se konseptets artikkel 10 og 29. Ved å gjøre dette har NATO beholdt fokuset fra 1991 konseptets artikkel 21 der betydningen av et sterkt kollektivt forsvar fremheves, samtidig som Alliansen har utvidet sitt *raison d'être* til også å omfatte kollektiv sikkerhet. Denne omorganiseringen har også hatt store praktiske konsekvenser for NATOs militære prioriteringer ved at utviklingen av en ikke-artikkel 5 kapabilitet har ført til at behovet for mobilitet og fleksibilitet har økt. Dette har imidlertid skjedd innenfor et begrenset økonomisk rammeverk, og med målsetning om at Alliansens kollektive forsvarsgaranti ikke skal bli skadelidende. Ut fra det utvidede konseptet, som er basisen for endringen i forholdet mellom kollektivt forsvar og kollektiv sikkerhet, i kombinasjon med den militærteknologiske utviklingen som har funnet sted, "the revolution in military affairs" (RMA), vil man kunne forvente at det statiske territorialforsvar vil bli nedprioritert. Problemene forbundet med dette doble ansvarsområdet har man operasjonelt søkt å løse ved å utvikle en tilsvarende tosidig styrkestruktur der man gjør de samme kapabilitetene tilgjengelig for flere typer operasjoner, det vil si artikkel 5 og ikke-artikkel 5 operasjoner. Rent militært har problemene forbundet med en slik tosidig tilnærming blitt løst gjennom dannelsen av CJTF HQ konseptet. Imidlertid vil kapabilitetene tilpasset ulike typer operasjoner ikke være helt compatible, og over tid vil man derfor kunne forvente at NATO vil ha problemer med å tilby de allierte en tilstrekkelig militær kapabilitet og kapasitet til å takle begge typer operasjoner innenfor dagens økonomiske rammeverk.

Norge har tradisjonelt vært en aktiv deltager i fredsbevarende operasjoner, og under den kalde krigen ble dette sett på som en nordisk paradegren¹¹. Imidlertid var disse operasjonene av relativt begrenset omfang og kunne for en stor grad utføres på siden av den eksisterende forsvarsstruktur. Dette er i mindre grad tilfellet i dag grunnet de kvalitative og kvantitative krav som stilles ved deltagelse i slike operasjoner. Videre har man etter den kalde krigen sett seg nødt til også å delta i fredsopprettende ikke-artikkel 5 oppdrag. Et sentralt punkt er også at det før 1989 var det liten sannsynlighet for at Norge ville delta i artikkel 5 operasjoner utenfor landets grenser. Sannsynligheten for at dette vil kunne komme til å skje har imidlertid økt betraktelig etter den kalde krigens slutt grunnet NATOs geografiske utvidelse kombinert med en økende sannsynlighet for konflikt spillover. For Norges vedkommende har dette betydd at man har måtte tilpasse sine styrker til ikke-artikkel 5 oppdrag og internasjonal artikkel 5 deltagelse. Hvis dette ikke gjøres vil man over tid stå i fare for å bli ansett for å være en gratispassasjer i kollektive sikkerhetsspørsmål. Problemet i den forbindelse er at Norge fremdeles anser de tradisjonelle utfordringene som reelle. Man ønsker derfor ikke å nedprioritere de kapabilitetene som danner grunnlaget for det territoriale forsvars kredibilitet.

¹¹ Neumann I B (1999): Den østlige EU-utvidelsen: fra Norden til Nord-Europa? *NUPI Notat*, Nr. 595, s. 14.

1999 konseptet har, i spørsmål om deltagelse i ikke-artikkel 5 oppdrag, i større grad enn konseptet fra 1991 fremhevet betydningen av at Europa utvikler egne kapabiliteter i kollektive sikkerhetsspørsmål; se artikkel 30 i konseptet fra 1999. Konsekvensen er at EU generelt har fått økt sin betydning innad i NATO og at Norge har mistet noe av sin innflytelse på europeisk sikkerhetspolitikk. Dette betyr i praksis at den funksjonelle og geografiske utvidelse av NATO innebærer en potensiell marginalisering av Norge. For å unngå en slik svekket innflytelse vil man derfor, for å kompensere for den manglende tilknytningen mot EU-Europa, måtte ha en aktiv rolle i NATOs ikke-artikkel 5 operasjoner for å vise sin vilje og evne til deltagelse. Det sentrale problemet for Norge blir dermed hvorvidt den nasjonale trusselforståelsen, det vil si en snever definisjon av den nasjonale interessen, skal prioriteres med det potensial for marginalisering dette medfører i forholdet til NATO og EU. På den annen side kan man velge å prioritere det internasjonale aspektet ved den norske sikkerheten, her kalt den brede definisjonen av den nasjonale interessen, med den svekkede territoriale forsvarsevnen dette over tid kan medføre.

4.4 NATOs nye kommandostruktur

Det har så langt blitt vist at de teoretiske omleggingene som har funnet sted i NATOs sikkerhetspolitiske profil vil kunne komme til å ha vidtrekkende konsekvenser for hvordan Alliansen vil utvikle seg i fremtiden. Videre har det også blitt fremhevet hvordan den institusjonelle utviklingen av NATO, der utvidet sikkerhet, et bredere geografisk nedslagsfelt og kollektiv sikkerhet har blitt vektlagt, kan ses på som uoverensstemmende med den norske nasjonale interessen når den defineres snevert. Denne uoverensstemmelsen blir imidlertid mindre hvis man istedenfor å basere den nasjonale interessene på forsvarspolitiske overveielser tar et videre sikkerhetspolitisk perspektiv som utgangspunkt. Grunnen til at omleggingen av NATO vil være fordelaktig for Norge sikkerhetspolitisk er at NATO, ved at Alliansen har klar å omdefinere seg selv og utvikle et postbipolart *raison d'être*, har lagt grunnlaget for en fortsatt amerikansk deltagelse i den europeiske sikkerhetsveven. Dette gavner Norge hovedsakelig på to måter: (1) Det er med på å øke kredibiliteten til det norske territoriale forsvaret ved at landets væpnede styrker, gjennom NATOs artikkel 5, også i fremtiden vil komme til å motta militær støtte fra USA ved et eventuelt angrep, (2) USAs deltagelse i Alliansen vil også være med å på sikre eksistensen av et alternativt sikkerhetspolitisk sentrum til EU i Europa. Norges står etter at EU-medlemskapet ble avvist i 1994 i fare for å marginaliseres sikkerhetspolitisk grunnet den økende vektleggingen av EUs sikkerhetspolitiske dimensjon blant NATOs europeiske medlemmer. I det lange løp er det derfor viktig for Norge at NATO forblir den sentrale sikkerhetspolitiske premissleverandøren i Europa.

En opprioritering av EU på bekostning av NATO kan over tid føre til at Norge blir stående helt eller delvis utenfor den sentrale europeiske sikkerhetspolitiske arenaen. Det bør derfor anses som viktig at Alliansen beholder sin sentrale posisjon i den euro-atlantiske institusjonelle veven. Dette vil over tid være av vel så stor betydning for Norge som Alliansens geografiske og funksjonelle struktur. Betydningen av at NATO beholder sin sentrale posisjon forsterkes når man beveger seg fra forsvarspolitiske til sikkerhetspolitiske overveielser. En forståelse av sikkerhet som noe mer enn militært forsvar innebærer at viktigheten av å beholde det gode

forholdet til de tradisjonelle støttespillerne kommer klarere frem; ved en utvidet definisjon av sikkerhet vokser betydningen av å ha tilgang på et bredt spekter av virkemidler, noe som kan sikres gjennom en stabil institusjonell tilknytning. Norge vil av den grunn, det vil si for ikke å bli ansett som kun en sikkerhetspolitisk konsument og dermed en gratispassasjer, være tjent med å gi støtte til og bidra i endringene av NATOs sikkerhetspolitiske struktur. Endringene i Alliansens kommandostruktur er eksempel på en prosess hvor det ut fra et slikt rasjonale har vært og fremdeles vil være av stor betydning at man for det første har en aktivt deltagelse, og for det andre at denne deltagelsen støtter opp om Alliansens nye *raison d'être*.

NATO er en konsensusorganisasjon. Dette legger beslutningsmessige føringer på Alliansen ved at; (1) den nasjonale interessen får økt handlingsrom fordi vedtak krever enstemmighet, og det vil av den grunn være vanskelig å få gjennomslag for forslag som ikke er ønsket av en eller flere av medlemmene; og (2) den institusjonell reproduksjon blir forsterket fordi det som regel vil være noen parter som er tjent med at *status quo* opprettholdes og som derfor vil blokkere endringsforslag, noe som vil føre til at en høy grad av organisatorisk kontinuitet. Konsekvensen vil ofte være at man i situasjoner som krever endring, slik som var tilfellet for NATO etter bortfallet av den sovjetiske trusselen, vil ende opp med en form for Muddling Through tilnærming der det langsiktige perspektivet nedprioriteres til fordel for den individuelle nasjonale interessen, og hvor utfallet blir et minste felles multiplum av alliertes nasjonale interesser. Grunnet den asymmetriske maktfordelingen i NATO vil imidlertid den nasjonale interessen til den eller de ledende statene, i NATOs tilfelle først og fremst den amerikanske, bli tillagt mest betydning. Den postbipolare endringen av NATO har for en stor grad fungert i henhold til disse prinsipper, og endringene i kommandostrukturen har derfor i noen grad hatt et *ad hoc* preg. Grunnet den endrede sikkerhetspolitiske situasjon i Europa etter 1989 ble et nytt strategiske konsept vedtatt på NATOs toppmøte i Roma i november 1991. Dette konseptet ga, som tidligere påpekt, Alliansen adgang til å engasjere seg i krisehåndtering utenfor sitt eget område, såkalte ikke-artikkel 5 oppdrag. Med bakgrunn i denne endringen ble det laget et militært implementeringsdirektiv som skulle bli retningsgivende for den påfølgende revisjonen av styrke- og kommandostrukturene i NATO. Imidlertid gikk utviklingen på det sikkerhetspolitiske området mye raskere og endringene ble mer fundamentale enn hva man hadde sett for seg i 1991. Således måtte man på NATOs toppmøte i Brussel i januar 1994 vedta å tilpasse struktur og prosedyrer til disse endringene.

Toppmøtet i Brussel i 1994 kan anses som et vendepunkt for NATO. Man ble der enige om å tilpasse Alliansens struktur og prosedyre i henhold til følgende retningslinjer: (1) Alliansen skulle være åpen for medlemskap for andre europeiske stater: (2) Man inviterte andre stater til nærmere militært og politisk samarbeid med Alliansen gjennom PfP konseptet: (3) Man skulle utvikle en europeisk sikkerhets- og forsvarsidentitet (ESDI): (4) Man skulle utvikle et CJTF konsept for operasjoner utenfor NATO området. Med disse fire punktene som utgangspunkt ble det nødvendig å revidere det militære implementeringsdirektivet som hadde blitt vedtatt i 1991, det vil si direktivet som gir retningslinjer til "NATOs Military Authorities" (NMAs) og nasjonene om militære konsepter, krav, strukturer og prosedyrer. Det nye direktivet ble godkjente av NATO-Rådet i mai 1996, og det ble deretter gitt Militærkomiteén i oppdrag å foreta en ny revisjon av NATOs kommandostruktur. Det er denne strukturen som, med visse forbehold, ble vedtatt på forsvarsministermøtet i desember 1997. Tanken bak den nye integrerte

kommandostrukturen var at den i større grad enn den foregående skulle være i stand til å utføre oppgaver forbundet med kollektiv sikkerhet, og at den dermed skulle kunne ivareta både de nye ikke-artikkel 5 oppgavene, fremsatt i strategiske konseptet fra 1991, og understreket i konseptet fra 1999, de tradisjonelle artikkel 5 oppgavene knyttet til kollektivt forsvar. Rent militært er det et sentralt punkt i forbindelse med NATOs nye oppgaver at disse først og fremst vil foregå utenfor NATOs kjerneområde, og dermed være såkalte ikke-artikkel 5 eller Out of Area operasjoner. Intensjonen bak den nye kommandostrukturen er at allierte styrker skal kunne delta i slike operasjoner sammen med ikke-NATO stater, da spesielt PfP medlemmer, og at den statiske strukturen skal kunne håndtere dette på en tilfredsstillende måte. Av den grunn vil det være meget viktig for NATO å innpasse PfP partnere i NATOs øvrige militære aktiviteter - inklusive øvelser - og at disse dermed tilpasser seg Alliansens nye integrerte kommandostruktur, slik at man i fremtiden skal slippe å ty til provisoriske *ad hoc* løsninger i krisesituasjoner.

Tradisjonelt har et av NATOs viktigste virkemidler i forbindelse med den integrerte kommandostrukturen vært å tilgodese alle de europeiske nasjoner i Alliansen med et hovedkvarter. Dette har vært sett på som viktig for å øke NATOs troverdighet ved at det har gitt de allierte en styrket incentiv til å produsere godet kollektivt forsvar. Både den integrerte styrke- og kommandostrukturen har, grunnet frykten for renasjonalisering, fått en økt betydning etter den kalde krigen. Hovedoppgavene til den integrerte kommandostrukturen består i å planlegge for og lede eventuelle operasjoner, samt å drive øvelsesvirksomhet. På bakgrunn av dette har både den funksjonelle og geografiske utvidelsen av NATOs virkeområde fått konsekvenser for Alliansen da kommandostrukturen har fått utvidet sitt virkeområde kraftig. Samtidig har medlemmene av NATO, grunnet bortfallet av den umiddelbare trusselen mot Alliansen, prioritert å få senket militærutgiftene. Ønsket om økonomiske besparelser kombinert med utvidelsen av Alliansens virkeområde har ført til at det uskrevne prinsippet om lokalisering av et NATO hovedkvarter i alle europeiske medlemsland nå har blitt brutt i og med innlemmelsen av Polen, Tsjekkia og Ungarn. Videre har man også, gjennom dannelsen av CJTF HQ, søkt å tilpasse den integrerte kommandostrukturen slik at også PfP medlemmer skal kunne delta. Således har hovedkvarteret i Brussel og de regionale hovedkvarterer blitt åpnet for representasjoner fra de PfP nasjoner som ønsker det, og man har på bakgrunn av dette bygget inn en størst mulig grad av fleksibilitet i strukturene.

Hadde man lagt rene militære hensyn til grunn for den nye kommandostrukturen ville den etter all sannsynlighet, grunnet NATOs vektlegging av både kollektivt forsvar og kollektiv sikkerhet, sett noe annerledes ut. En slik omlegging krever i praksis en kraftig forsterkning av strukturens mobilitet og geografiske nedslagsfelt. Imidlertid, når man tar i betraktning den vekt man legger på de nye oppgaver i strategiske konseptet fra både 1991 og 1999, synes den nye kommandostrukturen overfokusert på den etablerte permanente struktur. NATO har i den forstand opplevd en institusjonell reproduksjon og i stor grad heftet seg ved det bestående. Videre har, som allerede påpekt, økonomisk innsparing vært en av de viktigste incentivene bak dannelsen av den nye strukturen. Med bakgrunn i ønsket om økonomiske innsparinger har hovedkvarterene i den nye strukturen blitt redusert fra 65 til 20. Selv om dette selvfølgelig er matematisk korrekt, er det ingen reell reduksjon. Flertallet av differansen på 45 - hvorav de fleste tilhører dagens fjerde nivå - vil fortsatt bestå som nasjonale hovedkvarter, og/eller de blir

overført til styrkestrukturen. Til tross for denne nedgangen i antallet hovedkvarter forventes driftsbudsjettet for den nye struktur å bli noe høyere enn den eksisterende, og det er derfor mye som tyder på at de totale innsparinger nærmest blir av tilnærmet symbolsk karakter. Av offisielle NATO kilder har det blitt hevdet at den manglende innsparinger kompenseres med økt effektivitet. Imidlertid indikerer problemene forbundet med å få til reelle kutt i strukturen at det for det første har blitt lagt sterke føringer på Alliansen av de individuelle statenes nasjonale interesser, og for det andre at en institusjonell reproduksjon ofte vil bli utfallet nettopp på grunn av NATOs konsensorientering. Konsekvensen har vært at endringene i den integrerte kommandostrukturen ikke bare har vært utslag av langsiktige planlegging, men også har fått et *ad hoc* preg over seg.

I den nye kommandostrukturen er både SHAPE og de to regionale kommandoene i Europa multinasjonale og forsvarsgrensintegrerte ("Combined and Joint"). Det tredje nivået kan man imidlertid best karakterisere som en "hybridløsning". Der har man funksjonelle hovedkvarter med ansvar for alle luft- og marineoperasjoner innen de to regioner. På samme nivå har man så etablert såkalte "Joint Commands" (f.eks JCNORTH på Jåtta) uten noe geografisk avgrenset ansvarsområde og med begrenset bemanning på luft- og marinesiden. Begrepet felleskommandoer (JC) er dermed egentlig selvmotsigende siden man har egne kommandoer for styring av regionens luft- og sjøstridskrefter. Dette vil i beste fall kun komplisere ansvars- og samarbeidsforholdene i regionen. At denne løsningen, på tross av disse problemene, har blitt valgt, indikerer de betydelige interessekonflikter som eksisterer på dette feltet mellom de forskjellige medlemmene. Videre er det en indikasjon på at det er både militære og politiske årsaker bak valget av en slik "hybrid-løsning". Militært sett har de toneangivende NATO land, det vil si de land med størst potensiale for å få gjennomslag for sin nasjonale interesse, alltid gått inn for forsvarsgrensvisse hovedkvarter på dette nivå. De organisasjonsstrukturer NATO har hatt opp gjennom årene bærer preg av det – det gjelder også den nåværende. Dette er det både faglige og tradisjonelle årsaker til det. Dette sentrale spørsmålet blir i den forbindelse på hvilket nivå man går over fra felleskommandoer til forsvarsgrensvisse, og på hvilket nivå man skal etablere ansvarsområder. Men siden det politisk sett er svært viktig for nasjonene å beholde et NATO hovedkvarter på sitt eget territorium - og for enkelte endatil at et slikt hovedkvarter bør styre alle tre forsvarsgrenenes nasjonale så vel som allierte operasjoner - er det naturlig at synspunktene kolliderer, og at kompromissløsninger blir organisasjonens *modus operandi* i slike saker.

Som tidligere påpekt har utvidelsen av NATOs funksjonelle fokus - fra å kun konsentrere seg om kollektivt forsvar til også å fokusere på kollektiv sikkerhet - også operasjonelle konsekvenser. Såkalte Out of Area- eller ikke-artikkel 5 operasjoner vil komme til å stille krav til mobile hovedkvarter, hvis da ikke det aktuelle området skulle grense opp til NATO slik tilfellet har vært i Bosnia og Kosovo. Det er i denne forbindelse at ideen om et CJTF konsept med mobile hovedkvarter ble lansert av USA på et ministermøte i Travemünde i oktober 1993. Med CJTF ville man tilføre Alliansen et mobilt, multinasjonalt og forsvarsgrensintegrert ledelsesapparat. Det skulle fungere som en kjerne som etter behov også skulle kunne forsterkes med personell fra regionens øvrige kommandoapparat. Personell involvert i dette skal dermed være "double-hatted"; det vil si at det stort sett er øremerket personell i de regulære oppsetninger som til sammen skal utgjøre oppsetningen i de mobile hovedkvarter. Således er

det riktigere å si at Alliansen gjennom CJTF hovedkvarterene har ønsket å bygge opp en kapasitet innenfor de permanente strukturene, enn å karakterisere disse som strukturelle enheter. Men selv etter en slik personellavgivelse fra den permanente struktur, er tanken at sistnevnte skal kunne opprettholde en viss operativ kapasitet for eventuelle artikkel 5 operasjoner. Med andre ord arbeider man for at personellrammen for den nye struktur skal være fleksibel nok til å kunne ivareta både NATOs tradisjonelle kjernefunksjon, det vil kollektivt forsvar, og nye ikke-artikkel 5 operasjoner, det vil si kollektiv sikkerhet, og dermed overbygge det teoretiske gapet som eksisterer mellom disse to konseptene. Behovet for trening og øvelse for et slikt hovedkvarter vil være betydelig og således legge beslag på store deler av øvingsbudsjettet. For Norge som er avhengig av allierte forsterkninger, og som ikke lenger har den samme fokus i Alliansen, vil man måtte finne en balansegang mellom den snevre nasjonale interessen, som vil peke i retning av minst mulig deltagelse i denne øvelsesvirksomheten og heller en vektlegging av invasjonforsvaret, og den bredere nasjonale interessen, som vil peke i retning av aktiv deltagelse også utover territorialt forsvaret av Norge. Videre vil det være ønskelig at Norge i fremtiden klarer å trekke til seg mest mulig av øvelsesvirksomheten forbundet med CJTF HQ.

En annen sentral hendelse som vil ha store konsekvenser for NATOs fremtidige kommandostruktur er vedtaket på EUs Köln-møte i juni 1999 om at VEU i løpet av kort tid vil komme til å bli integrert i EU som unionens militære arm. Dette sammenfalt i tid med at NATO, i sitt strategiske konsept fra april det samme år, gjentok sitt løfte om at VEU i fremtiden vil kunne benytte NATOs kommando- og styrkestruktur hvis organisasjonen i fremtiden ønsker å iverksette autonome operasjoner. Dette betyr at det i dag bygges opp en kapasitet i Europa slik at man i fremtiden skal kunne foreta operasjoner uavhengig av USA. Det er videre klart at VEU operasjoner relatert til et selvstendig europeisk engasjement skal ledes av "Deputy SACEUR" som er en europeer. I den forbindelse er det viktig å påpeke at USA ikke er villig til å stille sine styrker under fremmed kommando. EU må dermed være i stand til å utføre oppdrag uavhengig av USA for at en slik operasjon skal kunne være mulig. Hvis EU i fremtiden skal være i stand til å utføre oppdrag av en viss størrelse er man imidlertid i høy grad avhengig av at det utvikles kapasiteter som per dags dato er helt eller delvis er fraværende i en europeisk sammenheng. Det dreier seg først og fremst om kapasiteter i forbindelse med *etterretning, overvåkning, målfatning og rekognosering*, med andre ord nøkkelkapabiliteter for ethvert kommandoapparat.

NATOs operasjoner på Balkan på 1990 har vist behovet for (1) en økende interoperabilitet både innad i NATO og mellom NATO og PfP medlemmene, og (2) å få legitimitet for denne typen operasjoner ved deltagelse også fra ikke-NATO medlemmer. Som respons på den manglende interoperabiliteten innad i NATO ble det av amerikanerne på et uformelt NATO forsvarsministermøte i Portugal i september 1998 fremlagt forslag for hvordan de så Alliansen utvikle seg i det neste århundre med hensyn til militære kapabiliteter. Initiativet går under betegnelsen *Defence Capabilities Initiative (DCI)*. Bakgrunnen for fremleggelsen av DCI var en bekymring over det økende teknologiske gapet som har utviklet seg mellom amerikanske og europeiske styrker, noe som igjen må ses i sammenheng med det økende behovet for å modernisere styrkene og tilpasse dem til nye oppgaver, da først og fremst ikke-artikkel 5 operasjoner. Dette berører kommandoforholdene i NATO med hensyn til interoperabilitet og

kompatibilitet, og det er på et prinsipielt grunnlag lett å gi det amerikanske initiativet tilslutning. Imidlertid vil forslaget skjebne avhenge av valg av teknologi samt de finansielle konsekvenser grunnet medlemmenes nasjonale økonomiske interesser. Manglende interoperabilitet og kompatibilitet er velkjente problemstillinger innad i Alliansen, og enda mer så i et operativt samarbeid med ikke-NATO nasjoner. I en kommandostruktur er det således helt avgjørende at man har kompatible sambandssystemer og ensartede prosedyrer. Det arbeides intenst i PfP nasjonene for å tilpasse seg NATO på disse felt, men det vil ikke minst av kostnadmessige årsaker ta sin tid før man er i mål. I mellomtiden er det viktig at NATO bistår for å løse de umiddelbare problemer. Man vil med andre ord ennå i lang tid måtte ty til *ad hoc* løsninger etter hvert som problemene oppstår.

Det andre sentrale punktet som har blitt klart i forbindelse med operasjonene på Balkan er at NATO av legitimitetshensyn gjerne ser en bred deltagelse av - og samarbeid med - ikke-NATO nasjoner. Videre har samarbeidet med de mange nye sikkerhetspolitiske fora (PfP, OSSE, PJC, EAPC, etc) naturlig nok fått konsekvenser for NATOs militære hiarki. Under fredsstøtteoperasjoner er det viktig å etablere et godt samarbeid med innsetningslandets myndigheter, og den militære side har i tillegg nærmest blitt "tvunget" til et samarbeid med de frivillige organisasjoner. Alt dette har skapt nye utfordringer og ikke minst praktiske problemer for kommandostrukturen i NATO. Man skal derfor ikke undre seg over at man ble konfrontert med en rekke problemstillinger, som man bare i begrenset grad møter under rene NATO operasjoner. Stikkord i den forbindelse er *språk, kulturforskjeller, interoperabilitet, informasjonssikkerhet og prosedyrer*.

Selv om den nye kommandostrukturen i følge de politiske beslutninger skal kunne ivareta nye utvidelser, synes ikke strukturen å være særlig hensiktsmessig for en slik eventualitet. Dette er først og fremst fordi det er almen enighet om at mens utfordringene for Alliansens nordregion ligger i øst, er hovedkvarterene lokalisert i vest, noe som var naturlig under den kalde krigen. Avhengigheten av mobile CJTF hovedkvarter kan således bli økende i takt med NATOs geografiske utvidelse. I forbindelse med NATOs nye kommandostruktur er det spesielt to forhold som ikke harmonerer med de norske ønsker. Det gjelder *innsparingene* forbundet med den nye strukturen, og ønsket om *flerfunksjonelle* hovedkvarter på det tredje nivået. Men det kan fort vise seg at kravet til en hensiktsmessig *nasjonal tilknytning* til NATOs kommandostruktur kan bli en like stor utfordring. For øvrig har den nye strukturen blitt sett på som å tilfredsstille de norske kravene om en ledelses- og planleggingskapasitet for å ivareta alle *konfliktnivåer* og alle *typer styrker*, opprettholdelse av NATOs *transatlantiske* bånd og *forbindelsen til Sentral-Europa*. Det er videre en viss bekymring i mange kretser for at Norge med den nye struktur får mindre innflytelse enn i den nåværende. Dette er forståelig, forutsatt et totalt sett mindre antall hovedkvarter enn i dag; med dagens struktur er Norge del av en region med bare to nasjoner, mens i den nye regionale struktur blir vi en av 9 nasjoner. For å veie opp for den relativt sett minskende innflytelsen Norge har fått i NATO gjennom den nye kommandostrukturen, vil det i fremtiden være viktig at de sikkerhetspolitiske overveielser blir tatt på bakgrunn av en bred definisjon av den nasjonale interessen. Norge må derfor søke en aktiv deltagelse i NATOs nye operasjoner og ha en sterk tilstedeværelse i de mobile og fleksible kommandostrukturene, for å hindre at landet blir sett på som en gratispassasjer i den europeiske sikkerhetsveven.

4.5 Oppsummering

Svaret på det innledende spørsmålet – det vil si hvorvidt NATO har beveget seg fra kollektivt forsvar til kollektiv sikkerhet – vil ifølge de betraktninger som her har blitt gjort være nei. Det som har skjedd er derimot at NATO har utviklet en tosidig struktur der både kollektivt forsvar og kollektiv sikkerhet er viktige aspekter ved Alliansens nye *raison d'être*. NATO har videre, for å unngå at inkorporeringen av to såpass uensartede oppgaver skal undergrave Alliansens interne samhold, utviklet seg mot hva Paul Cornish har beskrevet som en *virtuell allianse* mer fokusert på oppgaver og kapabiliteter enn på trusler og territorier¹². Årsaken er at et slikt fokus, på kort sikt og inntil en alvorlig ekstern krisesituasjon oppstår, vil ta bort fokuset fra den interne splittelsen i NATO med hensyn til hva man definerer som alvorlige trusseler og hvor man ser disse som truslene som komme fra. Det har imidlertid blitt påpekt at det er en rekke potensielle problemer forbundet med denne utviklingen. Disse problemene blir ekstra tydelige når de tolkes med norske øyne grunnet vår plassering i det internasjonale system.

Det vil for Norges vedkommende være viktig å forholde seg til endringene i de eksterne sikkerhetspolitiske parameterene som har skjedd på grunn av endringene i den europeiske institusjonelle veven generelt og NATOs sikkerhetspolitiske profil spesielt. I valget mellom å definere sin nasjonale interesse snevert, og ikke støtte inkorporeringen av ikke-artikkel 5 operasjoner som et sentralt element i Alliansens nye profil, og å definere sin nasjonale interesse bredt, og gi sin støtte til out of area operasjoner, vil en måtte basere seg på hva man ser som NATOs sannsynlige utvikling i fremtiden. Den sentrale problemstillingen vil i så måte være hvordan NATO vil komme til å vektlegge henholdsvis kollektiv sikkerhet og kollektivt forsvar. For Norges vedkommende er dette sentralt på grunn av problemene forbundet med kollektive handlingsteori: landet anser ikke sin snevre nasjonale interesse som å være tjent med kollektiv og utvidet sikkerhet, og incentivet til å bidra svekkes derfor. Imidlertid er det i denne situasjonen viktig å se de langsiktige konsekvensene av denne tilnærmingen, og faren forbundet med å bli sett på som en fotnote-nasjon og gratispassasjer i fremtiden. Å få denne statusen har konsekvenser, og det derfor viktig å ha klart for seg i hvilken retning NATO utvikler seg, og forstå de praktiske implikasjoner som følger av den teoretiske omdefineringen.

5 NATO OG DET STØRRE INTERNASJONALE SAMFUNN

NATOs relasjoner til det "større Europa" har stått sentralt i den offentlige debatten helt siden blokkpolitikken opphør i 1990. Den gang dreidde debatten seg i første rekke om hvordan det samlede Tyskland skulle forholde seg til NATO sett blant annet i relasjon til avtalen om sovjetisk tilbaketrekning fra det tidligere DDR. Oppløsningen av Warszawa-pakten og av Sovjetunionen selv i 1991 bidro derfor til øket oppmerksomhet knyttet til hvordan man kunne etablere faste alleuropeiske styringsrammer for samarbeid i et nytt Europa som ikke var preget av blokkkonfrontasjon. I den tidlige "idealistiske" fasen var det store forhåpninger til KSSE som en mulig alleuropeisk samarbeidsramme for kollektiv sikkerhet og integrasjon. Men det kom likevel fort for en dag at det nye "samarbeidende" Europa ikke kunne konstitueres på basis av KSSE/OSSE alene, og at utgangspunktet for samarbeid og integrasjon i Europa mer måtte

¹² Cornish P (1997): *Partnership in Crisis: The US, Europe and the Fall and Rise of NATO*, Chatham House Papers, s. 114.

knyttet til allerede eksisterende og velfungerende *vestlige* sikkerhets- og samarbeidsinstitusjoner, nemlig EU og NATO. Tidlige russiske forslag om å gjøre KSSE/OSSE til en overordnet ramme for NATOs politiske og militære profil viste seg å være fullstendig urealistisk. Fokuset ble derfor rettet mot EU og NATO, hvor målsettingen var å omstøpe disse institusjoners fokus fra å være i første rekke vesteuropeiske til å bli alleuropeiske. I kapittel 4 ble det redegjort for hvordan denne prosessen for NATOs vedkommende har kommet til uttrykk i de to strategiske konseptene som Alliansen har vedtatt på 1990-tallet, samt hvordan forholdet mellom NATOs "gamle" og "nye" oppgaver fortøner seg.

Dette kapittelet vil i større grad konsentrere seg om NATOs *outreach-aktiviteter* på 1990-tallet hvor momenter som PfP, EAPC, NATO-utvidelse, grunnlagsavtalen med Russland og partnerskapsavtalen med Ukraina er viktige momenter. I tillegg vil dette kapittelet konsentrere seg om de seneste debattene omkring en mulig "globalisering" av NATOs oppgaver, herunder også en analyse av den tyske utenriksminister Joschka Fischers "prøvebalong" om en mulig revisjon av NATOs kjernevåpenpolitikk. Disse momentene har også nær sammenheng med NATOs forhold til OSSE og FN, da det er disse institusjonene som er de primære mandatgiverne for militære tiltak mot stater eller grupperinger av stater som utgjør en fare for internasjonal fred og sikkerhet. Et viktig formål blir dermed å se nærmere på hvilke implikasjoner som kan skapes av at NATO, slik det skjedde i Jugoslavia-konflikten våren 1999, gjør seg uavhengig av et mandat i fra FNs Sikkerhetsråd i forbindelse med en militær tvangsoperasjon.

5.1 Sentrale karakteristika ved NATOs outreach-aktiviteter på 1990-tallet¹³

5.1.1 utfordringer for NATO i forhold til omgivelsene etter 1990

Fra å være den viktigste institusjonelle basisen for den politiske og militære sikkerheten på vestlig side under den kalde krigen, var den store utfordringen for NATO i en tid uten blokkkonfrontasjon hvordan institusjonen skulle:

1. sikre en stor amerikansk politisk og militær tilstedeværelse i Europa
2. være det viktigste organ for transatlantiske konsultasjoner om sikkerhetsspørsmål
3. sikre det kollektive forsvar av medlemslandenes territorium
4. bidra til å styrke den europeiske pilaren innenfor NATO, dvs hvordan VEU skulle kunne basere seg på NATO ressurser i forbindelse med "uavhengige" VEU-operasjoner i forbindelse med den såkalte Petersberg-erklæringen

¹³ Dette kapittelet er basert på en hel rekke kilder, i første rekke NATOs utvidelsesstudie samt også diverse utgaver av NATO Håndboken (NATO Handbook) og da spesielt utgavene fra 1995 og 1999.

5. bidra til å sikre en demokratisk og markedsøkonomisk utvikling i det sentral- og østeuropeiske området
6. sikre et fruktbart forhold til Russland innenfor en alleuropeisk kontekst hvor Russland blir en integrert del av det større Europa

Alle disse momenter er nær forbundet med en overordnet målsetting om å skape mer kollektive sikkerhetspolitiske løsninger i Europa, hvor et viktig nøkkelord i denne forbindelse er hvordan sikkerhet kan etableres og videreutvikles gjennom *integrasjon mellom stater*. Det er i denne forbindelse viktig å understreke at integrasjon i denne sammenheng ikke bare omfatter karakteren av samarbeidet i EU, men i vel så høy grad i NATO noe som konkret kommer til uttrykk i flere amerikanske planleggingsdokumenter om internasjonal politikk hvor også begrepet integrasjon forekommer.

5.1.2 NATOs utvidelsesstudie av 1995

Et av de viktigste grunnlagsdokumentene for å forstå NATOs outreach-aktiviteter på 1990-tallet er den såkalte utvidelsesrapporten fra 1995¹⁴. Denne studien tok ikke for seg hvilke stater som skulle inviteres til medlemskapsdrøftelser og når en slik utvidelse skulle finne sted, men rapporten tok for seg særdeles viktige spørsmål som hvorfor NATO-utvidelse ble ansett for å være viktig, samt også det viktige spørsmålet hvordan tiltredelsen skulle finne sted. En grunnleggende konklusjon i dokumentet er at utvidelsen av Alliansen vil bidra til styrket stabilitet og sikkerhet for alle stater i det euro-atlantiske området. Dette ble videre sett i sammenheng med at utvidelsen ville bidra til å styrke de demokratiske prosessene, herunder også etableringen av sivil og demokratisk kontroll over de militære styrkene. Videre konkluderte rapporten med at utvidelsen ville styrke konsultasjonsmekanismene, samarbeidsprosedyrene og konsensusbyggingen hos de aspirerende medlemmer slik at også de ville kunne utvikle de sett av demokratiske normer som preger samarbeidet mellom de nåværende allierte. I det lange løp ville dette bidra til å styrke gode naboskapsforhold i hele det euro-atlantiske området. Dette innebærer også at en må se på utvidelsen av NATO i et prosessperspektiv, noe som innebærer at utvidelsen er en åpen og fortsettende prosess, og ikke et enkeltstående fenomen. Mot denne bakgrunn understrekes det også i dokumentet at de nye medlemmer ikke må lukke døren etter seg når de først har blitt medlem av Alliansen¹⁵.

Det som på den andre siden er fullstendig fraværende i dette omfattende og viktige dokumentet er hvordan Russland som stat og som stormakt oppfatter utvidelsen av NATO. Mens man fra NATOs side sier at en utvidelse av NATO vil bidra til stabile alleuropeiske styringsrammer for europeisk sikkerhet, understreker Russland det motsatte, nemlig en reetablering av øst-vest motsetningene i Europa og en tilhørende tilsidesetting av Russland i vesentlige europeiske sikkerhetsspørsmål. På denne måten kan man hevde at det er en meget nær sammenheng mellom NATOs utvidelsesstrategi og den fullstendige neglisjering av Russland slik en så det i Jugoslavia-konfliktens innledende fase. Dette siste momentet må også ses i sammenheng med

¹⁴ Det vises i denne forbindelse til dokumentet "Study on NATO Enlargement" som ble utgitt av NATO i september 1995.

¹⁵ "Allies also wished to avoid a situation where a new member might "close the door" behind it to new admissions in the future of other countries which may also aspire to membership", se *NATO Handbook* 1998, p 82.

momenter som nettopp har blitt fremhevet i en annen FFI-Rapport som omhandler Russlands forhold til de vestlige institusjonene¹⁶. Kjølberg skriver i denne forbindelse at Vesten til tross for en deklarasjon alleuropeisk politikk i praksis stenger Russland ute: "Russland er blitt marginalisert i europeisk politikk, noe som dels er en bevisst politikk fra Vestens side, dels et resultat av en russisk utenrikspolitisk orientering. Russland er ikke med i de institusjoner og på de politiske arenaer der beslutninger tas, og heller ikke så betydningsfullt at Vesten må ta hensyn til Russland ... Russland har liten innflytelse på utviklingen, og lite tyder på endring i nærmeste fremtid. (...). Både Russland og Vesten står overfor viktige valg når det gjelder hvordan de skal forholde seg til hverandre. For Russland er hovedspørsmålet om landet vil forsøke å tilpasse seg og bli en middels makt på vestlige premisser, men med muligheter til å bli akseptert som en reell stormakt i fremtiden, eller å gå i seg selv og forsøke å løse problemene på sin egen måte, noe landet har dårlige erfaringer med fra tidligere" (Kjølberg 1999: 63). Anlegger man slike perspektiver på NATO-utvidelsen spesielt og på Vestens forhold til Russland generelt kommer man lett fram til konklusjoner som er ganske annerledes enn de som kommer fram i offisielle NATO-dokumenter, taler etc. Likevel må man være svært forsiktig med å underslå betydningen av NATOs alleuropeiske outreach-strategi på 1990-tallet, som uten tvil har vært meget omfattende og som også, men på sin måte har bidratt til et mer integrerende og mer samlet Europa etter 1990.

5.1.3 NACC som prøvesten for NATOs alleuropeiske orientering

Det første initiativ med hensyn til å skape en alleuropeisk ramme rundt NATOs politikk var etableringen av Det nordatlantiske samarbeidsråd (NACC) i 1991. De konsultasjoner og det samarbeid som foregikk innenfor NACC i samarbeidets innledende fase var i første rekke knyttet til mer generelt politisk og sikkerhetspolitisk samarbeid på saksområder hvor NATOs medlemsland kunne bistå på en konstruktiv måte. Mer konkret dreidde samarbeidet seg i første rekke om forsvarsplanleggingsspørsmål, strategi, organisering av nasjonale kommandostrukturer, militære øvelser, demokratiske konsepter for organisering av sivil-militære relasjoner, sivil/militært samarbeid om lufttrafikk, og reorganisering av forsvarsindustri til mer "sivile" formål. Ut over dette dreidde NACC-samarbeidet seg om vitenskapelige og miljøvernssamarbeid som også hadde viktige sikkerhetspolitiske implikasjoner. I den første arbeidsplanen for NACC som gjaldt for året 1993 ble det vedtatt en hel rekke aktiviteter og problemstillinger, som dreidde seg om saksområder knyttet til kjernefysisk nedrustning, regionale ekspertgruppe møter, og det som ble fremhevet som spesielt viktig, nemlig krisehåndtering og fredsbevarende operasjoner. I denne forbindelse vedtok man også innenfor NACC-rammen i 1993 å nedsette en ad hoc gruppe som skulle arbeide med problemstillinger i tilknytning til fredsbevarende operasjoner. Hensikten med dette arbeidet var å utvikle en felles forståelse for de politiske og operasjonelle prinsippene omkring fredsbevarende operasjoner. En rapport om dette ble også utarbeidet og som hadde tittelen "Report to Ministers on Cooperation in Peacekeeping" som ble presentert på NACC møtet i Athen i juni 1993. Rapporten inneholdt mer konseptuelle tilnærminger til selve begrepet fredsbevaring, herunder blant annet kriterier og operasjonelle prinsipper, felles trening (joint training), utdanning og øvelser, og logistiske aspekter ved fredsbevarende operasjoner. Rapporten inneholdt også et program for praktisk samarbeid til forberedelsene for deltakelse i

¹⁶ Se Anders Kjølberg (1999): *Russland og de vestlige institusjoner*, FFI-Rapport-99/00932.

fredsbevarende operasjoner under et OSSE- eller et FN-mandat. I denne forbindelse er det verdt å minne om det viktige utenriksministermøtet som fant sted i Oslo i juni 1992 hvor NATO vedtok at man kunne sette sitt organisatoriske og militære apparat til disposisjon for OSSE (da KSSE), uten at det igjen betydde at NATO var blitt et KSSE/OSSE-organ. I desember samme år vedtok man det samme for FNs vedkommende, noe som faktisk også har sitt traktatmessige grunnlag i Den nordatlantiske traktat, da denne traktaten henviser til FNs sentrale rolle i traktatens artikler 1, 5, 7 og 12. Det er også verdt å merke seg at traktaten også har FN-pakten som et preambulært prinsipp, da traktatens preambel blant annet sier følgende: "The Parties to this Treaty reaffirm their faith in the purpose and principles of the Charter of the United Nations and their desire to live in peace with all peoples and all governments".

NACC-samarbeidet skjøt ytterligere fart ved midten av 1990-tallet. I arbeidsplanen (NACC Work Plan) for 1994 ble samarbeidet ytterligere utvidet til også å omfatte anskaffelse av forsvarsmateriell, luftforsvar og sivil beredskap. Da ministrene møttes i juni 1994 i Istanbul var ministrene også i stand til å evaluere de første spede steg som PfP-samarbeidet hadde tatt. Dette var et samarbeid som ble lansert under toppmøtet i Brussel i januar det året, og er et samarbeid som er av langt mer "individuell" karakter enn det mer multilaterale NACC-samarbeidet. Under møtet i Istanbul ble også nok en rapport om samarbeid i tilknytning til fredsbevaring lansert. NACC-samarbeidet besto på midten av 1990-tallet av i alt 38 stater, inkludert de 16 medlemmene av NATO. Arbeidet i NACC kunne dermed sies å være organisert langs disse saksområdene:

1. Politiske konsultasjoner
2. Økonomiske spørsmål
3. Informasjonspolitikk, herunder også kultur
4. Vitenskapelige og miljømessige områder
5. Forsvarsstøtte aktiviteter
6. Luftrom koordinering
7. Sivil beredskap og planlegging i denne forbindelse
8. Militært samarbeid

5.1.4 Partnerskap for fred (PfP) og konkretiseringen av NATOs alleuropeiske rolle

Som nevnt var det i første rekke et multilateralt samarbeid som var karakteristisk for NACC-samarbeidet. PfP som ble lansert på NATO-toppmøtet i januar 1994 var et samarbeid som tok sikte på å utvikle bilaterale kontakter og samarbeid mellom NATO på den ene siden og det enkelte partnerland på den andre, slik at man ble i stand til å sy sammen "pakker" som var tilpasset det enkelte partnerlands interesser, militære behov, økonomiske ressurser osv. Hensikten med PfP-samarbeidet var i første rekke knyttet til praktisk militært samarbeid, spesielt med henblikk på fredsbevarende operasjoner og kapabiliteter i denne hensikt, samt også felles planlegging, trening og øvelser hvor det overordnede formål var en større grad av interoperabilitet mellom det enkelte partnerlands militære styrker og NATO. PfP-samarbeidet har også til hensikt å øke gjennomsiktigheten og åpenheten i nasjonal forsvarsplanlegging og budsjettprosesser, herunder også demokratisk kontroll over de militære styrkene. I dag omfatter PfP-samarbeidet i alt 27 land, hvor man for hvert enkelt lands vedkommende har utarbeidet individuelle partnerskapsprogram (IPP). Som det heter i offisiell NATO-sjargong skal PfP

fokusere på forsvarsrelatert samarbeid, men som også går videre ("beyond") dialog og samarbeid til også å forme ("forge") et reelt partnerskap. Dette er også viktig sett i relasjon til det viktige vedtaket våren 1997 om et fordypet PfP-samarbeid ("enhanced PfP"), noe som igjen må ses i relasjon til at NATOs toppmøte i Madrid sommeren 1997 vedtok å invitere Polen, Tsjekkia og Ungarn til medlemskapsdrøftelser med NATO i henhold til artikkel 10 i Den nordatlantiske traktat.

Et viktig element som inngår som del av Pfp-samarbeidet er den såkalte PARP-prosessen ("Planning and Review Process") knyttet til forsvarsplanlegging. Hensikten med PARP er i første rekke å evaluere de styrker og kapabiliteter som kan bli gjort tilgjengelige for multinasjonal samordning og trening, øvelser og operasjoner i forbindelse med NATOs styrker. Dette hadde sammenheng med at til å begynne med var Pfp i første rekke begrenset til fredsbevarende operasjoner, søk- og redningsoperasjoner og humanitære redningsoperasjoner. Imidlertid ble samarbeidet i desember 1996 utvidet til å omfatte det fulle omfang av NATOs nye oppgaver som også innebærer fredstøtte operasjoner (PSO), herunder det en kan kalle "ordinær krigføring". På denne måten vil altså de partnerland som ønsker det kunne dra nytte av NATOs lange erfaring i forsvarsplanlegging, og det som er viktigere, bidra litt etter litt til å utviske forskjellen mellom NATO-medlemskap og ikke-NATO-medlemskap. I dette perspektiv inngår også PARP som en vesentlig del av den større europeiske integrasjonen knyttet til NATO. Dette kommer også konkret til uttrykk gjennom den såkalte Planning and Review Assessment hvor man setter opp interoperabilitetsmålsettinger for på den måten sikre en bedre samordning mellom NATOs styrker og de enkelte partnerlands militære styrker. I dette perspektiv kan en også dra inn det vedtak som ble fattet på NATOs toppmøte i Washington i april 1999 hvor det såkalte forsvarskapabilitetsinitiativet (DCI) ble lansert. En kan i denne forbindelse dra paralleller mellom DCI og PARP i den forstand at mens DCI skal sikre interoperabilitet mellom de amerikanske og de europeiske NATO-lands militære styrker, så skal PARP sikre interoperabilitet mellom NATO på den ene siden og de enkelte partnerland som ønsker det på den andre. I rent praktisk militær forstand har PARP vært viktig i forbindelse med partnerlands militære deltakelse i Bosnia-Hercegovina (SFOR), også i den forstand at PARP bidrar til å styrke det politiske konsultasjonselement innenfor Pfp-rammen og som samtidig er med på å sikre en større grad av involvering i Pfp-beslutningstaking og planlegging. PARP inngår dermed som et vesentlig element i forberedelsen til medlemskap i NATO for de land som har dette som målsetting.

På bakgrunn av de erfaringer som tre år med Pfp hadde gitt, vedtok NATO så i 1997 det såkalte "enhanced Pfp". Som man sier i offisiell NATO-sjargong er dette programmet en del av den eksterne tilpasningen av NATO, som sammen med de spesielle relasjoner som blir utviklet mellom NATO og Russland og mellom NATO og Ukraina, tar sikte på å skape utvidede sikkerhetsarrangementer for hele Europa. Området som omfattes av dette "enhanced Pfp" er meget stort, men i denne forbindelse kan nevnes luftforsvarsrelaterte områder, sivilforsvarsplanlegging, krisehåndtering, forsvarspolitik og strategi, elektronisk krigføring, språkopplæring, militær infrastruktur, militær utdanning, trening og doktrine etc. Den overordnede politiske hensikt med denne fordypingen er imidlertid å styrke det politiske konsultasjonselement innenfor Pfp-rammen, å utvikle en mer operasjonell rolle for Pfp, samt også å sikre en større grad av partnerdeltakelse i Pfp's beslutningssystem. I denne forbindelse

kan etableringen av Det euro-atlantiske partnerskapsråd (EAPC) som i 1997 erstattet NACC betraktes som en vesentlig styrking av PfP. Til forskjell fra det tidligere NACC innebærer EAPC en større grad av partnerinvolvering i den politiske styringen av fremtidige NATO-ledede PfP-operasjoner. Det innebærer også et nytt politisk-militært rammeverk for PfP-operasjoner. Et viktig element her var etableringen av de såkalte PfP Staff Elements (PSE) i ulike NATO hovedkvarter, både på det strategiske og det regionale nivå¹⁷. Hver enkelt PSE består av en kjerne av allierte offiserer og offiserer fra partnerland for planlegging og utvikling av øvelser etc. I henhold til NATO Håndboken er 38 offiserer fra partnerland og 37 offiserer fra NATO-land i dag involvert i de 8 PSEs som er etablert så langt.

Som en ser har NACC, PfP og EAPC vært sentrale elementer i NATOs eksterne tilpasning de siste ti år. Likevel må det også understrekes at denne politikken ikke bare har vært preget av tilpasning, men i vel så høy grad vært et proaktivt element som blant annet har sikret NATO en legitimitet som få trodde var mulig i 1990, og som samtidig har sikret en fortsatt amerikansk ledelse av Alliansen. Dette siste henger for øvrig også sammen med en sentral målsetting i amerikansk sikkerhetspolitikk, en politikk som i korthet går ut på å sikre en stabil maktbalanse i Eurasia for på den måten unngå hegemonidannelser som igjen kan være en trussel mot vesentlige amerikanske sikkerhetsinteresser. Denne politikken har også tatt sikte på å motvirke at EU får hovedansvaret for europeisk sikkerhetspolitikk, en målsetting amerikanerne i realiteten oppnådde ved NATOs utenriksministermøte i Berlin i juni 1996 hvor det sentrale vedtak var å bygge en europeisk pilar *innenfor* rammen av NATO, hvor VEU så å si skulle "integreres" og underordnes NATO og det amerikanske sikkerhetspolitiske lederskap.

5.1.5 NATOs manglende legitimitet i forhold til Russland og de problemer dette skaper i forbindelse med etableringen av mer kollektive sikkerhetspolitiske ordninger

Til tross for en omfattende tilpasning av Alliansen til nye sikkerhetspolitiske strukturer i Europa, har likevel Alliansen ikke maktet å skape en tilstrekkelig grad av legitimitet i Russland, noe som blant annet kom til uttrykk gjennom den omtalte russiske motstand mot NATO-utvidelser, samt også de skarpe russiske reaksjoner som kom i forbindelse med NATOs militære aksjoner mot Jugoslavia våren 1999. Så å si hele det politiske spekteret i Russland betrakter NATOs utvidelsesplaner som en handling som i første rekke er rettet mot Russland, og som følgelig har til hensikt å utestenge Russland fra det øvrige politiske Europa. Året 1999 har derfor vist NATOs ledere at det "tradisjonelle" øst-vest skillet så langt fra har blitt eliminert. Derfor kan det være riktig å hevde, slik vi skal komme tilbake til i kapittel 5.4 at jo mer NATO frikoples fra OSSEs og FNs multilaterale styringsrammer for mandat i forbindelse med fredsoperasjoner, desto skarpere vil denne øst-vest skillelinjen bli, og desto mindre vil også NATOs alleuropeiske potensial bli. En sterkere øst-vest skillelinje vil derfor politisk sett ta bort mye av grunnlaget for det som har blitt gjort innenfor NACC, PfP og EAPC de seneste årene, samt også ta fullstendig bort grunnlaget for den grunnlagsavtale som NATO inngikk med Russland i mai 1997. Hensikten med denne grunnakten som bærer det offisielle navnet "Founding Act of Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian

¹⁷ For en ytterligere utdyping om NATOs kommandostruktur vises det til kapittel 4 i denne rapporten, og til FFI-Rapporten skrevet av Alf Granviken og Bjørn Olav Knutsen: "En analyse av NATOs nye militære kommandostruktur", FFI-Rapport-98/04676, Offentlig tilgjengelig.

Federation" er å skape et bedre samarbeidsklima i Europa som igjen vil "serve the interests of the whole international community" for å sitere fra NATO Håndboken 1998 (s 97).

NATO Håndboken gir et nokså rosenrødt bilde av hvordan forholdet mellom NATO og Russland har utviklet seg på 1990-tallet med ord og uttrykk som "constructive" og "cooperative relations". På samme måte omtales grunnakten som en avtale som gir "the expression of an enduring commitment, undertaken at the highest political level, to work together to build a lasting and inclusive peace in the Euro-Atlantic area". Det kan ikke være tvil om at dette er ord og uttrykk som langt på vei dekker over de faktiske politiske realiteter. Snarere ser den nåværende russiske politiske elite på farene forbundet med et for tett samarbeid med Vesten, fordi de maktpolitiske asymmetriene ved et for tett samarbeid da blir mer tydeliggjort. Delvis av denne grunn ser derfor Russland på seg selv som et alternativt politisk identifikasjonssentrum, og da mer som et alternativ til det NATO-dominerte sentrumet som gjør seg gjeldende i Vesten. Av dette kan man utlede at jo sterkere øst-vest motsetningene blir, i desto større grad vil Russland se på seg selv som et alternativt sentrum som i større grad markerer avstand til Vesten. Dette vil i så fall ha negative implikasjoner for de kollektive sikkerhetspolitiske strukturene man har forsøkt å utvikle i Europa og det euro-atlantiske området etter den kalde krigens slutt, som igjen vil ha den konsekvens at betydningen av PFP etc vil minske. Mot denne bakgrunn vil derfor fremtidige NATO-utvidelser ikke ha kollektiv sikkerhet som den vesentligste beveggrunn, men mer kollektivt forsvar hvor den tradisjonelle allianseorienteringen kommer i fokus. En slik utvikling som her skissert må derimot ikke blandes sammen med situasjonen under den kalde krigen, hvor blokkkonfrontasjon og alliansebygging var de viktigste strukturelle kjennetegn. På bakgrunn av den katastrofalt dårlige økonomiske situasjonen i Russland vil landet ikke ha råd, verken politisk eller økonomisk til å føre en konfrontasjonspolitikk overfor Vesten. Derfor vil det være mer riktig å kalle en slik utvikling for "kald fred", preget for det første av betydelige kontakter på det økonomiske plan mellom Russland og vestlige land, herunder også institusjoner som Verdensbanken (IBRD) og det internasjonale pengefondet (IMF). For det andre vil derimot det politiske samarbeidet mellom Russland og Vesten bli sterkt nedtonet noe som igjen vil gjøre det vanskelig for de vestlige institusjonene som EU og NATO å løse problemer og utfordringer i sin periferi, blant annet fordi man kan tenke seg at FNs Sikkerhetsråd er blokkert i kraft av Russlands (og Kinas) vetorettigheter. En sterkere øst-vest motsetning vil derfor kunne virke begrensende for EUs og NATOs evne til å kunne løse internasjonale konflikter, og det også konflikter som ikke nødvendigvis har sitt utspring i Russland og russisk politikk. Et aspekt som det blir vanskelig for Vesten og de vestlige land å håndtere av en slik utvikling er den utfordring som blir viet mest oppmerksomhet i Vesten de seneste årene, nemlig utfordringer knyttet til spredning av masseødeleggelsesvåpen og internasjonal terrorisme. Årsaken til dette er åpenbar, da Russland i kraft av sin posisjon som etterfølgerstat til det tidligere Sovjetunionen er i besittelse av betydelige lagre med kjernefysiske, kjemiske og bakteriologiske våpen. Derfor vil en rimelig hypotese være at jo kaldere den "kalde freden" freden blir, desto større farer vil være forbundet med spredningen av slike typer våpen. Det var også mot denne bakgrunn at arbeidet med å motvirke spredning av slike våpen var en av de mest topp prioriterte oppgavene til samarbeidet mellom Russland og NATO basert på den såkalte grunnakten.

Som følge av NATOs militære aksjoner mot Jugoslavia våren 1999 innstilte Russland samarbeidet med NATO basert på grunnakten. Riktignok ble samarbeidet tatt opp igjen en tid etter krigshandlingenes avslutning, og etter at det ble klart at Russland skulle få en plass i KFOR-styrken. Men Kosovo/Jugoslavia-konflikten illustrerte på en glimrende måte den potensielle kraften som ligger i øst-vest motsetningene i Europa, samt at den illustrerte hvor lite reelt innhold som legges i denne grunnakten fra vestlig side. Dette bidrar bare til å forsterke den russiske følelsen av underlegenhet i forhold til Vesten generelt og til NATO spesielt. På den annen side spilte Russland en betydelig rolle i forbindelse med bestrebelsene etter å komme fram til en avtale med det jugoslaviske regimet, som omhandlet utplassering av KFOR-soldater i Kosovo, samt returnering av flyktninger fra Albania, Makedonia og Montenegro. Dette illustrerer også avhengigheten NATO har i forhold til Russland, noe som også viser at Russland er en helt nødvendig del i forbindelse med etableringen av mer kollektive sikkerhetspolitiske ordninger i Europa. En vellykket *out of area* orientering fra NATOs side vil derfor til en viss grad være basert på et konstruktivt forhold til Russland. Et Russland som lykkes i sine politiske og økonomiske reformer vil derfor være et vesentlig element i bestrebelsene etter å utvikle slike mer kollektive sikkerhetspolitiske strukturer, blant annet fordi en vellykket reformprosess vil skape mer symmetri i forholdet mellom Russland og Vesten.

5.1.6 NATOs forhold til Ukraina

Et ofte oversett element i NATOs outreach-aktiviteter på 1990-tallet er forholdet mellom NATO og Ukraina. NATOs offisielle relasjoner med landet ble etablert straks etter at Ukraina krevde sin uavhengighet fra Sovjetunionen i 1991, hvor landet samtidig ble medlem av NACC. Det var stor mediefokus rettet mot Ukraina, Belarus og Kazakhstan på begynnelsen av 1990-tallet på bakgrunn av den massive utplassering av kjernefysiske våpen på disse statenes territorium. Men etter undertegnelsen og ratifikasjonen av START 1-avtalens Lisboa-protokoll i 1992, samt tiltredelsen fra disse statenes side til ikke-spredningsavtalen (NPT), ble disse våpnene fjernet fra disse statenes territorium, noe som igjen banet veien for Ukrainas avtale med NATO under NATOs toppmøte i Madrid i 1997. Avtalen bærer det offisielle navnet "Charter for a Distinctive Partnership Between NATO and Ukraine". Denne avtalen dekker et vidt spekter av samarbeidsaktiviteter mellom NATO og Ukraina, herunder slike ting som sivilforsvarssamarbeid, krisehåndtering i forbindelse med katastrofer, demokratisk kontroll over de væpnede styrkene, reform av de ukrainske væpnede styrker, interoperabilitet mellom NATOs styrker og ukrainske styrker etc. I denne forbindelse har det blitt nedsatt en formell arbeidsgruppe bestående av representanter fra de to partene (Joint Working Group; JWG), som igjen er underordnet det øverste politiske organ i NATOs relasjoner med Ukraina, nemlig den såkalte "NATO-Ukraine Commission". Det er dette organet som består av Det nordatlantiske råd (NAC) på den ene siden og ukrainske regjeringsrepresentanter på den andre som bestemmer det fremtidige innhold i samarbeidet. Blant annet ble det i henhold til NATO Håndboken 1998 vedtatt å utnevne en liaison offiser fra NATO i Kiev som skal overse Ukrainas deltakelse i PfP-programmet.

Tette bånd mellom NATO og Ukraina blir i NATO-kretser ansett som viktig, både fordi landet har en viktig strategisk plassering, og fordi landet har en befolkningstørrelse lik den man finner i Storbritannia, Frankrike og Italia. Utover dette er det viktig å påpeke at landet "slites" mellom forholdet til Russland på den ene siden, og forholdet til Vesten på den andre. Samtidig

er det viktig å understreke at også Ukraina sliter med de samme "kaosproblemene" som Russland, knyttet til vanskeligheter som politisk og økonomisk reform, miljøutfordringer, kjernefysisk avfall etc. På samme måte som Russland vil dermed Ukraina være en av de viktigste "sikkerhetsvariablene" i Europa, hvor dette innebærer at Ukrainas fremtidige vei i stort vil være med på å bestemme hvilket sikkerhets- og samarbeidssystem man vil ha i Europa. Så langt har ikke Ukraina skapt store problemer for Vesten. Landet har ikke vært en like markant motstander av NATO-utvidelse som Russland og Belarus, samt at landet også holdt en forholdsvis lav diplomatisk profil under NATOs militære aksjoner mot Jugoslavia. Det forhold at NATOs politikk til en viss grad møter en større forståelse i Kyiv enn i Moskva gjør også Ukraina viktig for NATO i den forstand at landet kan være en slags "formidlingskanal" mellom NATO på den ene siden og Russland på den andre.

5.1.7 Oppsummering

Det dette avsnittet fremfor noe har illustrert har vært at NATO i løpet av 1990-årene har forsøkt å skape en legitimitet for seg selv og i andre staters øyner ved å gi seg selv en mer alleuropeisk rolle. Dette har blitt satt i nær sammenheng med det teoretiske begrepet kollektiv sikkerhet hvis sentrale kjennetegn er at statene står sammen om å sikre freden. Dette innebærer også at man går bort i fra tradisjonell maktbalansetenkning som det tradisjonelt sett styrende element i utenrikspolitikken, hvor en slik tenkning erstattes med en integrasjonstilnærming hvor "grensene" mellom det nasjonale og det internasjonale system mer og mer utviskes. Derfor er det også en nær sammenheng mellom kollektiv sikkerhet på den ene siden og integrasjon på den andre. Det er i denne forbindelse verdt å merke seg nok en gang at integrasjon analytisk sett ikke bare forbindes med utviklingen av EU som et integrasjonsfellesskap, men i vel så høy grad utviklingen innenfor NATO selv om NATOs offisielle politikk er nær forbundet med det kollektive forsvar av medlemslandenes territorium.

På den annen side har man i løpet av den andre halvdel av 1990-tallet sett at de tradisjonelle øst-vest motsetningene ikke har forsvunnet fra den internasjonale scenen. Året 1999 har på en meget illustrativ måte vist at disse motsetningene i meget høy grad gjør seg gjeldende, konkretisert gjennom utvidelsen av Alliansen med tre nye medlemmer og gjennom NATOs militære aksjoner mot Jugoslavia. Det er derfor en konkret fare for at en reintroduksjon av denne konfliktdimensjonen vil rive bort mye av grunnlaget for NATOs alleuropeiske rolle, med en tilsvarende stor nedtoning av EAPCs og PfPs rolle. Et moment som ikke har vært oppe i debatten og som bare rent antydningmessig skal berøres her er at en mindre alleuropeisk legitimitet for NATO også kan føre til en større grad av politisk konflikt med den dominerende makten i NATO nemlig USA på grunn av at EU har som målsetting med sin felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) og knytte denne politikken til OSSE-FN perspektivet og ikke til en alliansedimensjon. Dessuten viste også EU i 1999 at de vil prioritere høyt forholdet til Russland i tiden som kommer hvor uttrykket "ever closer cooperation" brukes om det praktiske samarbeidet mellom disse to viktige aktører i Europa.

5.2 NATO i globaliseringsdebatten

I en verden preget av unipolaritet med USA som den dominerende leder både politisk, militært og økonomisk, har globaliseringen og dens virkninger gått inn i den offentlige politiske

debatten. Et av de største virkningene av globaliseringen er at skillet mellom "politikk" og "økonomi" har blitt mindre, med den følge at statene ikke lenger er fullt ut i stand til å håndtere egne utfordringer. Regionale grupperinger som EU kan derfor betraktes som et uttrykk for globaliseringen, samt at EU-prosessen også kan betraktes som et europeisk svar på de utfordringer som globaliseringen reiser. Det fremste kjennetegn ved den økende globaliseringen er at grensene mellom det nasjonale og det internasjonale system blir stadig mer utydelig, og hvor andre aktører som eksempelvis store multinasjonale konsern (eks IBM, Microsoft etc) vil få en så stor betydning at deres makt ofte overstiger den makt som ofte tillegges små og mellomstore stater. I en verden hvor grensene mellom det nasjonale og det internasjonale blir stadig mer utvisket, vil også de sikkerhets- og forsvarsmessige utfordringene bli stadig mer globalisert, samtidig som globaliseringen bidrar til at de tradisjonelle truslene mot en stats sikkerhet og overlevelsessevne antar en helt annen form. Fremveksten av Internett, og en derpå påfølgende debatt omkring virkninger av "cyberterrorism" har eksempelvis bidratt til en debatt omkring nye artikkel 5 utfordringer for NATO, i den forstand at en ved hjelp av Internett kan lamme viktige samfunnsfunksjoner i høyt teknologisk utviklede land.

Globaliseringen som egentlig har vært under utvikling helt siden den 2 verdenskrigs avslutning, har i perioden etter 1990 bidratt til at USA har fått en øket politisk tyngde. Globaliseringen har bidratt til at USAs strukturelle maktpotensial har blitt tydeligere, samtidig som globaliseringen har bidratt til at andre typer enn militærmakt er en betydelig kilde til makt i internasjonal politikk. Det tenkes i denne forbindelse på Joseph Nye's begrep om *soft power*, hvor appellerende ideologi, appellerende samfunnsideologi har blitt vesentlige kilder til makt. Derfor vil det være plausibelt å kunne se på øket globalisering i perspektiv av øket makt til USA i internasjonal politikk. Det er blant annet mot denne bakgrunn at stater som Frankrike, Russland og Kina ser for seg en mer multipolar verden som en ønsket målsetting, fordi en slik verden vil sette begrensninger for USAs maktpotensial i internasjonal politikk. Etableringen av euro som felles valuta i 11 av EU-landene kan derfor ses i et slikt perspektiv fordi dette blant annet vil bidra til å begrense dollarens store innflytelse og samtidig hindre at USA kan bruke dollaren ensidig for å finansiere sitt eget globale engasjement.

Mot denne bakgrunn er det derfor ikke overraskende at en tilsvarende "globaliseringsdebatt" har kommet i NATO. Den umiddelbare foranledning til dette var selvsagt debatten som løp forut for vedtakelsen av det strategiske konseptet i Washington. Det strategiske konseptet som der ble vedtatt har blitt tolket i mange ulike retninger, alt fra å være en ren videreføring av det konsept som ble vedtatt i Roma i 1991 som uttrykkelig understreker at NATO skal være en regional organisasjon, til å bli tolket i retning av at NATO som allianse skal bli i stand til å håndtere felles vestlige utfordringer uansett hvor de enn måtte oppstå. Ser man imidlertid på de ulike statenes holdninger til hva slags allianse NATO skal være, samt tolker disse holdningene inn i det strategiske konseptet fra Washington, peker holdningene i retning av at NATO også i fremtiden skal være en regional organisasjon. Det forhold at det strategiske konseptet henviser til den globale konteksten innebærer ikke automatisk at NATO skal være en institusjon som håndterer sikkerhetsutfordringer utenfor det euro-atlantiske området. Den primære årsaken til at Alliansen vil beholde sin regionale fokus også i fremtiden er at det blir svært vanskelig å mobilisere konsensus innen NATO med hensyn til omfattende engasjementer langt utenfor det euro-atlantiske området. Krigene i det tidligere Jugoslavia har nettopp vist hvor vanskelig det har vært å komme fram til konsensus innen NATO. Dette har da også vært en konflikt som har

ligget nær NATO-området geografisk, noe som logisk sett skulle innebære et større potensial til konsensus innen Alliansen. Enighet om omfattende politiske og militære engasjement fra NATOs side langt utenfor det euro-atlantiske området vil det være illusorisk å oppnå. Både innad i Europa og mellom Europa og USA har det også hersket stor uenighet med hensyn til en lang rekke internasjonale konflikter på 1990-tallet. Saksområder som her kan nevnes er håndteringen av konfliktene i det tidligere Jugoslavia, fredsprosessene i Midtøsten, og uenighet innad i NATO og EU med hensyn til oppfatninger av de britiske og amerikanske militære operasjonene mot Irak. Dette illustrerer på en nokså klar måte hvor vanskelig det er å komme fram til enighet om hvordan en skal håndtere slike store utfordringer.

Selv innenfor det euro-atlantiske området vil det være ytterst kontroversielt å anvende seg av NATO og NATOs politiske og militære strukturer. Det tenkes her i første rekke på de områder som tidligere inngikk som del av Sovjetunionen. Inngripen fra NATOs side i dette området vil uten synderlig tvil skape sterke motreaksjoner i Russland. Langt fra å bli en "global politimann" vil det derfor være riktig å hevde at det naturlige innsatsområdet for NATO-styrker i årene som kommer vil være i beltet mellom NATO på den ene siden og Russland på den andre. Men med en sterkere øst-vest rivalisering, og en økende følelse i Russland av at "Vesten" ikke tar hensyn til vesentlige russiske sikkerhetsinteresser, vil potensialet for NATO-inngripen utenfor området bli ytterligere svekket. Man skal derfor være på vakt mot en frikopling av NATO fra FN og OSSE som er de organer som skal legitimere internasjonal militær innsats. Å gå tilbake til en ensidig fokus på det kollektive forsvar av medlemslandenes territorium synes ikke å være veien å gå, nettopp på grunn av at en felles fiende har falt bort. Derfor har det også blitt hevdet at NATO ikke ville ha blitt "gjenoppfunnet" i dag. Likevel skal det igjen understrekes at det nettopp er NATOs funksjon som en kollektiv forsvarsallianse som er det vesentligste grunnlaget for NATOs "outreach" aktiviteter på 1990-tallet. Dette innebærer at selv om den felles fiende har falt bort, er det selve skjebnefellesskapet om at en skal stå sammen i tilfelle angrep på eget territorium som kan sies å være limet i Alliansen. Det NATO derfor har gjort på 1990-tallet har vært å kombinere kollektivt forsvar og kollektiv sikkerhet, hvor det førstnevnte er betingelsen for at man kan klare å etablere mer kollektive sikkerhetspolitiske ordninger i Europa. Dette er også momenter som blir understreket i det strategiske konseptet fra Washington som i punkt 10 lister opp de fundamentale oppgavene ("fundamental tasks") til NATO, som blant annet inneholder NATO som et vesentlig transatlantisk konsultasjonsforum, og som det eneste organ som skal sikre det kollektive forsvar av medlemslandenes territorium i henhold til artikkel 5 og 6 i Washington-traktaten.

Ut i fra dette kan man derfor hevde at NATO selv etter Washington-toppmøtet ikke beveger seg i "global" retning. NATO er og vil i all overskuelig fremtid være en regional allianse med regional sikkerhet i det euro-atlantiske området som hovedarbeidsoppgave. Riktignok skriver Torunn Laugen i sin IFS-Rapport "Stumbling into a New Role" at "[t]he geographical limits to NATO's 'out of area' engagement are thus rather loosely defined" (Laugen 1999: 99). Den kanskje fremste årsaken til at NATO også i fremtiden vil beholde sitt regionale fokus er Laugen faktisk selv inne på når hun skriver at "..., if 'out-of-area' operations are to become a primary NATO occupation in the future, the lack of common 'out-of-area' interests may slowly erode the 'underlying compact that binds North America to the fate of Europe's democracies" (ibid: 101). Dette er et resonnement som er helt i overensstemmelse med de konklusjoner som

fremkom i kapittel 4 i denne rapporten som behandlet det nye NATO i lys av kollektiv handlingsteori, hvor en av denne teoriens hypoteser er at det vil være en underforsyning av internasjonale fredsoperasjoner så lenge ikke medlemsstatenes territorium er truet.

Mot denne bakgrunn kan følgende faktorer listes opp, og som peker i retning av et fortsatt regionalt fokus for NATO i årene som kommer:

- Vanskeligheter med hensyn til å komme fram til et felles politisk og operasjonelt utsyn i forbindelse med "out-of-area" operasjoner
- Mens USA er den eneste globale supermakten med globale interesser, er de europeiske statene i første rekke regionale makter med regionale interesser
- Økte bestrebelser i EU med hensyn til å etablere en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk vil kunne vanskeliggjøre eventuelle amerikanske bestrebelser med hensyn til å dra de europeiske statene med i USAs globale engasjement. Dette har også sammenheng med at jo mer integrert EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk blir, desto mer vil denne politikken kunne atskille seg fra NATO (Sæter 1999: 49)
- Den store fokus som flere NATO-land har med hensyn til å understreke NATOs rolle som i første rekke en kollektiv forsvarsallianse

Ut over disse punktene er det også store motforestillinger i flere sentrale NATO-land som Tyskland, Frankrike, men også Norge med hensyn til å handle utenfor et mandat fra FNs Sikkerhetsråd. I tillegg vil også de europeiske statenes større understrekning av Russland og FN som viktige medspillere i forbindelse med internasjonal konflikthåndtering innebære at man vil være forsiktig med å handle unilateralt, både i forhold til Russland men også til institusjoner som skal fungere som mandatgivere for internasjonale militære operasjoner, nemlig OSSE og FN.

5.3 NATOs kjernevåpenstrategi moden for revisjon?

I NATOs strategiske konsept understrekes det i punkt 62 at hensikten med de kjernefysiske styrkene i første rekke er politisk, nemlig å bevare freden, å motvirke tvang og å forhindre krig. Våpnene vil i tillegg ha en viktig rolle i forbindelse med å bidra til usikkerhet hos en motpart med hensyn til hvordan Alliansen skal besvare en aggressiv handling. I punkt 63 understrekes det også at kjernevåpnene er et vesentlig bidrag til den politiske og militære forbindelseslinjen mellom USA og de europeiske allierte. Mot denne bakgrunn sies det at: "The Alliance will therefore maintain adequate nuclear forces in Europe". På bakgrunn av endringene i de strategiske omgivelsene etter den kalde krigens avslutning, har kjernevåpnene kommet langt mer i bakgrunnen. I det strategiske konseptet sies det eksempelvis at det har funnet sted en dramatisk reduksjon i typer og antall av sub-strategiske våpen, herunder en fjerning av all kjernefysisk artilleri og bakkebaserte kortholds kjernefysiske missiler. Ut over dette sies det at NATO-landenes kjernefysiske styrker ikke lenger er innsiktet mot noe annet land. Likevel understreker konseptet at "..., NATO will maintain, at the minimum level consistent with the

prevailing security environment, adequate sub-strategic forces based in Europe which will provide an essential link with strategic nuclear forces, reinforcing the transatlantic link. These will consist of dual-capable aircraft and a small number of United Kingdom Trident warheads”.

Selv om kjernevåpnene som konseptet sier har kommet langt mer i bakgrunnen i løpet av det siste tiåret, kom spørsmålet om kjernevåpnenes status i NATO-sammenheng opp på dagsorden igjen i forbindelse med den tyske utenriksminister Joschka Fischers utspill i *Der Spiegel* om en revisjon av kjernevåpenstrategien. NATOs kjernevåpenstrategi som innebærer en mulig førstebruk av slike våpen i forbindelse med en større væpnet konflikt er en strategi som egentlig er like gammel som Alliansen selv. Å gå bort fra denne, som utenriksminister Fischer tok til orde for, vil være en svært grunnleggende endring som også vil kunne være med på å endre Alliansens struktur på en nokså grunnleggende måte. Den første NATO-doktrinen for forsvaret av Europa gikk under navnet ”massiv gjengjeldelse”. Denne doktrinen bygget på en trussel om omfattende bruk av atomvåpen mot Sovjetunionen i tilfelle angrep på Vest-Europa. Doktrinen ble eksplisitt formulert første gang like etter Korea-krigens slutt i 1953. Årsakene til at denne doktrinen ble formulert var først og fremst økonomisk. Vest-Europa hadde ikke økonomiske midler til å bygge opp et forsvar som alene baserte seg på konvensjonelle våpen. Man satset da mer på atomvåpen, og da særlig taktiske korttrekkende atomvåpen. Disse våpnene ble utplassert slik at de ville bli tatt i bruk på et meget tidlig tidspunkt overfor et sovjetisk angrep som ikke stanset. På denne måten ville man avskrekke Sovjetunionen fra å gå til angrep på Vest-Europa ved at Sovjets overlegenhet i konvensjonelle våpen ble oppveid med NATOs (USAs) tallmessige overlegenhet i atomvåpen. Denne doktrinen ble snart kritisert for å være lite fleksibel og stivbeint. USA var heller ikke usårbar for atomvåpen i og med oppskytingen av Sputnik i 1957. Alt dette bidro til å hefte tvil om USA var villig til å bruke atomvåpen først i en krig i Europa. Mot denne bakgrunn fant man fram til doktrinen ”fleksibelt svar” (1967). Denne var egentlig et kompromiss mellom europeiske og amerikanske ønsker. Med den nye strategien gikk man bort fra tidlig bruk av taktiske atomvåpen i en krig, men man holdt fortsatt fast på førstebruk av atomvåpen dersom man så at motstand mot konvensjonelle våpen ikke nyttet. Bakgrunnen for dette var først og fremst at NATO på dette tidspunkt hadde en *opptrappingsdominans*. Denne dominansen gikk ut på at den part som er overlegen på det neste nivå i en bestemt opptrapping, og som dermed vil tape minst på den, ville kunne bruke trusselen om opptrapping til å presse sin motpart til å gi opp.

Ut over på 1970- og 80-tallet tok imidlertid Sovjetunionen igjen den tallmessige overlegenhet som NATO hadde, noe som uten tvil bidro til å ta bort noe av grunnlaget for det sikkerhetspolitiske rasjonalet bak ”førstebruksdoktrinen”. Nettopp mot denne bakgrunn hevdet flere og flere politiske observatører, militære og sikkerhetspolitiske forskere under den kalde krigen at NATO hadde mer å tjene på å gå over til en andrebruksopsjon, fordi disse hevdet at NATO-landene ville komme dårligere ut av en kjernefysisk utveksling enn Warszawa-pakten. Bakgrunnen for dette var at Warszawa-paktstyrkene ville komme til å bruke det omfattende jernbanenettet for å bringe styrker fram til fronten, et nettverk som var vanskelig å slå ut over et lengre tidsrom. Mot denne bakgrunn hevdet da også flere, med blant annet Jacob Børresen i spissen at man burde gå bort fra en førstebruksopsjon (Børresen 1984). På den andre siden i debatten befant John Kristen Skogan seg, som mente at det ville være uhensiktsmessig for

NATO å gå bort i fra denne strategien (Skogan 1982). Han var av den oppfatning at så lenge NATOs førstebruksdoktrine hadde en rest av troverdighet igjen, var det farlig å gå bort fra den. Bakgrunnen for dette resonnementet var at førstebruksdoktrinen ville skape den nødvendige usikkerhet hos motparten, som igjen ville virke avskrekkende nok til at han ikke iverksatte et angrep selv med konvensjonelle våpen alene. Å gå bort fra en førstebruksdoktrine ville derfor kunne øke motpartens vilje til å iverksette et angrep med konvensjonelle våpen.

Som vist til overfor ble denne doktrinen fra NATOs side til i en helt annen sikkerhetspolitisk situasjon enn den man har i dag. Mot denne bakgrunn skulle en derfor kunne anta at NATO ville gå bort fra denne doktrinen etter at NATOs hovedmotstander var eliminert. Det er kanskje i et slikt perspektiv en også må vurdere den tyske utenriksministers utspill, samtidig som dette utspillet også må ses i lys av den indrepolitiske situasjonen i Tyskland, med blant annet De Grønne som koalisjonspartner i regjeringen.

Til tross for at den sikkerhetspolitiske situasjon er av en helt annen karakter i dag, holder likevel NATO fast ved doktrinen. Vi skal nå se på de vesentligste årsakene til hvorfor man fra NATOs side har valgt å beholde den samme politikken til tross for at kjernevåpnene har kommet langt mer i bakgrunnen de siste årene, klartest manifestert ved en kraftig nedskjæring i de kjernefysiske våpenlagre i Europa.

Som vi nå skal vise er det tre hovedårsaker til at man har valgt å beholde den samme strategien:

- "Resttrusselen" fra Russland
- Utfordringene fra biologiske og kjemiske våpen
- Ambisjonene om en felles forsvarspolitik innenfor rammen av EU

Når det gjelder det første punktet uttalte den tidligere britiske utenriksminister Malcom Rifkind så tidlig som i 1992 at førstebruksopsjonen "makes military recidivism by any future Russian leadership a pointless option for them", noe som igjen i følge den franske sikkerhetspolitiske ekspertten Bruno Tertrais må ses i lys av at europeerne er skeptiske til konvensjonell avskrekking, og at de av denne grunn alene ikke vil omfavne en ikke-førstebruksopsjon selv i en tid hvor den klassiske trusselen er fraværende (Tertrais 1999: 36). Selv om uttalelsen til den britiske utenriksministeren stammer fra 1992, er den fremdeles gyldig. Også fra tysk offisielt hold kom der uttalelser som hadde til hensikt å bagatellisere utspillet til Fischer. Det tyske forsvarsdepartementet som er et departement som har holdt den kjernefysiske "ortodoksien" høyt hevet, forsikret i etterkant av utspillet sine allierte om at man fra tysk side ikke ville foreta noen kursendring på dette området, men likevel klarte man ikke å få fjernet denne uenigheten fra den politiske dagsorden. Fra britisk og fransk side uttalte man også at en ikke-førstebruksopsjon var i strid med deres nåværende doktrine for kjernefysisk krigføring. Spesielt vurderes dette som viktig sett i lys av andre utfordringer som har kommet på banen i etterkant av den kalde krigen. Spredning av masseødeleggelsesvåpen er kanskje et av de største utfordringene som Vesten står overfor, og det er i dette lys en må forstå vedtaket fra toppmøtet i Washington i april 1999 om et såkalt "WMD initiativ", hvis hensikt blant annet er et bedret etterretningsmessig samarbeid statene imellom for å forhindre spredning og bruk av slike typer våpen.

Ved siden av bedret etterretning, er også avskrekking viktig i forbindelse med å hindre at en utenforstående anvender slike typer våpen mot NATO. Derfor har det blitt hevdet at det å gå bort fra doktrinen både vil kunne bidra til å støtte opp under en spredning av masseødeleggelsesvåpen, samt øke en motparts tilbøyelighet til å bruke slike våpensystemer mot NATO. Mot denne bakgrunn hevder man fra fransk side at kjernevåpnene bidrar til å avskrekke en motpart mot å bruke masseødeleggelsesvåpen, uansett hvilke typer av våpen dette måtte være. I 1997 uttalte også statsminister Lionel Jospin at farene forbundet med spredning av masseødeleggelsesvåpen var den primære årsaken til at Frankrike ønsket å beholde denne type våpensystem. Også fra britisk side deler man de franske synspunkter, om enn på en litt mer implisitt måte (ibid: 39). Lawrence Freedman skriver i denne forbindelse: "It is hard to see how Western countries can make explicit nuclear threats to deter chemical or biological use. Apart from legal obligations not to use nuclear weapons against non-nuclear states, it would be difficult to make retaliation automatic, given that such an attack might turn out to be poorly targeted and to have limited results. Nonetheless, at the same time it would be unwise for any would-be perpetrator to assume that an attack which caused immense suffering and a vast loss of life would not generate such anger that nuclear use would become a real possibility" (ref. i ibid: 39).

Som en ser er det altså den russiske "resttrussel" i kombinasjon med utfordringene fra masseødeleggelsesvåpnene som er den primære årsaken til at både USA, Storbritannia og Frankrike har avvist utspillet fra den tyske utenriksminister. Et aspekt som det kanskje er viktig å vektlegge i denne forbindelse er at en offisiell politikk fra tysk side som går ut på å fjerne førstebruksopsjonen vil kunne bidra til å underminere mye av grunnlaget for den såkalte tysk-franske "aksen" som i særdeleshet gjør seg gjeldende innenfor EU-samarbeidet. Fra tysk og fransk side har man tidligere også sett på kjernevåpnenes betydning i forbindelse med utarbeidelsen av en felles europeisk forsvarspolitik (Yost 1999). I det tysk-franske strategiske konseptet som ble vedtatt i Nürnberg i desember 1996 står det blant annet: "Our countries are ready to engage in a dialogue concerning the function of nuclear deterrence in the context of European defence policy". Det forhold at Storbritannia nå tilsynelatende har snudd i sin tradisjonelle motvilje mot å gi EU en reell forsvarsdimensjon, vil ytterligere kunne bidra til å underminere utspillet til Fischer, nettopp fordi en felles europeisk forsvarspolitik innenfor rammen av EU er en målsetting som er av vital interesse for både Tyskland og Frankrike. Å gjøre Fischers utspill til offisiell tysk politikk vil dermed ikke tjene noen hensikt, da dette både vil kunne virke ødeleggende i forhold til Frankrike, og samtidig underminere målsettingene om en slik felles politikk på noe lengre sikt. Det man i denne sammenheng diskuterer er ikke en type felles beslutningstaking ("dissuasion partagee"), da EU ikke er en reell politisk union eller føderasjon, men mer en type *dissuasion concertee* som går ut på "deterrence supported by continuing consultations and substantive consensus" (Yost 1999: 36).

Mot denne bakgrunn er det derfor lite trolig at det blir noen endring i NATOs kjernevåpenstrategi med det første. Kjernefysisk konsensus er et av de viktigste momentene som holder Alliansen sammen, samtidig som de taktiske kjernevåpnene som er igjen i Europa er et vesentlig bindeledd til de amerikanske strategiske kjernevåpen. Kjernevåpnene spiller derfor en stor politisk rolle i å holde Alliansen samlet, noe som er viktig i en tid hvor

utfordringene og truslene mot Alliansen er mangeartet og som samtidig kan utgjøre en trussel mot samholdet i Alliansen. Å bibeholde kjernevåpenstrategien vil dermed også bidra til å motvirke tendenser til splittelse i Alliansen.

5.4 NATO og mandatspørsmålet i forbindelse med militære tvangsoperasjoner og krig

5.4.1 Innledning

Siden Atlanterhavspakten i utgangspunktet er defensiv av natur, var ikke mandatspørsmålet et debatttema under den kalde krigen. Selve bærebjelken i organisasjonen var hele tiden traktatens artikkel 5, som igjen var trygt forankret i FN-paktens artikkel 51. Med andre ord snakket man om det kollektive forsvar hvis et eller flere av medlemslandene skulle bli angrepet.

Det var først ved fornyelsen av NATOs strategiske konsept senhøstes 1991, man begynte å ane konturene av en fremtidig debatt om mandatspørsmålet. På den tiden var termineringen av den kalde krigen¹⁸, Tysklands samling og Gulf-krigen blitt historie. Med manglende fiende og dertil hørende trussel ble således behovet for en ny strategi etter hvert mer påtrengende. Men uenigheten innad i Alliansen var såpass sterk at det "nye" strategi-dokumentet kanskje ikke ble så nytt som mange ville ha det til¹⁹. Uenigheten besto først og fremst om i hvilken grad man skulle kunne engasjere seg "out of area". Alliansen var for eksempel ikke direkte engasjert i Gulf-krigen, men indirekte ble man på en måte tvunget til å involvere seg. NATOs strategiske konsept av 1991 ble derfor preget av vage formuleringer for å oppnå et kompromiss som alle kunne godta – og som således ga rom for ulike fortolkninger. Men uansett, "out of area" operasjoner var nå for alvor satt på dagsordenen.

Den sikkerhetspolitiske situasjon endret seg imidlertid raskt, og allerede i juni 1992 sa NATO seg villig til eventuelt å kunne engasjere seg "out of area" på vegne av FN eller OSSE etter en "case by case" vurdering. Man skulle med andre ord kunne aksjonere med grunnlag i et mandat fra FN eller OSSE. Allerede samme år fikk vi de første eksempler på slike oppdrag i og med den maritime overvåkingen av Adriaterhavet på vegne av FN²⁰, og senere en tilsvarende overvåking av luftrommet over Bosnia. Som kjent ble mandatene både for sjø- og luftoperasjonene etter hvert utvidet slik at makt kunne anvendes i henhold til Kap VII og VIII i FN paktens. Senere fikk vi Dayton avtalen, hvor FN gjennom Resolusjon 1031 av 15 desember 1995 autoriserte NATO til å etablere en multinasjonal implementeringsstyrke for å sikre gjennomføringen av fredsavtalen (IFOR). Det ble en slags mellomting mellom *fredsbevaring* og *-oppretting*. Styrken ble således autorisert til å bruke "all necessary measures" for å sikre overholdelse, og den skulle stå under politisk kontroll av NATO-rådet. Her ble det diskusjon om delegeringen var gått for langt. Men en skal huske på at NATO hadde hatt dårlige erfaringer med kommandoforholdene under sine støtteoperasjoner for UNPROFOR.

Men det var Kosovo krisen som satte mandatspørsmålet på spissen. Her anså NATO at det var nødvendig å gripe inn uten eksplisitt autorisasjon fra Sikkerhetsrådet. Dette har startet en

¹⁸ Manifestert på London- toppmøtet sommeren 1990.

¹⁹ Se "Stumbling into a new role" av Torunn Laugen - IFS Forsvarsstudier 5/1999.

²⁰ Ifm FN's sanksjoner mot tidligere Jugoslavia.

debatt - både nasjonalt og internasjonalt – om NATOs rett til på egen hånd å gripe inn i konflikter utenfor dets område.

Mandatspørsmålet i forbindelse med fredsoperasjoner er i hovedsak et tresidig problemkompleks. For det første *hva slags* konflikttype man kan gripe inn i, dernest *hvem* (hvilken institusjon) som skal ha myndighet eller ha fullmakt til å kunne pålegge eller gi oppdraget, og til slutt *hvordan* oppdraget skal løses (rammen). Det to første er i første rekke av politisk art, mens det siste i like stor grad er et militært anliggende. I det etterfølgende vil en se nærmere på disse.

5.4.2 Intrastatlig inngripen ?

Det er ingen uenighet om at Sikkerhetsrådet i FN er ansvarlig for internasjonal fred og sikkerhet. Dette understrekes også i NATO-traktaten. Men i mellomstatlige konflikter er det heller ikke noen tvil med hensyn til retten til å forsvare seg med våpenmakt, hvis man blir angrepet. Deretter er det - i henhold til artikkel 51 - Sikkerhetsrådets ansvar å gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet. Etter Iraks invasjon av Kuwait autoriserte eksempelvis Sikkerhetsrådet en koalisjon under ledelse av USA til å gjenopprette sikkerheten i området ved å befri Kuwait.

FN paktens artikkel 2 (para 7) stadfester rent prinsipielt at man ikke skal blande seg inn i et lands indre anliggende. Med litt velvilje kan man imidlertid si at det tas visse forbehold. Paktens kapittel VII åpner nemlig for muligheten til å aksjonere etter nærmere spesifiserte retningslinjer i artikkel 41 og 42, selv om det er uenighet om dette gjelder interne konflikter. Artikkel 41 og 42 gir nemlig hjemmel for henholdsvis ikke-militære og militære tiltak, hvis det skulle foreligge "threats to the peace, breaches of the peace, and acts of aggression" - eller som man gjerne sier på norsk: Situasjoner som utgjør en fare for internasjonal fred og sikkerhet. Om det foreligger slike betingelser i forbindelse med en intrastatlig konflikt blir selvfølgelig et vurderingsspørsmål, som det kan herske stor uenighet om.

Intet i FN-pakten tilsier for øvrig militær intervensjon på et rent humanitært grunnlag²¹. Men FN's generalsekretær – Kofi Annan – uttalte under sin tale til hovedforsamlingen i september 1999 at det kan være riktig å gripe inn der myndighetene massakrerer sine egne borgere. Kinas utenriksminister Tang Jiaxuan gikk sterkt imot et slikt syn, og understreket at Kina ikke ville være med på å bruke makt for å forsvare menneskerettigheter. Han mente at NATO hadde skapt en farlig presedens ved sin intervensjon i Kosovo. Spørsmålet om menneskerettigheter var etter deres mening utelukkende et lands eget anliggende, som skal behandles av landets egen regjering. Kofi Annan fikk imidlertid støtte av Tysklands og Italias utenriksministre som gikk inn for at FN utvikler nye regler for humanitære intervensjoner.

Sikkerhetsrådet karakteriserte i sin resolusjon 1199 av 23 september 1999 blant annet at situasjonen i Kosovo utgjorde en trussel mot fred og sikkerhet i regionen²², noe Jugoslavia ikke kunne være enig i. På tross av den store flyktningestrømmen ut av landet med de

²¹ Humanitær folkerett hører inn under Geneve konvensjonen, og eventuell assistanse skal være upartisk.

²² Dog uten å autorisere maktbruk.

konsekvenser det kunne ha for sikkerheten i regionen, fastholdt Beograd – støttet av Russland og Kina - at konflikten var et indre anliggende som ikke rettferdiggjorde internasjonal militær inngripen. Tvert imot – en slik inngripen ville i henhold til både Jugoslavia og Russland nettopp kunne bli en fare for internasjonal fred og sikkerhet²³.

Partene i en intrastatlig konflikt kan selvfølgelig bli enige om å akseptere internasjonal inngripen for å gjenskape fred og sikkerhet. Det var eksempelvis nettopp det Rambouillet avtalen la opp til, slik at det kunne bli etablert en ramme (mandat) for NATOs implementering av avtalen. At Jugoslavia ikke kunne akseptere avtalen – blant annet på grunn av innskrenkninger i landets suverenitet - er en annen historie.

5.4.3 Institusjonell myndighet

Hvem skal så kunne autorisere fredsoperasjoner som innebærer bruk av tvang? Frem til Kosovo var dette helt klart et anliggende for FNs Sikkerhetsråd alene. Men i forbindelse med krisen i Kosovo som stadig tilspisset seg, ble det til tross for kraftige FN resolusjoner mer og mer klart at Milosevic ikke tok særlig notis av de internasjonale reaksjoner. Dette kunne han gjøre i trygg forvisning om at veto retten til Russland og Kina effektivt ville hindre Sikkerhetsrådet i å enes om et mandat som kunne tillate NATO - eller en annen koalisjon for den del - å bruke tvang. Dermed var den vestlige verden formelt sett forhindret fra å aksjonere – trodde man.

OSSEs sivile og ubevænedede observatørstyrke – som Beograd aksepterte - virket nok dempende på konflikten, men den kunne tross alt ikke gjøre så mye. Dessuten ble det NATOs oppgave å sikre en eventuell truet tilbaketrekning av styrken. Men med den akselererende etniske rensing med dertil hørende humanitære tragedier og serbernes avvisning av Rambouillet avtalen, ble man i NATO enige om å gjøre alvor av trusselene om å aksjonere uten et eksplisitt mandat fra Sikkerhetsrådet. NATO hadde nå trådt over en grense, i det FN paktens artikkel 53 klart sier at "no enforcement actions shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council". Alliansens generalsekretær – Javier Solana - begrunnet luftangrepene med serbernes avvisning av Rambouillet avtalen, manglende overholdelse av tidligere avtale om styrkebegrensninger samt ønsket om å stoppe den utstrakte voldsbruken. Målsettingen var å hindre en humanitær katastrofe og å hindre ustabilitet i regionen.

Mange mente at resolusjon 1199 (se ovenfor) var autorisasjon god nok, mens andre henviste - som Javier Solana - til at man måtte avverge den humanitære katastrofe som var i ferd med å utvikle seg. Man skal også huske på at den vestlige verden var under et sterkt mediapress etter å ha truet Beograd med maktbruk over lengere tid. Som professor Olav Riste sa i en kronikk – "damned if you do, damned if you don't" – da han siterte et gammelt uttrykk for å være i et dilemma. Og den vestlige verden var sannelig kommet i et dilemma.

Selv om NATO landene utad sto solidarisk samlet i sitt vedtak om å ty til våpenmakt, var det likevel svært delte meninger om Alliansens rett til å gripe inn i Kosovo uten FN mandat.

²³ President Jeltsin snakket til og med om faren for en verdenskrig.

Imidlertid vedtok NATOs parlamentarikerforsamling allerede i november 1998²⁴ å fjerne kravet om at man skulle være avhengig av FN eller OSSE. Frankrike var det eneste medlemsland som argumenterte mot vedtaket²⁵. Dette ble fulgt opp i en rapport publisert av forsvarskomiteén i den franske nasjonalforsamling i forbindelse med starten på bombeoffensiven. Det er interessant i den forbindelse at Frankrike likevel deltok aktivt i krigen fra første stund.

At *Russland* hele tiden gikk sterkt imot bombeoffensiven var ingen overraskelse. Hele den russiske nasjon sto noe nær samlet i sin fordømmelse av NATOs aksjoner. Blant annet kom Aleksandr Solzhenitsyn med en sterk og polemisk uttalelse hvor bombingene ble karakterisert som jungelens lov, og president Jeltsin snakket til og med om faren for en verdenskrig. Russland har også generelt sett gått sterkt imot en ny NATO strategi som åpner for "out of area" operasjoner uten FN mandat. Dette skal man ikke undre seg over all den tid NATO på sikt er åpen for en ytterligere medlemsutvidelse østover. Da kan eventuelle tvangsoperasjoner komme farlig nær Russlands grenser.

Hva gjelder Kosovo spesielt vet vi i ettertid at tross store militære og økonomiske problemer er Russland politisk sett fremdeles en faktor å regne med. Man bør derfor i fremtiden kanskje ta mer hensyn til landets interesser. I den forbindelse vil en minne om at Russland er sterkt opptatt av å få etablert en ny sikkerhetsordning for Europa. Det ble brakt opp både under OSSEs toppmøter i Budapest i 1994 og i Lisboa i 1996, og det er fremdeles et meget aktuelt tema innen organisasjonen. Men den russiske tanken om å gi OSSE en slags overordnet status i relasjon til øvrige internasjonale organisasjoner (som NATO og EU) får selvfølgelig liten gehør i den vestlige verden.

Russland har for øvrig lansert flere forslag om en større grad av institusjonalisering og oppgradering av OSSE. Blant annet foreslo Russland i forbindelse med toppmøtet i Budapest i 1994 at man skulle etablere et OSSE Sikkerhetsråd med maksimalt 10 medlemmer, som skulle ha myndighet til å fatte avgjørelser på medlemsstatenes vegne. Dette møtte sterk motstand da det blant annet ville bryte med konsensus prinsippet, som på en måte er småstatenes "beskyttelse". Hva gjelder OSSEs evne til å påta seg fredsoperasjoner er den begrenset både av praktiske så vel som formelle årsaker. Praktiske fordi organisasjonen ikke har noen militær struktur å støtte seg til, og derved må sette bort den operative ledelse til for eksempel NATO eller en såkalt "lead nation". Formell fordi OSSE har en selvpålagt restriksjon om at den ikke skal involvere seg i tvangsoperasjoner (se Toppmøtet i Helsingfors i 1992).

NATOs nye strategiske konsept som ble vedtatt på toppmøtet i Washington i april 1999, åpner nå (formelt) for å kunne intervensere med tvangsoperasjoner uten samtykke fra FN i det såkalte Euro-Atlantiske området. Dog skal en eventuell inngripen vurderes i relasjonen til situasjonen i hvert enkelt tilfelle og være basert på konsensus. En kan vel trygt si at dette er et resultat av utviklingen på Balkan mer enn etter en generell og prinsipiell behandling av problemkomplekset. Problemstillingen i et nøtteskall er at man ønsket å frigjøre seg fra de permanente medlemmers adgang til å blokkere tiltak i Sikkerhetsrådet gjennom vetoretten.

²⁴ Det var etter at NATO var på nippet til å angripe Serbia tidligere på høsten.

²⁵ I Parlamentarikerforsamlingen gjelder ikke konsensus regler.

Norge begrunnet støtten til det nye konseptet med at det tross alt baserer seg på Sikkerhetsrådets overordnede ansvar. Man kunne riktig nok ønsket seg en enda klarere henvisning til FN, men sluttresultatet ivaretar imidlertid norske synspunkter og interesser i følge vår utenriksminister.

At NATO med sin nye strategi på en måte har tatt seg til rette vis-a-vis FN er det liten tvil om. Og innvendingene om at konseptet er uklart i sine formuleringer er riktige nok, uten at det er noen grunn til å bli forbauset over det. Når 19 nasjoner skal enes om en strategi må det nødvendigvis bli litt uklare formuleringer, hvis man i det hele tatt skal kunne komme frem til et kompromiss. Men når motstanderne av den nye strategien hevder at det nå er fritt frem for NATO å opptre som et slags verdenspoliti på global basis, kan vel det sammenlignes med en "viss manns måte å lese Bibelen på". Det euro-atlantiske området kan neppe sies å være globalt, og erfaringene fra Kosovo vil nok mane til stor tilbakeholdenhet i forbindelse med fremtidige aksjoner. Dessuten gjelder fremdeles konsensus prinsippet i NATO.

5.4.4 Mandates innhold

Det burde være en selvfølge at et mandat for en fredsfræmmende militær innsats er så klart og entydig formulert at det ikke skal herske tvil om hverken formålet med operasjonen eller gjennomførbarheten. St meld nr 14 av 1992-93²⁶ støtter et slikt syn og setter frem følgende krav til innholdet av et mandat for internasjonale fredsoperasjoner: "Det bør stilles krav til de operasjoner Norge deltar i. Både operasjonens mandat og finansieringsplan bør være klarlagt før en eventuell deltagelse kan bli aktuell. Styrkenes militære kapasitet må samsvare med de oppgaver de gis og de operative miljøer de skal utplasseres i." Dette er et ideelt krav som ingen vil være uenig i. Men virkelighetens verden er ikke alltid slik. For å "kamouflere" uenighet og derved kunne komme frem til et kompromiss, er det ikke uvanlig å formulere et mandat litt rundt og uklart. Dette gir rom for ulike fortolkninger blant de berørte parter, noe som igjen vanskeliggjør den militære gjennomføring. UNPROFOR er et eksempel på at hverken ressurser eller rammebetingelser var tilstede for å kunne håndtere de gitte oppdrag gjennom stadig nye mandater. Som vår utenriksminister sa i Stortinget i oktober 1995: "Det er ikke alltid samsvar mellom mandat og oppgaver slik de defineres av Sikkerhetsrådet, og medlemslandenes evne til å stille styrker og utstyr i samsvar med mandatet." Hovedårsaken er nok at mandatformulering mer har blitt en politisk handling, der hensynet til politiske mål og militære aspekter ikke alltid blir gitt den oppmerksomhet de fortjener. Dette er betenkelig fordi mandatet for et engasjement er selve "grunnmuren" som skal styre enhver operasjon inklusive engasjementsreglene. Det er derfor særdeles viktig at de politiske myndigheter samarbeider med den militære ledelse i sin vurdering av mulig militær innsats.

Ovenstående har blitt enda viktigere fordi det som i utgangspunktet skulle være en fredsbevarende operasjon, veldig lett utvikler seg til å omfatte tvangoperasjoner ("mission creep"). Det er bakgrunnen for at den tidligere generalsekretær for FN introduserte begrepet "multifunctional peacekeeping operations", som var basert på forståelsen av at det kan være vanskelig å opprettholde enighet blant de berørte parter om FN's involvering i en konkret krise.

²⁶ St meld 14 (1992-93) – "Beredskap for fred – Om Norges framtidige militære FN-engasjement og FN's rolle som konfliktløser."

For å få gjennomført mandatet kan det derfor bli nødvendig med en utvidelse som autoriserer kapittel VII-operasjoner. Og maktbruk for å få gjennomført et mandat er noe helt annet enn maktbruk i forbindelse med selvforsvar. Konklusjonen sett fra et militært synspunkt er derfor at personellet som skal delta i internasjonale fredsoperasjoner, i alle tilfelle bør være trent og utstyrt for å kunne delta i skarpe operasjoner, selv om mandatet i utgangspunktet bare skulle tilsi en fredsbevarende operasjon.

5.5 Konkluderende merknader

Grunnlaget for NATOs legitimitet i et Europa uten kald krig har vært å finne i NATOs outreach-aktiviteter på 1990-tallet. Det har vært gjennom et systematisk arbeid for å etablere mer kollektivt pregede sikkerhetspolitiske løsninger at grunnlaget har vært lagt for å finne en betydelig rolle for USA i det nye Europa, og det har vært gjennom å finne mer kollektive sikkerhetspolitiske løsninger at grunnlaget for det samlede Tyskland innenfor NATO også ble funnet. Dette illustrerer også på en grunnleggende måte den vekselvirkning som eksisterer mellom begrepene kollektivt forsvar og kollektiv sikkerhet: Basisen for NATOs kollektive sikkerhetspolitikk har vært at NATO i utgangspunktet har vært og er en kollektiv forsvarsorganisasjon, samtidig har utviklingen på 1990-tallet vært at skal NATOs kollektive forsvarsoppgaver opprettholdes, må betydelig vekt også legges på kollektiv sikkerhet.

Nå har begrepet kollektiv sikkerhet ofte vært knyttet til sikkerhets- og samarbeidsordninger på det globale plan, slik FN i dag fremstår som en kollektiv sikkerhetsorganisasjon med global rekkevidde. NATO på sin side er ikke en global institusjon, men er en institusjon som kan påta seg oppgaver for FN i tråd med FN-paktens prinsipper. I løpet av 1998-9 har det blant annet mot denne bakgrunn blitt stilt spørsmålsteget ved om også NATO burde gå mer i global retning for blant annet å håndtere felles vestlige sikkerhetsutfordringer som blant annet spredning av masseødeleggelsesvåpen. Det ble her konkludert med at NATO i overskuelig fremtid vil være en regional institusjon med det euro-atlantiske området som sin hovedfokus. Vanskeligheter med å komme fram til konsensus, det forhold at de europeiske statene i første rekke er stater med regionale interesser, utviklingen av en felles forsvarspolitik i EU, og disse statenes fokus på NATO som en kollektiv forsvarsorganisasjon peker ikke i retning av noe "globalisert" NATO. Det kan vel hende, som også NATOs strategiske konsept understreker, at de sikkerhetspolitiske utfordringene kan anta en global karakter, men det er i denne forbindelse viktig å understreke at dette ikke alene er nok til å flytte NATO opp i den "globale sfære". Dessuten er det et problem for NATO at NATO *de facto* har frikople seg fra FN-pakten og de bestemmelser som blant annet ligger nedfelt i artikkel 53 i FN-pakten som sier at "[u]ten at Sikkerhetsrådet har godkjent det, skal dog intet tvangstiltak treffes i henhold til regionale ordninger eller av regionale organisasjoner,...". Hvordan NATO skal forholde seg til FN og OSSE blir derfor et av de store utfordringene NATO står overfor i årene som kommer. En hypotese som med rimelighet kan fremføres er at jo mer NATO frikoples fra FN-paktens prinsipper, desto mer vil også de kollektive sikkerhetspolitiske oppgavene som NATO har tilegnet seg på 1990-tallet bli undergravet, og desto større blir mulighetene for en splittelse innad i NATO. For Norge ville dette være en særdeles uheldig utvikling.

Det er heller intet som tyder på at det blir noen endring i NATOs kjernevåpenpolitikk. Utspillet til den tyske utenriksminister Joschka Fischer kan i denne sammenheng betraktes som et utspill som hadde rent indrepolitiske hensikter, og spesielt vurderes som et utspill som var innrettet mot sitt eget parti, De Grønne. Den russiske "resttrussel", utfordringene knyttet til spredning av masseødeleggelsesvåpen, og Tysklands forhold til Frankrike herunder også bestrebelsene på å etablere en felles forsvarspolitik i EU, er de vesentligste årsakene til at det ikke blir noen endring i kjernevåpenpolitikken.

Flytter man fokuset henimot å se på hvilke typer konflikter det kan bli aktuelt for NATO å gripe inn i, er det som påpekt viktig å se først på hva slags konflikter det kan være aktuelt for det vestlige samfunn å gripe inn i, dernest må man se på hvilken multilateral ramme som skal anvendes i forbindelse med en inngripen, samt hvordan og på hvilken måte oppdraget skal løses. Det ble i denne sammenheng konkludert med at de fremtidige fredsoperasjonene som NATO eksempelvis skal engasjere seg i, er operasjoner hvor man må være forberedt på bruk av tvangsmidler. Brede engasjementsregler er derfor et vesentlig aspekt i denne sammenheng.

6 EU INNTAR Plassen SOM SIKKERHETSPOLITISK AKTØR?

6.1 Grunnlaget for EUs sikkerhetspolitiske dimensjon

6.1.1 Den historiske basis

Utenriks- og sikkerhetspolitikk har vært på EUs dagsorden helt siden EU-prosessen ble initiert på begynnelsen av 1950-tallet. Parallelt med opprettelsen av kull- og stålfellesskapet som trådte i kraft i 1952, ble det også undertegnet en egen traktat om et europeisk forsvarsfellesskap, under navnet European Defence Community (EDC). Til tross for at man fra amerikansk side presset hardt på for å få traktaten ratifisert, godtok ikke den franske nasjonalforsamlingen traktaten, og traktaten ble dermed forkastet etter den franske nasjonalforsamlings avgjørelse den 31 august 1954. Følgen av dette var at europeisk integrasjon i mange år var et rent økonomisk anliggende, hvor man til å begynne med vektla arbeidet med å få etablert en felles landbrukspolitikk (CAP) og en tollunion. Likevel kom det i løpet av 1960-tallet en hel rekke initiativ med hensyn til å gi EU en større utenriks- og sikkerhetspolitisk tyngde, i første rekke manifestert gjennom de franske Fouchet-planene fra 1961-2 som tok sikte på en større grad av utenriks- og sikkerhetspolitisk samordning de daværende 6 EU-statene i mellom. Da dette forslaget ikke ble realisert på bakgrunn av intern uenighet ble resultatet den tysk-franske Elysée-traktaten av 22 januar 1963 som blant annet inneholdt utenriks- og sikkerhetspolitikk, og som samtidig inneholdt det legale grunnlaget for det nære tysk-franske samarbeidet.

Grunnlaget for dette samarbeidet er at Tyskland og Frankrike har hatt svært like interesser med hensyn til hvordan EU-prosessen skulle utvikle seg. Fra fransk side har man understreket behovet for en egen selvstendig europeisk vilje og evne til utenriks- og sikkerhetspolitisk samordning. Bakgrunnen for denne overordnede målsetting er at man fra fransk side har benyttet EU-prosessen som et virkemiddel for å styrke Frankrikes stormaktsambisjoner i Europa og dermed også legge grunnlaget for en mer uavhengig utenriks- og sikkerhetspolitikk

fra USA. Dette er også bakgrunnen for å forstå det franske ikke-medlemskapet i NATOs integrerte militærstruktur. Fra tysk side har man ønsket et nært samarbeid med Frankrike fordi uten Frankrike er ikke europeisk integrasjon mulig, og fordi man fra tysk side har ønsket europeisk integrasjon som en overordnet ramme for den tyske østpolitikken. Dette har imidlertid ikke forhindret Tyskland fra å være dypt integrert i NATO, samtidig som man fra tysk side også har støttet den franske målsetting om et mer uavhengig Europa i utenriks- og sikkerhetspolitisk forstand. Storbritannia har på den annen side ført en politikk som tok sikte på å videreutvikle EU på konføderalt grunnlag innenfor en atlantisk ramme. Landet har derfor tradisjonelt sett vært motpolen til den tysk-franske "aksen" i EU, da den overordnede britiske integrasjonspolitikken har tatt sikte på å se på EU som den europeiske pilaren innenfor NATO-rammen.

Da Storbritannia ble medlem av EU i 1973 måtte riktignok Storbritannia godta de bestående institusjonelle rammene i EU, samt også EUs overordnede målsettinger. Dette innebar også Det europeiske politiske samarbeidet (EPS) som markerte innledningen til det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet i EU. Forsvarspolitikken var på dette tidspunktet utelukket. Likevel har dette ikke forhindret Storbritannia fra å forfølge en klar atlantisk utenriks- og sikkerhetspolitikk innenfor EU-rammen.

6.1.2 Revitalisering(e) av VEU 1984(-7)

Da VEU ble revitalisert i 1984 blant annet som følge av økt politisk avstand over Atlanterhavet, støttet Storbritannia dette fordi man fra britisk side understreket VEUs nære bånd til NATO (se artikkel 4 i den modifiserte Brussel-traktaten), og fordi man fra britisk side så dette som et virkemiddel for å knytte Frankrike nærmere til NATO. Fra tysk og fransk side så man derimot på VEUs revitalisering i et integrasjonsperspektiv, og må også ses i lys av den parallelle utvikling i EU på det tidspunkt, hvor man gjennom Enhetsakten av 1986 for første gang traktatfestet det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet i EU. Året etter foretok man så en ytterligere revitalisering av VEU gjennom det såkalte "plattformdokumentet for europeiske sikkerhetsinteresser" (også kalt Haag-plattformen) hvor de 7 VEU-statene understreket følgende: "We recall our commitment to build a European Union in accordance with the Single European Act which we all signed as members of the European Community. We are convinced that the construction of an integrated Europe will remain incomplete as long as it does not include security and defence."

6.1.3 Et mer integrert Europa som følge av oppløsningen av blokkpolitikken?

Som følge av omstruktureringen i europeisk sikkerhetspolitikk på slutten av 1980-tallet, noe som hadde klar sammenheng med Gorbatsjovs reformpolitikk i Sovjetunionen, innså flere europeiske stater at den europeiske integrasjonsprosess måtte intensiveres som følge av den sovjetiske utfordring, og at et mer integrerende Europa som følge av dette også måtte inneholde et nærmere utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid. En del av "pakken" i forbindelse med den tyske gjenforeningen i 1990 var nettopp en styrking av EU-prosessen, noe som igjen indikerer at det var en nær sammenheng mellom oppløsningen av blokkpolitikken og Maastricht-traktaten som ble undertegnet av de 12 EU-landene i februar 1992. Det var først med Maastricht-traktaten at forsvarspolitikken formelt sett ble en del av EU-prosessen, da

traktaten trakk opp overordnede retningslinjer for utviklingen av en felles forsvarspolitik og et felles forsvar. Videre ble VEU nå oppgradert til å bli en integrerende (men ikke integrert) del av EU, samtidig som VEU også skulle bidra til å styrke den europeiske pilaren i NATO. Dette var selvsagt kompromissformuleringer, noe som har nær sammenheng mellom den til dels dype uenighet som har hersket mellom Frankrike og Tyskland på den ene siden og Storbritannia på den andre. Det forhold at det utenrikspolitiske samarbeidet i EU, som nå ble kalt den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) heller ikke begynte å få tilstrekkelig grad av substans, kan også delvis forklares med bakgrunn i den uenighet som har hersket internt i EU med hensyn til EU-prosessens totale rolle i forhold til NATO, og dermed hvilken rolle EU skulle ha innenfor det mer alleuropeiske sikkerhets- og samarbeidssystemet etter den kalde krigens avslutning.

6.1.4 En revitalisering av NATO

Utviklingen i det tidligere Jugoslavia på begynnelsen av 1990-tallet illustrerte med all tydelighet hvor handlingslammet EU i realiteten var, til tross for at det formelt sett var basis for en enhetlig opptreden fra EUs side også i forsvarspolitiske spørsmål. Konsekvensen av det hele var at håndteringen av Bosnia ble delegert til USA, hvor det var USA som var hovedarkitekten bak Dayton-avtalen senhøstes 1995. Bosnia bidro dermed til en kraftig revitalisering av NATO som det sentrale sikkerhets- og forsvarspolitiske instrumentet i Europa, hvor den mye omtalte europeiske pilaren ble vedtatt utbygd *innenfor* NATO. Det sentrale vedtaket i denne forbindelse var utenriksministermøtet i Berlin i juni 1996 som la det endelige grunnlaget for det såkalte CJTF HQ-konseptet som ville gi NATO en langt bedre kapasitet til å kunne respondere på plutselig oppståtte situasjoner utenfor NATO-området. Som en del av dette CJTF HQ-kompromisset ble det i Berlin også vedtatt at VEU skulle kunne bli stand til å lede selvstendige militære operasjoner, men hvor man anvendte seg av NATO-ressurser i form av for eksempel hovedkvarter. Dette innebar at USA ville ha et avgjørende ord med i laget når det ble bestemt om de europeiske NATO-landene skulle vedta å bruke VEU i en situasjon hvor USA ikke hadde en sentral rolle å spille.

Leser man ulike sluttkommunikere fra EU, VEU og NATO ser man med en gang at disse institusjonene arbeider under ulike sikkerhetspolitiske paradigmer. Fra EUs side, slik dette kommer fram både i Maastricht traktaten og Amsterdam traktaten understrekes det at sikkerhet i økende grad må bli satt i et integrasjonsperspektiv, hvor blant annet de nære bånd mellom EU og VEU understrekes. Leser man derimot de mest sentrale NATO-dokumentene, som for eksempel sluttkommunikere fra NATOs møte i Berlin, legges derimot et annet perspektiv til grunn. Her understrekes de nære bånd mellom NATO og VEU, uten at EU-prosessen så å si er nevnt, hvor hovedinntrykket en sitter igjen med er at VEU har blitt koplet fra den overordnede EU-utvikling.

Dette kan synes merkelig, men hovedårsaken til dette er som nevnt de ulike paradigmen som eksisterer med hensyn til den sikkerhetspolitiske utviklingen i Europa, noe som igjen må ses i lys av EU-statenes ulike syn på sikkerhet. Som omtalt i kapittel 4 synes imidlertid året 1998 å ha vært et vendepunkt for europeisk integrasjon. For det første opprettet man den økonomiske og monetære union med virkning fra 1 januar 1999, og for det andre foretok Storbritannia en markant omlegging av sin integrasjonspolitik i retning av de kontinentale staters perspektiver

på europeisk integrasjon. Konsekvensen av det hele var at FUSP for det første begynte å få et langt mer substansielt grunnlag, samt for det andre vedtok Köln-toppmøtet å integrere VEU i EU. Årsaken til denne britiske omvurderingen er at Storbritannia verken deltar i ØMU og i Schengen-samarbeidet med den fare for politisk marginalisering dette innebærer. En måte å møte farene forbundet med marginalisering er å bidra på et område hvor det så å si er umulig å unngå britene, nemlig på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området. Jo sterkere britene kan bidra til å utforme EUs fremtidige sikkerhets- og forsvarspolitikk, i desto sterkere grad vil man kunne unngå en for sterk marginalisering.

Ser man på denne omvurderingen i et mer langsiktig perspektiv er det typisk for britene å være motstandere av en for sterk integrasjon i EU. Samtidig fører britene en nokså pragmatisk utenriks- og sikkerhetspolitikk, og når andre muligheter ikke har vist seg realiserbare, har britene likevel kommet med. Mot denne bakgrunn kan man forvente at britene om noen år, og uansett regjeringsfarge vil slutte seg til ØMU.

6.1.5 Mot en ny europeisk forsvarsidentitet?

Også fra amerikansk side har man sluttet seg til de seneste europeiske initiativ på å gi EU en reell forsvarsidentitet. Som nevnt i kapittel 2 var imidlertid denne støtten betinget av at EUs forsvarsdimensjon ikke medførte en frakopling ("decoupling") fra NATO, at den ikke diskriminerte ("discrimination") ikke-EU-land, og at man ikke dupliserte ("duplication") med NATOs oppgaver, og da i første rekke NATOs fundamentale oppgave knyttet til det kollektive forsvar av medlemslandenes territorium. Den amerikanske holdningen til europeisk integrasjon har blitt stadig mer positiv ut over på 1990-tallet, og man må kanskje gå helt tilbake til Kennedy-administrasjonen på begynnelsen av 1960-tallet for å finne en administrasjon som har vært like positiv som Clinton-administrasjonen. Under Kennedy-administrasjonen hadde det internasjonale systemet en bipolar struktur, mens verden i dag står overfor en struktur som kan kalles unipolar. Mot denne bakgrunn hevder den danske forskeren Bertel Heurlin som tidligere nevnt, at det har vært i perioder preget av bipolaritet eller unipolaritet at den amerikanske støtten til europeisk integrasjon har vært størst. Nettopp som følge av at USA i manges øyner blir oppfattet som en "benevolent hegemon" har da også de europeiske statene styrket EU-integrasjonen parallelt med en stor oppslutning om NATO. Dette er en utvikling som også innbefatter Frankrike, da også dette landet har innsett at det er umulig å etablere en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, herunder også felles forsvarspolitikk uten i samarbeid og forståelse med USA. Mot denne bakgrunn har Frankrike foretatt en markant tilnærming til NATO, selv om striden om sørkommandoen i 1997 og uenigheten knyttet til hvor mange land man skulle invitere til medlemskap medførte at Frankrike ikke foreløpig har valgt en full reintegrering i NATOs kommandostruktur. Likevel vil det være på sin plass å hevde at jo lenger EU går i retning av å etablere en felles forsvarspolitikk (og muligens også et felles forsvar), desto mer vil EU kunne oppfattes som en politisk og militær likeverdig part til USA, og dermed vil også den franske ikke-deltakelsen i den integrerte militærstrukturen fremstå som ulogisk. Årsaken til denne sammenhengen mellom EUs politiske og militære tyngde på den ene siden og Frankrikes forhold til NATO på den andre, er at den sentrale målsetting for Frankrike i europeisk integrasjonspolitik er å etablere et mer "likeverdig" forhold til USA. Bakgrunnen for den franske tilbaketrekning i 1966 var nettopp det forhold at den integrerte

kommandostruktur fremsto for Frankrike som en institusjonalisering av det amerikanske lederskap og hegemoni i Europa. "Likeverdighet" er dermed en betingelse for integrasjon.

For NATOs vedkommende vil en fransk reintegrering bli hilst velkommen fordi Frankrike er den stat i Europa, sammen med Storbritannia, som er mest kapabel til internasjonale fredsoperasjoner, og som samtidig er i stand til å gi den sikkerhetslogikk som preger det nye strategiske konseptet et reelt politisk og militært innhold. En fransk reintegrering vil dermed også bidra til å styrke NATO, samtidig som en sentral målsetting for Frankrike blir oppfylt, nemlig en likeverdig rolle for "Europa" eller EU i sikkerhetspolitiske spørsmål. På denne måten kan faktisk den britiske nyorientering i integrasjonspolitikken bidra til å trekke Frankrike nærmere NATO. Også her har man sett en positiv utvikling i løpet av 1998-9, i den forstand at Storbritannia har blitt mer "europeisk" samtidig som Frankrike har blitt mindre "anti-amerikansk".

En annen vesentlig faktor av stor betydning er at NATOs militære operasjoner mot Jugoslavia våren 1999 bidro til å befeste det inntrykk mange har hatt om at kvaliteten og sammensetningen av de europeiske militære styrkene ikke er av en slik art at de er i stand til alene å iverksette lignende militære operasjoner. Derfor var vedtaket på NATOs toppmøte i april 1999 om et forsvarskapabilitetsinitiativ (DCI) av stor betydning. Hensikten med dette initiativet er å styrke interoperabiliteten mellom europeiske og amerikanske styrker. Som vi skal komme tilbake til i neste avsnitt dreier dette seg for det meste om strategisk løftekapabilitet og kommando- og kontrollproblematikk. I tillegg kommer momenter som fleksibilitet med hensyn til å gjennomføre ulike typer militære operasjoner og mobilitet i forbindelse med dette. På disse områdene må de europeiske statene utvikle en bedre kapasitet for i det hele tatt få en større grad av politisk innflytelse overfor USA. Derfor er det ikke bare institusjoner og overordnede integrasjonspolitiske handlinger som er viktige, vel så viktig er evne til å oppfylle de målsettinger man har satt seg.

6.2 EU på egne militære ben?

6.2.1 "Ikke institusjoner, men handling"

Under det britisk/franske toppmøtet i St Malo i Frankrike den 3 og 4 desember 1998 ble den franske president Jacques Chirac og statsministrene Lionel Jospin og Tony Blair enige om at EU måtte bli i stand til å utføre selvstendige militære operasjoner "backed by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises". Den felles erklæringen fra møtet inneholdt blant annet følgende uttalelse: "Europe must achieve the means to defend itself without depending on the United States for help. The European Union must play its full role on the international stage. Europe needs strengthened armed forces that can react rapidly to the new risks, and which are supported by a strong and competitive European defence industry and technology".

Dette må på mange måter oppfattes som starten på en *reell* europeisk sikkerhets- og forsvarspolitisk identitet (ESDI). Således vedtok EUs toppmøte i Köln 3 og 4 juni 1999 en 18 måneders plan for å overta den rolle VEU og dets organer har ivaretatt til nå. På den måten

skulle man legge grunnlaget for en sikkerhets- og forsvarspolitisk rolle for EU. Videre vedtok man å utvikle operative retningslinjer for fremtidige militære EU operasjoner.

Denne utvikling henger også sammen med det amerikanske "Defence Capability Initiative" (DCI) som peker på den økende ubalanse mellom kapasiteter og interoperabilitet mellom amerikanske og europeiske stridskrefter - og som ble et viktig tema på NATOs toppmøte i april 1999. Det er nettopp manglende kapasiteter på en rekke felt som i dag hindrer uavhengige europeiske militære operasjoner i et noe nært "meningsfylt" omfang. For å råde bot på dette kreves *ressurser* og *politisk vilje*. Som general Klaus Naumann²⁷ sa i et avskjedsintervju - "The main task that still needs to be resolved, is the political will of the Europeans to do something". Eller for å sitere Alyson J. K. Bailes²⁸ fra et foredrag hun holdt i Oslo 30 april 1999: "They [lederne fra St. Malo møtet] did not start with the issue of institutions, still less with a critique of WEU as such. They were rather asking the big questions: why does Europe's common policy make so little impact, even in the crises nearest to home, why do we never seem to have a clear European option or options defined in good time, why are we so far outclassed by the Americans in defence hardware and technology in spite of spending altogether only a third less on defence than the Americans do? These were questions about politics and economics, not about institutions".

Hensikten med det etterfølgende er å se nærmere på den siste delen av spørsmålet til Alyson Bailes. Det er nemlig ikke de institusjonelle utfordringer man først og fremst står overfor – det er de praktiske utfordringer. Hvis man ikke løser disse blir det hele bare retorikk. For ordens skyld vil vi presisere at det etterfølgende handler om evnen til å kunne utføre såkalte "skarpe" militære operasjoner ("peace enforcement"), det vil si i et stridsmiljø hvor sivile mål i størst mulig grad skal skjermes.

6.2.2 En enkel kvantitativ sammenligning av ressurser mellom EU og USA

Basert på tall fra IISS militærbalanse 1998/99 har vi i vedlegget til denne rapporten foretatt en meget forenklet *kvantitativ* sammenligning mellom tilgjengelige ressurser og enkelte militære komponenter for et samlet EU i relasjon til USA. Selv om denne ugraderte militærbalansen aldri kan bli helt korrekt og direkte sammenlignbar, får man likevel et visst inntrykk av forholdet. Man kan selvfølgelig trekke ut en del faktiske sammenligninger, men også en del sannsynlige konklusjoner fra den. Selv om leseren kan trekke sine egne konklusjoner, kan det pekes på enkelte, som for eksempel at:

- Brutto nasjonalproduktet er omtrent likt. USA produserer dermed det samme som EU totalt med en befolkning som er nesten 30% mindre.
- En større befolkning i EU krever naturlig nok større offentlige utgifter. Med omtrent lik BNP blir det derved relativt sett mindre ressurser tilgjengelig for militære formål. Dette kan være *en* av årsakene til at EU bruker mindre ressurser på det militære enn USA.

²⁷ Nylig avgått formann i NATO's militærkomité.

²⁸ Politisk direktør i VEU.

- EU landene totalt har 35% flere stående styrker, og det tilsvarer omtrent befolkningsforskjellen. Personellforbruket for de stående militære styrker er med andre ord omtrent på samme nivå.
- USA bevilger 3,33 % av BNP til militære formål, noe som er 89 % mer enn det EU landene samlet gjør (1,77 %). Dette er langt mer enn det relasjonene mellom BNP og andre offentlige utgifter for en større befolkning skulle tilsi. Nå er det klart at USAs globale sikkerhetspolitiske interesser krever større ressurser, men det forklarer neppe hele forskjellen. Det sier nok også noe om prioriteringen.
- En sammenligning mellom styrketall (både stående- og ikke minst reservestyrker) og tallene for enkelte materiellkategorier kan tyde på at de 15 EU landene ikke helt har klart å frigjøre seg fra den kalde krigens struktur. Hvis man relaterer tallene til budsjettene, er det heller ikke urimelig å anta at USA har satset mer på teknologi. I tillegg vet vi at USA bruker 3-4 ganger så mye på forskning. Men en direkte sammenligning mellom summen av tallene for 15 *selvstendige* nasjoner med *en* enslig er likevel beheftet med visse svakheter.
- USA ligger rent kvantitetsmessig foran EU på de mer kostnadskrevende områder som for eksempel strategiske u-båter, store overflatefartøyer (inklusive hangarskip), bombefly, kampfly og kamphelikoptere. Dette i seg selv gir naturlig nok USA en større stridskapasitet enn EU. På den annen side ligger EU relativt sett bedre an hva gjelder bakkestyrker.

Det er viktig i denne sammenheng å understreke at EU ikke har noe behov for å "matche" USA *kvantitetsmessig* for å utføre autonome operasjoner, selv om styrkebehovet fort kan bli betydelig selv ved såkalte mindre fredsoperasjoner. Men man kan spørre seg om i hvilken kategori Kosovo konflikten kommer? Hvis det er slike oppgaver EU mener å kunne påta seg, har EU en meget lang vei å gå.

For øvrig har man i vedlegget avmerket de land som fremdeles har almen verneplikt med en stjerne. Trenden i Europa går imidlertid mer mot profesjonelle styrker på bekostning av vernepliktige. Ellers forteller tallene i vedlegget selvfølgelig intet om *kvaliteter* og *kapasiteter* innen de enkelte kategorier. Det ville kreve en helt annen og langt mer komplisert matrise. Det er likevel viktig å erkjenne at Europa nettopp på disse områder har mye ugjort, noe som også reflekteres i EUs beslutninger.

6.2.3 EUs kapasitetsutfordringer

Hva slags utfordringer er det så EU-landene (eller alle europeiske NATO land for den del) har hva gjelder kapasiteter? De fleste har tilknytning til luftoperasjoner. Dette er viktig, fordi den fremherskende oppfatning blant vestlige politikere er at luftoperasjoner er et tjenlig redskap når man skal intervensere "out of area" på grunn av lavere risiko for tap. For øvrig vil luftoperasjoner uansett være en helt nødvendig del av en tvangsoperasjon. Det teknologiske gapet mellom USA og EU hva gjelder landstyrker er mindre bekymringsfull. Men for at europeerne skal kunne utføre uavhengige fredsstøtteoperasjoner peker Alyson Bailes på en rekke praktiske kapasiteter som helt eller delvis mangler i styrkestrukturene. Hun siterer følgende områder fra en oversikt laget av VEU:

- Strategisk luft- og sjøtransport
- Kommando-, kontroll-, kommunikasjonsutstyr og etterretninger (C3I). Dette inkluderer meget viktige - for ikke å si avgjørende - utstyrskomponenter for innsamling og analysering av etterretninger i sann tid.
- Trenet personell for CIMIC²⁹ og PSYOPS³⁰
- NBC³¹ beskyttelse

Det vil neppe være noen på militær side som er uenige i denne oversikten. Men i tillegg vil man føye til viktig utstyr som *presisjonsstyrte* våpen, utstyr for luftoperasjoner i mørket og dårlig vær, materiell og våpen for elektronisk krigføring og beskyttelse, samt visse mangler hva gjelder trening, øvelser og beredskap. Bekymringen for egne tap og utilsiktede ødeleggelser, som vi til fulle har fått demonstrert i Kosovo, er for en stor del motiveringen for ønsket om slike kapasiteter. I det etterfølgende vil en se på og knytte enkelte kommentarer til noen av disse kapasitetene.

6.2.3.1 Strategisk luft- og sjøtransport

Strategisk luft- og sjøtransport kan i noen grad kompenseres med sivile ressurser - spesielt på sjøsiden. Bortsett fra i Storbritannia er det svært lite dedikert militær sjøtransport og amfibiekapasitet tilgjengelig i EU. I luften dreier de sivile mulighetene seg stort sett om personelltransport. Men man skal huske på at sivile fly ikke umiddelbart er tilgjengelige i noe særlig omfang, hvis det dreier seg om "perifere" operasjoner hvor eget territorium ikke er truet.

6.2.3.2 Kommando-, kontroll- og kommunikasjon (C3I)

Kommando-, kontroll- og kommunikasjon er et av de felt hvor teknologigapet og kapasitetsmangelen er størst. Spesielt evnen til å holde oversikt over operasjoner og tilveiebringe nødvendige informasjon i sann tid til hjelp for beslutningsprosessen er viktig i denne sammenheng. Selv ved hjelp av NATOs ressurser som fellesfinansierte overvåkningsfly (NAEW)³² og satellittkommunikasjonsutstyr, er EU dårlig forspent på C3I området. Det dreier seg i første rekke om satellittovervåkning, radarovervåkning av et operasjonsområde fra luften (AGS)³³, gradert og interoperabelt samband, samt muligheten til å utøve kommando og kontroll fra en luftbåret plattform.

6.2.3.3 Luftoperasjoner mot bakkemål i dårlig vær og i mørket

Luftoperasjoner mot bakkemål i dårlig vær og i mørket er USA praktisk talt alene om å kunne utføre. Dette er en kapasitet som er viktig for å kunne hindre en motpart fritt å kunne omgruppere i ly av nattemørket eller dårlig vær. For øvrig har selv USA med sine ressurser betydelige begrensninger på dette feltet til tross for sine meget sofistikerte og langtrekkende bombefly.

²⁹ CIMIC – "Civil Military Cooperation"

³⁰ PSYOPS – Psykologiske operasjoner.

³¹ NBC – "Nuclear Biological Chemical".

³² NAEW – "NATO Airborne Early Warning".

³³ AGS – "Airborne Ground Surveillance".

6.2.3.4 Presisjonsstyrte våpen

Presisjonsstyrte våpen for i størst mulig grad å kunne hindre utilsiktet ødeleggelse av for eksempel ikke-militære mål har blitt en nødvendighet i forbindelse med fredsstøtteoperasjoner med kampfly. Som man så i forbindelse med operasjonene under Kosovo-krisen, ble dette et meget følsomt tema. Men også på dette området er mye gjort i Europa. Teknologien er for en stor del tilgjengelig, men manglende prioritering har begrenset anskaffelsene.

6.2.3.5 Sårbarhetsaspektet

Sårbarhetsaspektet har i de senere år blitt viktigere og viktigere for den vestlige verden. Vi har sett en rekke eksempler på at man ikke lenger så lett aksepterer egne tap som tidligere - spesielt ikke i forbindelse med fredsstøtteoperasjoner hvor eget territorium ikke står på spill. Dermed søker man å kompensere risikoer med teknologi, som for eksempel ved hjelp av "stealth"³⁴ prinsippet. Den antaserte risiko er jo hovedårsaken til at man ikke anvendte bakkestyrker i forbindelse med Kosovo konflikten. Imidlertid gir ikke bruk av luftmakt i denne forbindelse optimal effekt med hensyn til treffsikkerhet. Årsaken er at man leverte våpen fra store høyder for nettopp å redusere risikoen for tap i forbindelse med serbernes luftvernssystemer. Det har vært vellykket sett ut fra et risikosynspunkt, men langt fra like vellykket resultatsmessig.

De fleste europeiske land har nok undervurdert det behov angrepsflyene (mot bakkemål) har for nødvendige støttefunksjoner for ytterligere å redusere risikoen for tap. En viktig nøkkelfunksjon er for eksempel å kunne hindre eller direkte fysisk angripe motpartens radarsystemer ved hjelp av spesialutstyrte fly - såkalt "Suppression of Enemy Air Defence" (SEAD) – samt ved bruk av aktiv elektronisk krigføring for å forstyrre motpartens radar- og kommunikasjonssystemer. I tillegg har man i EU en meget begrenset tankflykapasitet for å kunne øke rekkevidde og/eller utholdenhet for jagerflyene³⁵. Generelt sett kan man si at USA vanligvis opererer med et langt høyere antall støttefly i relasjon til kampfly enn det EU har mulighet for.

Endelig bør man også peke på den vekt USA legger på evnen til å kunne redde ut havarerte flymannskaper fra fiendtlig territorium, noe som helt klart har betydning for stridsmoralen. Denne kapasitet har med hell blitt demonstrert ved to anledninger i forbindelse med tap av en F-117 og en F-16 på jugoslavisk territorium under luftkampanjen.

6.2.4 Status og utviklingstrekk i Europa

For å tilveiebringe de ønskede kapasiteter er det prinsipielt to måter EU kan oppnå dette på, og derved skape den nødvendige interoperabilitet. I den grad USA er villig til å frigi teknologi, kan man anskaffe amerikansk materiell i et enda større omfang enn det som gjøres i dag. Denne fremgangsmåten vil imidlertid ikke redusere EUs avhengighet av USA – snarere tvert imot. Alternativet er å intensivere egen forskning og utvikling for å kunne produsere de nødvendige kapasiteter uavhengig av andre. Dette vil imidlertid kreve betydelige økonomiske uttellinginger på forsvarssektoren, og det vil ta lang tid før man ser resultater. Det er derfor grunn til å tro at man vil foretrekke et "både og" for å oppnå de ønskede resultater. Man vil fortsette å

³⁴ Gjør våpensystemet mindre synlig for motpartens radarer.

³⁵ Det man på engelsk kaller "force multiplier".

anskaffe amerikansk materiell i et betydelig omfang – sannsynligvis i form av et økt samarbeid mellom amerikansk og europeisk forsvarsindustri – i tillegg til en større egenutvikling i EU.

For å kunne oppnå det sistnevnte - og derved minske avhengigheten av USA - blir en av de store utfordringene å skape et bedre industrielt samarbeid på forsvarssektoren innen EU. Hittil har dette for en stor del vært preget av store hindringer i form av nasjonal beskyttelse av egen industri³⁶. Dette gjør seg også gjeldende på forskningssiden. Riktignok finnes det en rekke forsvarsrelaterte prosjekter hvor to eller flere nasjoner samarbeider, men det er flere eksempler på at man ikke har klart å få til et samarbeid. Et av de siste prosjektene som ikke lyktes var fregattprosjektet "Horizon". Et annet er at Sverige – riktig nok av økonomiske årsaker – har trukket seg fra et luft-til-luft missilprogram og et samarbeid med Tyskland om et luft-til-bakke missil. Men det er nå likevel visse tegn til at de europeiske nasjonene går mot et tettere industrielt samarbeid, og at man etter initiel skepsis begynner å ta DCI på alvor. Et eksempel er at Tyskland og Frankrike nå har blitt enige om å realisere kamphelikopterprosjektet "Tiger"³⁷. Ellers ser det ut til at den britiske statsministeren har tatt føringen innen EU for et tettere europeisk samarbeid hva gjelder anskaffelser av forsvarsmateriell. Dette skyldes ikke minst erfaringene fra luftkrigen i forbindelse med Kosovo-konflikten. Disse kan ellers se ut til å få betydelig innflytelse på de kommende investeringsplaner i Europa. Det pekes blant annet på utstyr som er nødvendig for å kunne operere sammen med andre allierte.

I det etterfølgende vil en se nærmere på situasjonen i Europa hva gjelder enkelte av de viktigste kapasiteter EU vil ha behov for, hvis man på en effektiv måte skal kunne utføre selvstendige militære operasjoner av noe omfang og med minst mulig risiko.

6.2.5 C3I

Enhver beslutningsprosess er avhengig av riktig informasjon, i dag blant annet gjennom bruk av satellitter. I Europa har man det sivile "European Space Agency"³⁸ - som ikke alltid er i takt med tilsvarende nasjonale institusjoner - samt den militære optiske overvåkningssatellitten "Helios" eiet av Frankrike, Italia og Spania. Men mye overskyet vær over Kosovo har igjen demonstrert europeernes avhengighet av amerikanske radarsatellitter. Også det faktum at USA ikke er villig til å dele all informasjon med sine europeiske kolleger, skaper et behov for en autonom europeisk kapasitet. Dette krever samarbeidsvilje innen EU for å kunne samordne prosjektene som er på gang på nasjonal basis. Men med EU i førersetet for en gradvis utforming av en felles forsvarspolitikkk blir nok nå muligheten bedre for en slik samordning, og det kan på sikt kan gi den ønskede kapasitet. Fallende priser på høy-oppløsnings utstyr til bruk i små satellitter bidrar i samme retning. Det arbeides også for en bedre samordning av sivile og militære behov, slik de har det i USA. Mer spekulativt er britenes undersøkelser om "Unmanned Aerial Vehicles" (UAVer) i eksepsjonelt store høyder og med lang flytid, kan være egnet som en slags billig surrogat i stedet for satellitter.

³⁶ Det vises i denne forbindelse til artikkel 223 i EF-traktaten hvor forsvarsindustrien er unntatt fra det indre marked.

³⁷ Initielt skal det produseres 160 helikoptere til en verdi av ca 25 milliarder kroner.

³⁸ Baserer seg i hovedsak på kommersielt tilgjengelige satellittbilder.

NATO har helt fra 1993 hatt et prioritert behov for en fellesfinansiert og drevet flåte av "Airborne Ground Surveillance" (AGS)³⁹ fly etter samme prinsipp som NAEW flåten. Dette ville kunne gi EU den nødvendige kapasitet for overvåkning og målfatning av bakkemål i dårlig vær og på stor (dvs trygg) avstand i kraft av prinsippet om bruk av NATO ressurser uten amerikansk deltagelse. Desverre har man etter mange års arbeid enda ikke klart å komme frem til enighet om valg av utstyr på grunn av nasjonale særinteresser og vanskeligheter med teknologioverføring. Hva gjelder det siste har Norge i NATO lansert et forslag om at USA åpner for overføring av "phased array" radar teknologi til Europa, mot at NATO baserer sitt behov på en videreutvikling av det amerikanske JSTAR systemet med Boeing 707 som bærer av utstyret. USA ville imidlertid ikke garantere at de kan røpe all teknologi i de "svarte boksene".

Britene på sin side er ikke villig til å kansellere sitt nasjonale ASTOR prosjekt⁴⁰ - som er kommet svært langt - ei heller SOSTAR⁴¹ gruppen (Frankrike, Italia, Nederland og Tyskland) med sitt nylig igangsatte utviklingsprosjekt. På et møte i mai 1999 kom imidlertid NATO's "Conference of National Armaments Directors" (CNAD) fram til et kompromiss. Det innebærer at man over de neste to år både skal satse på utviklingen av SOSTAR og moderniseringen av det amerikanske JSTAR, før man beslutter seg for anskaffelse av et eller begge systemer. SOSTAR tar sikte på å ha en prototype klar i 2005 og et operativt system i 2010. Man kan altså risikere å ende opp med to europeiske og et amerikansk system med de kostnads- og interoperabilitetsaspekter det medfører. Som et supplement har britene for øvrig også igangsatt en studie om muligheten for å utvikle en "synthetic aperture" radar for taktisk rekognosering, som eventuelt kan bæres av kampfly i en beholder (pod).

Erfaringer fra Bosnia har avslørt mangelfull interoperabilitet på kommunikasjonssiden sentrale NATO nasjoner i mellom. På denne bakgrunn har militære ledere fra seks land⁴² dannet et multinasjonalt program med det formål å sikre seg at deres nasjonale systemer i fremtiden skal kunne kommunisere og utveksle nødvendige informasjon. Dette kan vise seg å bli et verdifullt incitament for bedret interoperabilitet innen Alliansen. Et annet eksempel på de utfordringer man står overfor var mangelen på gradert samband mellom ulike flytyper fra de forskjellige nasjoner under luftkrigen over Kosovo. Dette ble utnyttet av serberne med blant annet bruk av falske meldinger til flygerne. Med nye eller moderniserte europeiske fly vil slike problemer sammen med innføring av datalink utstyr bli ivaretatt, hvis systemene blir gjort interoperable.

6.2.6 Lufttransport

I Europa har man gjennom flere år forsøkt å komme frem til et felles anskaffelsesprogram for et fremtidig strategisk transportfly - det såkalte FLA ("Future Large Aircraft") prosjektet - og det kan se ut til at det franske A400M fra Airbus Industrier for tiden står sterkest. Imidlertid har programmet vært beheftet med intern uenighet om valg av fly og konsept. Tyskland har

³⁹ Tilsvarende amerikanernes "Joint Surveillance and Target Attack Radar System" (JSTAR).

⁴⁰ ASTOR - "Airborne Stand-Off Radar". Estimert kostnad ligger på over 10 milliarder kroner. Det planlegges for 5 fly, hvorav det første ventes å bli levert i 2005.

⁴¹ SOSTAR - "Stand Off Surveillance Target Acquisition Radar".

⁴² Canada, Frankrike, Italia, Storbritannia, Tyskland og USA.

fremdeles ikke helt gitt opp håpet om at deres samarbeidsprosjekt med Ukraina om en ny versjon av det ukrainske militære transportflyet An-70 (An-7X) skal kunne være et alternativ som FLA. Videre er det en mulighet for at Storbritannia på grunn av tidsnød velger å gå til anskaffelse av det nye amerikanske C-17 transportflyet. Således er det en betydelig risiko for at FLA prosjektet ikke blir gjennomført. Men fremdeles er Belgia, Frankrike, Tyskland, Italia, Spania, Tyrkia og Storbritannia potensielle partnere i prosjektet. I sin tid var det planer om å anskaffe 288 fly innen 2004⁴³. Dette er nå helt urealistisk. Hvis prosjektet i det hele tatt realiseres, vil flyene neppe komme i operativ tjeneste før etter 2010. Man skal i denne sammenheng også huske på at man snakker om utviklings- og produksjonskostnader i størrelsesorden 170 milliarder kroner. Initielt søker Airbus Industrier en garanti fra deltagerlandene på i underkant av 50 milliarder for å dekke utviklingskostnadene.

6.2.7 Kampfly

For å redusere den omtalte risiko for egne tap, synes det som nevnt at vestlige politikere mer og mer foretrekker luftoperasjoner som verktøy i forbindelse med militære intervensjoner. Selv om det strider mot militære doktriner - som klart foretrekker fellesoperasjoner som middel - bør man ta konsekvensen av dette forhold. Således er det et stort behov for fornyelser og/eller oppdateringer av de europeiske luftstridsmidler. Per dags dato har for eksempel kampflyparken i Europa store kapasitetsbegrensninger. Det var jo den direkte årsak til at mer enn 3/4 av flyene som har vært engasjert i Kosovo, var amerikanske. Imidlertid er det en rekke moderniseringsprogrammer på gang, og når den såkalte "Eurofighter"⁴⁴ om noen år (2006-2007) kommer i operativ tjeneste i et tilstrekkelig antall,⁴⁵ vil situasjonen bli betraktelig bedre. Det nye franske kampflyet "Rafael" ventes levert fra 2005, men det hersker stor usikkerhet om antallet.

6.2.8 Presisjonsstyrte våpen

De såkalte "smarte våpen" er ikke alltid så smarte som mange tilsynelatende tror. Ved hjelp av laser-, GPS-⁴⁶ og terreng-gjenkjenningsteknologi og/eller søkende sensorer (varme- eller radarheimende) kan treffsikkerheten være imponerende. Men all teknologi til tross, systemene har sine svakheter. Flygerne har under Kosovo konflikten vært tvunget til å fly høyt, og de kan ikke se gjennom skyene. Under de første 21 dager av luftkrigen var det for eksempel bare 7 som hadde værforhold som tillot visuell observasjon. Selv med GPS (eller treghetssystemer og/eller flyets egen radar) i kombinasjon med laserbelysning ved hjelp av spesialstyrker på bakken, har man under slike forhold store problemer med treffsikkerheten. Mot statiske mål er GPS et meget godt og effektivt hjelpemiddel, men mot mobile mål er det ubrukbart med mindre målinformasjoner oppdateres svært hyppig. Videre er det for eksempel liten hjelp med varmesøkende sensorer mot stridsvogner med kalde motorer gjemt i låver, eller med radarheimende missiler mot radarer som ikke er aktive. Men tross alle sine svakheter er våpen

⁴³ Til sammenligning har per dags dato US Air Force alene 350 store strategiske transportfly mot EU-landenes ca 60 mindre - hvorav et 40-tall er britiske. (Kilde: Siste utgave av "The Military Balance")

⁴⁴ Italia, Spania, Storbritannia og Tyskland planlegger å anskaffe til sammen 620 fly. I tillegg er det en mulighet for at også andre EU land anskaffer flytypen.

⁴⁵ Italia, Spania, Storbritannia og Tyskland planlegger å anskaffe tilsammen 620 fly. I tillegg er det en mulighet for at også andre EU land anskaffer flyet.

⁴⁶ GPS (Global Positioning System) er et amerikansk satellittbasert navigasjonssystem.

av denne art likevel effektive, ikke minst fordi de legger store hindringer i veien for fiendens evne til å bruke sine våpensystemer.

Også i Europa blir bruk av GPS mer og mer vanlig (dog foreløpig mest som navigasjons-hjelpemiddel), og det gir bedre muligheter for å anvende annen og mer nøyaktig søketeknologi for stridshoder i terminalfasen. GPS er imidlertid et system som vertsnasjonen USA har kontroll over. Som sådan er det en viss europeisk bekymring med hensyn til tilgjengelighet og nøyaktighetsgrad. Derfor er EU i ferd med å etablere et eget system kalt GALILEO.

Det amerikanske "Low Altitude Navigation and Targeting Infrared system for Night" (LANTIRN) er et relativt godt hjelpemiddel for måloppdagelse i mørket, men det er lite brukbart under dårlige siktforhold. Amerikanske F-16 fly har for en stor del dette systemet tilgjengelig, men også enkelte europeiske land⁴⁷ er i ferd med å anskaffe dette eller tilsvarende utstyr.

De europeiske landenes inventar av operative presisjonsstyrte våpen mot bakkemål er meget beskjedent, og det består hovedsakelig av laserstyrte bomber⁴⁸ og optisk styrte missiler – begge deler av amerikansk opprinnelse. Av de mer sofistikerte våpentyper er Storbritannia det eneste europeiske land som har fått tilgang til noen få "Tomahawk" kryssermissiler, noe som understreker landets spesielle relasjoner til USA. "Tomahawk" har for øvrig nå falt dramatisk i pris (ned mot 4 millioner kroner per stk). Tyskland og Italia har ellers noen "Tornado" fly utstyrt med radarheimende missiler. Nå er det en rekke våpenprosjekter på gang i Europa, og som på sikt vil kunne bedre mulighetene for å kunne operere mot bakkemål i mørke og/eller under forhold med dårlig sikt. De fleste er imidlertid av amerikansk opprinnelse. Felles for alle er store kostnader og et langt tidsperspektiv før de eventuelt kommer i operativ bruk.

6.2.9 Støttefunksjoner

EU er i dag – som tidligere indikert - for en stor del avhengig av USA hva gjelder evnen til å bedrive elektronisk krigføring og å øke kampflyenes effektivitet ved hjelp av påfylling av brennstoff i luften. Således brukte USA alene 30 avanserte spesialfly med oppgaven å utføre elektroniske forstyrrelser av motpartens systemer under luftoperasjonene i forbindelse konflikten om Kosovo. Disse kom i tillegg til de rene SEAD flyene hvor USA også var den dominerende part. Hva gjelder tankfly har noen europeiske land en slik kapasitet, men den er svært beskjeden. Under Kosovo konflikten hadde eksempelvis USA ca 8 ganger så mange tankfly i virksomhet som det europeerne hadde.

I en studie om erfaringene fra luftkrigen i forbindelse Kosovo som ble presentert på årets "Paris Air Show", ble behovet for spesialfly for elektronisk krigføring sterkt fremhevet. Men en europeisk utvikling av slike fly vil i beste fall falle svært kostbart, og vil selvfølgelig måtte konkurrere med alle de andre presserende behov. Som en illustrasjon kan nevnes at bare en *oppdateringen* av et amerikansk EA-6B fly koster omtrent det samme som et F-16 fly.

⁴⁷ Blant annet Danmark.

⁴⁸ Tradisjonelle bomber utstyrt med ekstrautstyr i form av lasermottager og styrefinner.

Generelt sett kan man konkludere med at de kjente anskaffelsesplanene i de europeiske landene ikke bærer preg av store forbedringer for de nevnte støttestrukturer i overskuelig fremtid.

6.2.10 Avsluttende merknader

For å kunne drive autonome fredsoperasjoner er det selvfølgelig ikke nødvendig for EU å "matche" USA – hverken kvalitets- eller kvantitetsmessig. Men selv relativt *små* konflikter vil etter all sannsynlighet kreve kapasiteter som helt eller delvis mangler i EU-landenes samlede militære styrker per dags dato. Den politiske vilje til å gjøre noe, som general Naumann uttalte ved sin avskjed, kan materialisere seg med de initiativ som nå tas i de toneangivende land i Europa. Men om disse følges opp med nødvendige bevilgninger for anskaffelser, utvikling og forskning, gjenstår å se. Det bør imidlertid være klart for alle beslutningstakere at det å etablere de manglende kapasiteter vil kreve store ressurser, noe som ikke rasjonalisering og effektivisering alene kan dekke opp for. I tillegg vil det kreve en større grad av samarbeidsvilje landene i mellom enn det man har sett til nå. Det tilsier blant annet "slakting av hellige kuer" i de enkelte land. At europeerne nå sammen med NATOs nye generalsekretær ser ut til å ta DCI mer på alvor, gir imidlertid et visst håp for fremtiden. Men det er en lang vei å gå. Det vil ta mange år før prosjekter som initieres i dag, vil kunne nå frem til de operative brukere av utstyret. Store kapasitetsforbedringer kan derfor neppe forventes på denne siden av 2010. I mellomtiden vil ikke resten av verden stå stille hva utvikling angår. Det vanskeliggjør ytterligere utfyllingen av det oppståtte teknologigapet.

En faktor som lett blir undervurdert i mange europeiske land (inklusive vårt eget) er behovet for trening og øvelser for personellet. Dette krever også betydelige ressurser i form av personellkostnader, treningsutstyr og treningsområder⁴⁹. Det hjelper lite å investere i kostbart og sofistikert materiell, hvis ikke personellet kan bruke det på en effektiv måte. Dette igjen tilsier en større grad av profesjonalisering i de militære oppsetninger, en trend vi har sett i mange europeiske land i de senere år.

6.3 Oppsummering

Så lenge den europeiske militære kapasiteten til å gjennomføre militære operasjoner i henhold til den nye sikkerhetslogikk er lav, vil den europeiske innflytelsen i Alliansen heller ikke være tilfredsstillende stor. Det er også mot denne bakgrunn at en felles forsvarspolitik i EU må gjennomføres i nært samarbeid og forståelse med USA. Makter man fra europeisk side ikke å utvikle slike militære kapasiteter, enten på grunn av mangel på politisk vilje eller på grunn av mangel på bevilgninger, er det en fare for at den amerikanske sikkerhets- og forsvarspolitikken beveger seg i mer unilateralistisk retning. Dette innebærer en nedtoning av NATO som den institusjonelle rammen for den amerikanske innflytelsen i Europa. Dette vil være en utvikling som ingen av de europeiske NATO-landene er tjent med. Det er derfor av stor nødvendighet at forsvarsreformene i Europa fortsetter. Her kan den britiske Strategic Defence Review (SDR) tjene som en modell for andre europeiske stater. Dette innebærer at man fra europeisk side i større grad går bort fra territorialforsvarskonseptet, hvor målsettingen heller blir å gå "...

⁴⁹ Se for eksempel striden om skytefelt i vårt land med bare 4,5 millioner på 330.000 kvadratkilometer.

beyond the national borders”, som en britisk tjenestemann uttrykte på et Cicero-seminar i Paris i april 1999⁵⁰.

SAMMENLIGNING AV RESSURSER OG ENKELTE MILITÆRE KOMPONENTER FOR EU OG USA

EU				Enheter landstyrker			Enheter sjøstyrker		Enheter luftstyrker	
Nasjon	Folketall millioner	F.budsjett mid dollar	Stå.Mil.Sty Reservesty	Strids-Vogner	Pansrede Kj.tøyer	Artilleri Enheter	U-båter	Kryssere, Jag.&Freg	Kampfly	Kampheli-koptere
Belgia	10,1	2,7	43.700 62.000 res	155	539	243	0	0	100 59 lagret	0
Danmark*	5,2	2,6	32.100 100.000 res	337	642	503	5	3	69	12
Frankrike*	59	30	358.800 292.500 res	1.210 662 lagret	4.533	1.055	14 (4 strateg)	40	566	367 9 lagret
Tyskland*	81	26	333.500 315.000 res	2.716	2.955	2.040	14	15	503	17
Hellas*	10,6	3,8	168.500 291.000 res	1.735	808	1.886	0	16	408	35
Italia*	57,9	17,8	298.400 304.000 res	1.299	2.743	1.567	8	29	271 92 lagret	80
Lux.burg	0,4	0,1	811	0	0	0	0	0	0	0
Nederland	15,7	6,8	57.180 75.000 res	330 270 lagret	652	455	4	16	170 11 lagret	64
Portugal*	9,9	0,7	53.600 210.930 res	180	361	290	3	10	68 17 lagret	0
Spania*	39,2	5,8	193.950 447.900 res	741	2.064	1.278	8	17	211	53
UK	58,6	37,2	210.940 376.300 res	545	1.279	459	15 (3 strateg)	35	483 126 lagret	109 29 lagret
Østerrike*	8,1	1,8	45.500 100.700 res	169	465	286	0	0	24	0
Finland*	5,2	1,8	31.700 500.000 res	70	1.063	1.098	0	0	91	0
Irland	3,7	0,8	11.500 14.800 res	0	47	60	0	0	7	15
Sverige*	8,9	4,8	53.100 570.000 res	298 239 lagret	1.243	414	10	0	297	0
SUM EU	373,5	142,7	1.893.281 3.660.130 r	9.785 1.171 lagret	19.394	11.634	81 Hvorav 7 strateg	181	3.268 305 lagret	752 28 lagret
SUM USA	270	270	1.401.600 1.350.550 r	8.239	25.842	6.729	84 Hvorav 18 strat	126	3.908 1.004 lagret	1.959

Tilleggsopplysninger:

- EU har et middels størrelse hangarskip(FR) og 5 mindre (UK, IT og SP) mens USA har 12 store strategiske hangarskip.
- USA har 205 strategiske langtrekkende bombefly, en type materiell EU ikke har i sitt inventar.

⁵⁰ Se Bjørn Olav Knutsen (1999): *NATOs strategiske konsept og utviklingen av en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitisk identitet – Inntrykk fra et seminar i regi av Cicero Foundation i Paris 16-16 april 1999.* FFI/Reiserapport-99/03791.

7 NORGES UTENRIKS- OG SIKKERHETSPOLITISKE HANDLINGSROM INNENFOR DET "NYE NATO"

Vi har i kapittel 2 drøftet de generelle problemene forbundet med begrepet "handlingsrom", og har i de senere kapitler trukket fram ulike forhold av internasjonal og nasjonal karakter som er med på å definere eller begrense dette handlingsrommet. Vi vil nå se på ulike strategier Norge kan følge for å påvirke dette handlingsrommet, eventuelt også utnytte midlertidige endringer, som skyldes forhold den norske regjering ikke har kontroll over, i dette handlingsrommet. Det er imidlertid naturlig at denne rapporten legger hovedvekten på forholdet til de ytre rammevilkår, og bare i mindre grad ser på de indre rammevilkår. Dessuten vil dette kapittelet se på de overordnede, mer strukturelle trekk som bistår i å definere det norske handlingsrom, og bare i mindre grad rette fokus mot kortvarige og tilfeldige endringer i den internasjonale struktur som er med på å definere det norske handlingsrom.

7.1 Alternative norske strategier

Den generelle "mottakelighet" for Norge og norske interesser er trolig mindre enn den var for noen år siden. Dette har sammenheng med at Norge og de typer saker Norge ble assosiert med internasjonalt ikke er like synlige på den internasjonale politiske dagsorden. Dette gjelder særlig olje, miljø, og øst-vest relasjoner. Endringen i det internasjonale normene for politisk adferd har også vært med på å redusere vår relative betydning i andres øyne. Den "nordiske modellen" for samfunnsutvikling har måttet vike plassen for en langt mer "liberalistisk modell". Internasjonalt spiller økonomisk bistand også langt mindre rolle etter at den kalde krigens konkurranse om u-landene er over. I tillegg har heller ikke Norge lenger så internasjonalt kjente ledende politikere som Gro Harlem Brundtland og Johan Jørgen Holst, som automatisk fikk tilgang til de viktigste internasjonale fora og statsmenn, og hvis meninger ble tatt hensyn til. Dagens norske politiske ledere må i større grad kjempe for denne tilgangen og blir heller neppe tatt hensyn til i samme grad. Dette skyldes imidlertid ikke bare at dagens norske politiske ledere ikke har samme tyngde og nettverk, men også at de sakene de forfekter ikke lenger blir sett på som like sentrale.

Endringer i den strategiske situasjon og i nordisk, europeisk og atlantisk politikk har på en avgjørende måte endret rammevilkårene for norsk sikkerhetspolitikk, og i praksis begrenset handlingsrommet for den norske regjering.

Den internasjonale sikkerhetspolitiske utvikling har ført til at den strategiske betydning av norsk territorium og norske nærområder har blitt mindre. Det kan alltid drøftes hvor stor denne endringen er og om trenden nå igjen er for oppadgående eller om pilen fremdeles peker nedover. Uansett må det kunne sies at omverdenens opptatthet av norske sikkerhetspolitiske problemstillinger har blitt mindre fordi disse problemene i langt mindre grad enn tidligere er sammenfallende med de problemene som dominerer dagsordenen i Washington og Brussel. Dette fører igjen til at "mottakeligheten" for norske sikkerhetspolitiske problemstillinger har

blitt mindre, og at det derfor er nødvendig å sette inn ekstra innsats fra norsk side for at man i disse sentra i større grad skal ta hensyn til Norge og norske interesser.

NATOs nye strategiske konsept vektlegger også et annet oppgavespektrum enn det norske forsvar tradisjonelt har vært strukturert for. I og med at det strategiske konseptet legger sterke føringer på det enkelte land hva forsvarspolitikken angår, representerer formaliseringen av den sikkerhetspolitiske tenkning som allerede i flere år har ligget til grunn for forsvarsutviklingen i viktige NATO-land, en ytterligere innskrenkning av det norske sikkerhetspolitiske handlingsrommet. Dette har i første rekke sammenheng med at det å ikke følge opp intensjonene i konseptet, vil medføre sikkerhetspolitiske kostnader i form av mulighet for negative reaksjoner fra sentrale NATO-land som Norge er avhengige av dersom vårt område igjen skulle blir mer utsatt for trusler. Negative reaksjoner kan føre til at mottakeligheten for norske synspunkter i en slik situasjon kan bli mindre enn den ellers ville kunne ha vært, selv om man vel må regne med at den generelle mottakeligheten likevel vil være høy på grunn av NATO-medlemskapet og Norges generelle tilknytning og orientering vestover.

Et annet problem i denne forbindelse er norsk *avhengighet* av EU og USA. Norge har gjennom EØS-avtalen fått en tett økonomisk tilknytning til EU og har samtidig blitt underlagt EUs regelverk på dette området. Det er mulig å nedlegge veto, men på grunn av den norske avhengigheten og derfor nødvendigheten av god "mottakelighet" for norske synspunkter, vil det politiske handlingsrom på dette området være svært lite. Kostnadene forbundet med å gå mot EU-direktiver vil i praksis kunne bli for store.

At Norge står utenfor EU og den utviklingen som der skjer i retning av en felles utenriks- og sikkerhets, gjør at vi har gjort oss mer avhengig av USA på dette området. Dette skjer imidlertid samtidig med at USA (og NATO) fører en sikkerhets- og forsvarspolitikk som i stadig større grad går bort fra vektleggingen av de tradisjonelle artikkel 5 operasjonene og mer i retning av "krisehåndtering" - en utvikling som ikke har blitt sett å være i norsk interesse. Avhengigheten i forhold til USA gjør imidlertid det norske handlingsrommet så lite at det er vanskelig å tenke seg at Norge kan føre en politikk som er på kollisjonskurs med amerikanske interesser. I de situasjoner dette likevel blir gjort, som i "mine-saken" har det vært på områder hvor Norge har hatt et så sterkt engasjement at det har vært vanskelig å endre holdning. På andre områder, som når det gjelder nødvendigheten av at NATO-aksjoner er legitimert av Sikkerhetsrådet, har ikke Norge tatt noen konfrontasjon med USA.

Endringen av den internasjonale struktur og utviklingen i internasjonale institusjoner har også hatt konsekvenser for Norges plassering i dette mønstret, og påvirket vår betydning for og plassering i det internasjonale "nettverket". Det har skjedd en "marginalisering" på tre nivåer: Det nordiske, det europeiske og det atlantiske:

- På det nordiske plan har fokus blitt flyttet fra vest (Norskehavet og Nordsjøen) til øst (Østersjøen) gjennom at Sverige og Finland har blitt knyttet til det vestlige samarbeid og ved at de baltiske land har blitt trukket inn i det nordiske og europeiske samarbeid. Sverige og Finland forholder seg ikke lenger til det vestlige samarbeidet via Norge (Norge som "agent"), men Norge må i større grad forholde seg til det vestlige samarbeidet gjennom de

øvrige nordiske land fordi disse på stadig flere områder (NATO foreløpig unntatt) er mer "sentrale" enn Norge, og fordi disse spiller en mer sentral rolle på et så sentralt område som baltisk sikkerhet. Betydningen av nordisk samarbeid, hvor Norge stiller på like fot med de andre, er mindre enn tidligere.

- På det europeiske plan har Norge i motsetning til de øvrige nordiske land (bortsett fra Island) valgt å bli stående utenfor EU. En ytterligere marginalisering vil finne sted etter hvert som EU utvikler en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk med mer substans enn det som hittil har vært tilfelle. Dette innbefatter også forsvarspolitikken gjennom integrasjonen av VEU i EU som vil finne sted under det franske formannskapet høsten 2000.
- På det atlantiske plan er ikke Norge så viktig som tidligere, men kan bli langt mer marginalisert dersom NATOs beslutninger i større grad enn nå skjer etter en USA-EU dialog, men som vil sette ikke-EU medlemmer på sidelinjen. Jo sterkere EU manifesterer seg selv som en institusjon som også tar forsvarspolitikken inn i sine strukturer vil medføre en "bipolarisering" av NATO med en tilhørende marginalisering av ikke-EU-medlemmer.

Norge har i praksis kommet lenger ut i "periferien" som et resultat av den politiske utvikling på alle disse tre nivåene etter den kalde krigen. Dette fører i praksis til at norske problemstillinger og interesser er mindre "synlige" for de sentrale aktører, og at det derfor kan bli vanskeligere å vinne fram med norske synspunkter. Derfor kan det være relevant å ta utgangspunkt i de strategier vi tidligere har presentert for hvordan et land utenfor "sentrum" kan søke å påvirke utviklingen i "sentrum" og med dette øke sitt handlingsrom i forhold til det samme sentrum. Dette er strategier som dels skal minke "kostnadene" forbundet med å søke tilgang, dels skal øke "mottakeligheten" i "sentrum" for vedkommende lands posisjon og politikk.

7.1.1 Integrasjon

Denne strategien måtte i praksis den norske regjering gi avkall på å følge etter det norske folks "nei" i 1994 hva EU angår. Hvor absolutt dette "nei" vil være over tid er det vanskelig å si, men forsøk på å endre denne sentrale premiss for norsk utenrikspolitikk vil slik situasjonen er nå medføre store politiske kostnader innad. Det er derfor trolig nødvendig at opinionen må knytte omfattende kostnader, spesielt av økonomisk karakter, til opprettholdelse av et "nei". Skjer dette vil premissene kunne endres.

Når det gjelder NATO er Norge integrert slik at problemstillingen gjelder en eventuell opprettelse av en "indre kjerne" innen NATO, bestående av USA og EU. Integrering i en slik "indre kjerne" vil i så fall forutsette EU-medlemsskap og deltagelse i den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken.

7.1.2 Deltagelse

Dette er en aktuell strategi for et land som formelt står "utenfor" for i størst mulig grad å komme "innenfor", for dermed å få informasjon og påvirkningsmulighet, men da uten de formelle rettigheter medlemskap gir. Deltagelse gir imidlertid mulighet til å bygge nettverk som kan utnyttes i gitte sammenhenger. Regjeringen søkte etter det norske "nei" i størst mulig

grad å oppnå en slik deltagelse, i form av "assosiering" eller observatørstatus i så mange EU-relaterte sammenhenger som mulig. Den norske assosieringsstatus i VEU og Norges deltagelse i EØS var spesielt viktig i henholdsvis sikkerhetspolitisk og økonomisk kontekst.

Man må imidlertid regne med at de som er "innenfor" ikke ønsker å la de som er "utenfor" få avgjørende innflytelse fordi dette vil svekke betydningen av medlemskap, og derfor helst vil begrense slike muligheter så langt det er hensiktsmessig. På den annen side kan det å slippe andre til på en selektiv basis minke presset på medlemskap, noe man ser et forsøk på gjennom bruken av PfP i NATO-sammenheng. Også denne strategien er imidlertid langt mer relevant i forhold til EU enn til NATO, og vil derfor bare i begrenset grad kunne påvirke det norske handlingsrommet, først og fremst ved at det gis muligheter for å etablere nettverk.

7.1.3 Påvirke gjennom "agenter"

Ved en slik strategi søker man å knytte til seg aktører "innenfor" som kan tale ens sak. Er dette en stormakt kan forholdet ha preg av et "patron-klient" forhold hvor patronen taler klientens sak. Uansett hvilken av disse alternativene som er aktuelle er den grunnleggende problemstilling i hvilken grad de potensielle "agenter" og Norge har sammenfallende interesser slik at "Norges sak" også er deres sak. Er ikke dette tilfelle er det liten grunn til å tro at andre stater vil gå særlig langt for å fremme norske interesser dersom Norge ikke er villig til å gi visse gjenytelser.

En "agent-strategi" bygger i utgangspunktet på den forutsetning at norske synspunkter har en så stor "mottakelighet" hos den potensielle "agent" at dette alene er tilstrekkelig for at han skal fremme norske interesser. En slik mottakelighet skulle i første rekke være tilstede i de øvrige nordiske land, og eventuelt i Storbritannia og USA, på grunn av geografisk og kulturell nærhet, og et tilsynelatende bredt spektrum av felles interesser av verdier. Det vi imidlertid har sett i EU-sammenheng er at de øvrige nordiske land og Norge bare i begrenset grad deler "tunge" interesser, særlig på det økonomiske området, hvor det er motstridende interesser for eksempel når det gjelder olje og fisk. Dessuten må den britiske omvurdering i forhold til EU når det gjelder spørsmålet om å gi EU en sikkerhets- og forsvarspolitisk dimensjon føre til at Norge ikke lenger kan anvende seg av Storbritannia som "agent" innenfor EU i sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål. Integrasjonen av VEU i EU har vært en problemstilling som også Storbritannia tradisjonelt sett har vært motstander av. Med den britiske aksept av integrasjonen av VEU i EU har dette ført til en reell marginalisering av Norge i sikkerhetspolitisk forstand.

På det sikkerhetspolitiske området var det spesielt Storbritannia og USA som skulle dele norske verdier og interesser og være mottakelige for norske synspunkter. Også her har det imidlertid vist seg at interessene ikke har vært sammenfallende i den grad man kunne ha håpet på norsk side, samtidig som mottakeligheten har vært begrenset. USA har trappet ned sin militære tilstedeværelse i Nordområdet, blant annet når det gjelder øvelsesvirksomhet. Storbritannia på sin side har gått inn for at VEU som nevnt går inn i EU-systemet, noe som klart er i strid med norske interesser ut fra en "deltaker-strategi".

Erfaringen viser derfor at spesiell interesseprofil på det økonomiske og sikkerhetspolitiske området gjør det vanskelig å finne "agenter" som kan fremme våre interesser på disse

områdene. Skal man finne villige "agenter" på "tunge" områder krever dette norske motytelser som eventuelt øker kostnadene på andre områder, slik at gevinsten hva handlingsrom angår blir begrenset. Det må være i andre parters egen interesse å spille rollen som "agent".

7.1.4 Ekstern ressurs

En strategi som tar utgangspunkt i den rolle en selv har for andre, slik at andre kan se det i sin interesse å ta hensyn til ens synspunkter og interesser, kan vi kalle en "ekstern ressurs" strategi. Den "negative" variant av denne strategien kan vi kalle en "kaosmakt"-strategi, det vil si at oppmerksomheten rettes på problemer og kostnader ens egen stat kan påføre andre dersom disse ikke fører en viss politikk.

Å framstå som "ekstern ressurs" har lange tradisjoner i norsk utenrikspolitikk og er nært knyttet til det "idealistiske" aspektet ved denne politikken. Man mener at det vi har å tilføre omverdenen er så vesentlig at omverdenen vil innse dette å høre på oss. Fredsarbeid, "fredsbevarende operasjoner, u-hjelp og miljø var eksempler på områder vi mente å stå for slike verdier.

Jo mindre formell og permanent tilgang man har til beslutningssystemene, jo viktigere er det å søke å fremstå som en "ekstern ressurs". En måte å gjøre dette på er å oppnå sentrale posisjoner i de internasjonale fora hvor de viktige verv blir fylt ut fra kvalifikasjoner. Røde Kors og WHO er eksempler på viktige internasjonale organisasjoner som har fått norsk ledelse. Andre måter å fremstå som "ekstern ressurs" på er å få nordmenn inn i viktige ad hoc posisjoner som for eksempel internasjonale meglings- og nedrustningsoppdrag på Balkan og i Midtøsten, som igjen er områder med konflikter som er svært "synlige" for de sentrale internasjonale aktører. Når det gjelder begge disse to typer roller har Norge hatt og har sentrale ressurspersoner som har forutsetninger for å gjøre en innsats som blir lagt merke til også utenfor landets grenser. Den samme problemstillingen gjør seg også gjeldende i de perioder hvor Norge har formannskapet i viktige internasjonale institusjoner, særlig OSSE, eller er medlem i Sikkerhetsrådet. Også dette gir Norge muligheter til å bli "synlig" og å bygge opp tillit og nettverk som en investering for fremtiden.

Den samme problemstillingen gjør seg gjeldende, om enn kanskje ikke helt i samme grad, ved norsk engasjement i mindre "synlige" fredsprosesser rundt i verden og gjennom deltagelse i ulike former for "fredsbevarende" eller "fredsbyggende" militære operasjoner.

Gjennom å delta i denne type militære operasjoner viser man også vilje til å være med på å opprettholde den politiske stabiliteten i Europa eller andre steder i verden, noe som også vil kunne bli lagt merke til i de hovedsteder som er viktige dersom det kommer situasjoner som gjør at Norge en eller annen gang skulle ha behov for politisk eller militær støtte. Det samme er tilfelle for norsk støtte til å øke de baltiske lands sikkerhet, en sak som er meget viktig for USA på grunn av de mulige negative konsekvensene ved et baltisk NATO-medlemskap. Innsats her kan gi økt status i Washington, og dermed også øket sannsynlighet for at USA vil ta hensyn til norske interesser også i en bredere NATO-sammenheng.

Alle disse ulike tiltakene er ressurskrevende, enten når det gjelder personer med kvalifikasjoner som også kan trengs andre steder, eller når det gjelder bruk av Forsvarets ressurser. Derfor er

det også naturlig at en slik bruk av ressurser, i den hensikt å oppnå "synlighet" på et stort antall steder, møter kritikk fra de som ønsker en sterkere prioritering av ressursbruken henimot områder med høy prioritet. Det er selvfølgelig ikke mulig å måle effekten av ulike former for ressursbruk på noen objektiv måte, men dersom det å opptre som "ekstern ressurs" for på denne måten å øke "mottakeligheten" for norske synspunkter og interesser, som igjen kan øke "handlingsrommet", virker dagens prioritering fornuftig. Men det er klart at andre områder, som kan være viktig, for eksempel ut fra en "deltaker-strategi" i forhold til sentra fora, da vil kunne bli skadelidende.

Norge kan imidlertid også opptre som "ekstern ressurs" gjennom å være en "modell". Dette er tilfelle f eks på miljø-området, og delvis når det gjelder olje- og gasspolitikken. Her fremstår Norge som et foregangsland og dets synspunkter blir tillagt vekt internasjonalt. I hvilken grad "mottakeligheten" på slike sektorer øker den generelle "mottakeligheten" på andre områder er mer uklart. Resultatet kan også være det motsatte. For eksempel kan mottakelighet for norske synspunkter innen OPEC ha en negativ virkning innen store konsumentland.

Dersom man får en etablert en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk og en felles forsvarspolitikken innen EU, med de konsekvenser dette vil kunne ha for utviklingen i NATO, vil alle de tre siste strategiene vi har diskutert, ("deltagelse", "agent" og "ekstern ressurs") være viktige for å utvide det norske handlingsrommet i forhold til NATO. Det er imidlertid grunn til å tro at den siste strategien kan være viktigst, fordi denne i størst grad vil kunne øke "mottakeligheten" for norske synspunkter. Men den er kanskje mer effektiv i forhold til USA enn til EU-landene.

7.1.5 Tilpasning

Tilpasning er en mer passiv strategi hvor man søker å opprettholde mest mulig handlingsrom ved ikke å komme på kollisjonskurs med de aktører som i praksis er med på å bestemme de ytre rammevilkårene for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Gjennom "tilpasning" fremstår et land som samarbeidsvillig og "fornuftig", og derfor lett å samarbeide med. Dette vil også kunne øke "mottakeligheten" for dets synspunkter og interesser. Gjennom å tilpasse de sentrale aktørenes normer og regelverk aksepteter man deres premisser, men oppnår til gjengjeld et langt tettere samarbeid enn det man ellers ville ha fått. Pragmatiske hensyn vil svært ofte tale for "tilpasning" på en rekke områder. Dette er også en politikk som ligger i forlengelsen av det stadig økende internasjonale samarbeid og den "globalisering" som nå foregår på flere og flere områder, og som også er i samsvar med de normer som gjelder for internasjonal økonomi i dag.

"Tilpasning" fremstår derfor som en rasjonell strategi på en rekke områder, også fordi fordelene ved tilpasning er mye mer synlige, for eksempel av økonomisk og kontaktmessig karakter, enn mulige ulemper, for eksempel innskrenkning av en autonomi og suverenitet som det i alle fall er svært vanskelig å opprettholde i et stadig mer integrert internasjonalt samfunn.

På det sikkerhets- og forsvarspolitiske området førte Norge en aktiv tilpasningspolitikk under den kalde krigen. Det var viktig ikke å fremstå som avviker, som "fotnotenasjon". Helst måtte man være den som i størst grad tok hensyn til NATOs ulike målbare kriterier for militær adferd ("den beste gutten i klassen"). Dette var trolig spesielt viktig fordi man måtte kompensere for

avvik på områder som base- og atompolitikken. Så lenge det norske trusselbildet og det norske forsvarskonseptet stort sett stemte overens, var "tilpasning" heller ikke noe problem, men et bevisst ønske fra politisk og militært hold.

Etter den kalde krigen ble sikkerhets- og forsvarspolitisk "tilpasning" langt mer av et problem. Spriket mellom norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk og den rådende i NATO har blitt stadig mer synlig, og presset for tilpasning derfor økende. Ikke-tilpasning kunne derfor føre til negative reaksjoner, åpent eller i det stille. Etter godkjenningen av NATOs type strategiske konsept i 1999 ble det potensielle presset mer alvorlig, fordi den nye linjen nå var formelt godkjent, og ikke-etterlevelse ville derfor representerte en avvik fra denne. Dermed ble de potensielle kostnader ved ikke-etterlevelse større. Man ser da også en klar utvikling på norsk side i retning av tilpasning. Denne var mer halvhjertet tidligere i 90-årene, men langt mer markant de siste par år. Den manglende tilpasning tidligere kan langt på vei forklares ved begrensninger av innenrikspolitiske karakter i regjeringens handlingsrom, men disse har blitt gradvis mindre på grunn av påvirkning utenfra, samtidig som problemene forbundet med ikke-tilpasning utad har blitt større.

7.1.6 Avskjerming

Avskjerming og isolasjon har aldri vært noen aktuell hovedstrategi for Norge i forhold til NATO, selv om vår base- og atompolitikk langt på vei må kunne tolkes som en "avskjermingskomponent" i en strategi som i hovedsak gikk på integrasjon. Avskjermingen skulle i denne sammenheng føre til at opinionens mottakelighet for denne integrasjonspolitikken ble større slik at regjeringens handlingsrom i forhold til NATO mer generelt dermed ble større.

Etter den kalde krigen har man sett klare tendenser på enkelte hold i Norge til å skjerme seg fra en del av de mulige implikasjonene av "det nye NATO". Fordi det nye NATO, som vi allerede på påpekt, utfordrer sentrale verdier og tradisjoner som ligger til grunn for norsk forsvarstenkning, ville forsøk på tilpasse Forsvaret de oppgaver "det nye NATO" prioriterer, føre til motstand. Denne erkjennelsen førte til at norsk forsvarspolitikk lenge fortsatte på det gamle spor, slik at forsvarssektoren i praksis langt på vei skjermet seg mot de nye impulser.

"Avskjerming" i forhold til EU fremsto aldri som noen aktuell strategi fordi den norske tilknytningen til europeisk politikk og økonomi for alt for sterk, og fordi alternative tilknytninger i praksis ikke eksisterte. "Globaliseringen" på det økonomiske området, basert på de gjeldende normer for internasjonal økonomisk atferd, pekte i samme retning.

7.2 Noen sentrale avveininger

Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske handlefrihet er på mange måter mindre enn under den kalde krigen fordi den norske regjeringens muligheter for på innvirke på sentrale ytre faktorer har blitt mindre, og fordi norske synspunkter ikke i samme grad som før samsvarer med synspunktene hos våre viktigste allierte. Dette må også ses i sammenheng med indrepolitiske faktorer som det norske nei til EU-medlemskap, og den forsvarskultur som tradisjonelt har preget det norske forsvar.

I utenriks- og forsvarspolitikken kan Norge stå overfor vanskelige avveininger som skyldes en økende norsk avhengighet *både* av USA og av EU. Så lenge EU ikke hadde noen felles utenriks- og sikkerhetspolitikk var dette et problem man kunne leve med fordi man hadde en "sektor-tenkning" hvor man orienterte seg i retning av USA/NATO på det sikkerhetspolitiske område, og EU på det økonomiske området. Samtidig søkte man å være mest mulig "synlig" på det utenrikspolitiske området gjennom å fremstå som mekler i flere konflikter rundt om i verden.

Ved etableringen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk i EU blir den sikkerhetspolitiske orienteringen et problem, og problemet blir større jo mer EU ønsker og makter å distansere seg i forhold til USA. Dette har for øvrig også sammenheng med at jo mer integrert den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk blir, og jo sterkere EU markerer seg utad i kollektiv sikkerhetssammenheng, desto tydeligere vil også EU kunne opptre uavhengig av NATO i viktige europeiske sikkerhetsspørsmål (Sæter 1999: 49).

Vi har allerede nevnt de konsekvenser etableringen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk kan ha for Norge og andre mindre NATO-land som står utenfor EU, og nødvendigheten av at Norge i denne forbindelse må ha en bevisst strategi for å øke "motakeligheten" av norske synspunkter i EU og NATO. I tillegg vil Norge i større grad komme i situasjoner som kan bli vurdert, i og utenfor Norge, som "veivalg" eller "lakmus"-saker som viser hvilken orientering Norge prioriterer. Dette er et forhold som i betydelig grad kan minke det norske "handlingsrommet" fordi de negative konsekvensene av visse handlingsalternativer kan fremstå som langt større enn de ellers ville ha vært. Dette forhold gjør også den norske regjering sårbar for press fra stater eller andre aktører som ønsker å fremme sine interesser.

Det norske kampflykjøpet er nå et eksempel på denne type problemstilling. Ideelt sett skal dette være et avgjørelse som skal tas på et sterkt militært-faglig grunnlag, basert på forholdet mellom pris og ytelse, men hvor eventuelle gjenkjøpsavtaler og kunnskap- og teknologioverføringer også blir tatt hensyn til. Selve omfanget av flykjøpet og betydningen av hvilken reell tilknytning hele det norske luftforsvar har til produsenter og alle mulige former for fremtidige kontakter, gjør imidlertid at et slikt kjøp *kan* ses på som et tegn på sikkerhetspolitisk orientering, i likhet med den situasjonen Finland sto i da dette landet valgte å kjøpe amerikanske kampfly. Ved tidligere kampflykjøp har denne problemstillingen ikke vært påtrengende, selv om man ikke kan se bort fra muligheten av at slike forhold er forsøkt brukt som argument i den ene eller annen retning av ulike aktører i en sak hvor så store verdier er involvert. Det vi også har sett i denne saken er et bevisst press fra den ene av de potensielle selgere for å "politisere" saken og dermed innskrenke den norske regjeringens handlingsrom for på denne måten å fremme egne interesser. Selv om den norske regjering avviser denne type sammenhenger er det ikke til å unngå at også denne type avveininger vil måtte gjøres, og betydningen av denne avveiningen er større jo mer "politisert" flykjøpet blir, og jo større de potensielle sikkerhetspolitiske motsetningene mellom EU og USA forventes å bli. Forventningene er her viktige fordi et slikt flykjøp medfører bindinger i årtier.

Fregattkjøpet medfører ikke samme utfordringer fordi det ikke var noen amerikanske konkurrenter med i bildet. At dette ikke var tilfelle gjør det også vanskeligere å opprettholde en tilsynelatende "balanse" gjennom å kjøpe europeiske fregatter og amerikanske fly. Flykjøpet skaper derfor nå en situasjon som for omverdenen kan bli tolket som et sikkerhetspolitisk valg, selv om dette er meget langt fra regjeringens intensjon og ønske. Dette skyldes igjen de begrensninger som nå i praksis eksisterer når det gjelder norsk sikkerhetspolitisk handlefrihet, som gjør at de politiske kostnader ved slike valg kan bli uforholdsmessig store.

Den andre viktige avveiningen Norge nå står overfor er i hvilken grad det norske forsvar skal tilpasse seg NATOs nye strategiske konsept, med vektlegging av krisehåndtering i periferien mer enn tradisjonelle artikkel 5 operasjoner. Her er det ikke forholdet mellom EU og USA som er viktig, men i hvor stor grad det er mulig og ønskelig å endre det norske forsvarskonsept basert verneplikt og forsvar av det norske territorium. Her har man på den ene siden forventninger fra omverdenen om å tilpasse seg en ny situasjon i Europa, og norsk politisk ønske om at Norge skal yte sitt bidrag i denne sammenheng som ledd både i en tilpasningsstrategi og som del av ønsket om å fremstå som en ekstern ressurs når det gjelder å bidra til fred og stabilitet internasjonalt. På den annen side har man imidlertid både Norges spesielle strategiske situasjon som NATOs "nærmeste nabo" til Russland, de ressursbegrensninger som gjør seg gjeldende, og den "forsvarskultur" som tradisjonelt preget Norge med vekt på folkeforsvar og forsvaret av territoriet. Dette er forhold som har gjort det svært vanskelig å stille annet enn mindre enheter i internasjonale NATO-sammenhenger, og umulig å stille større styrker på kort varsel.

Det vi har sett er at det inntil i den aller seneste tid har vært sterk skepsis på ulike grunnlag mot det nye NATO. Denne skepsis er dels politisk betinget og gjør seg gjeldende både på høyre og venstre side i det politiske spektrum. De to sidene møtes i en nasjonalt begrunnet skepsis til et NATO som fremstår som en slags "overnasjonalt verdenspoliti", hvor norsk deltagelse kan føre til involvering i fjerne konflikter og tap av menneskeliv basert på uklare mandater og svak legitimering nasjonalt og internasjonalt. Det politiske innhold av motstanden er ikke ulikt den opprinnelige motstanden mot det "gamle NATO" og motstanden mot EU-medlemskap, og kan derfor kanskje ses på som forlengelsen av en norsk tradisjon, basert på skepsis mot "stormaktspolitikk" og norsk involvering i denne.

På den annen side ser man også den tradisjonelle norske holdning, basert på moralske prinsipper, som går på ønske om å være med på å bekjempe urett og å fremme fred. Holdninger som fører til et positivt engasjement i den type operasjoner det nye NATO står for. Derfor kan man se at så vel positive som negative holdninger til det nye NATO ble styrket i forbindelse med Kosovo-krigen, slik at man fikk en polarisering og en sikkerhetspolitisk debatt man ikke har hatt på mange år.

Også på det militære området har man stått overfor lignende problemstillinger, hvor involvering i væpnede konflikter i utlandet utfordrer tradisjonelle norske militære holdninger, noe som sammen med økonomiske og samfunnsmessige forhold er med på å gjøre det svært vanskelig å rekruttere norske soldater til denne type operasjoner. Utfordringene til Forsvaret

fra internasjonale operasjoner skjer også samtidig med at dagens forsvarsstruktur utfordres også av økonomiske årsaker. Disse utfordringene kommer nå samtidig og er i sum så omfattende at det er klart for de involverte parter at omfattende endringer er helt nødvendige, men det er klare uenigheter om omfanget og karakter av disse endringene. Hovedproblemet ligger derfor i hvilken grad man skal ta hensyn til "nasjonal forsvarskultur" og lokale utfordringer, og i hvilken grad man skal tilpasse seg ytre påtrykk. Begge forhold begrenser regjeringens reelle handlingsrom, og utfordringer blir å finne løsninger som påfører minst mulig kostnader.

En tredje avveining går på bruken av knappe norske ressurser for å fremme utenriks- og sikkerhetspolitiske mål. Ut fra hensynet om å være synlig for dermed å forsøke å fremstå som ekstern ressurs for å øke "mottakeligheten" for norske synspunkter ligger det en klar fare i å spre norske ressurser for meget, slik at man ikke makter å gjøre en så god jobb som er nødvendig for virkelig å fremstå som en slik ressurs. I tillegg tar denne strategien ressurser som kan gjøre det vanskelig å oppnå ønskede resultater på andre områder, f.eks. når det gjelder å fremme mer konkrete norske interesser av økonomisk og militær karakter, en interessehevdelse som i mange sammenhenger kan fremstå som svært viktig. Dette gjelder både på det politiske og på det militære plan. Utenriksdepartementet har søkt å kompensere ved å trekke på forskningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner når det gjelder å være med på å løse internasjonale konflikter, men Forsvaret har ikke samme muligheter, selv om man nå også i visse sammenhenger bruker politiresurser i internasjonale oppgaver. Forsvaret vil ønske å prioritere visse innsatsområder av økonomiske og andre grunner, mens politiske hensyn kan tilsi en langt større spredning.

Denne problemstillingen er mer presserende for Norge, fordi landet står mer utenfor sentrale beslutningsfora og derfor har et større ønske både om å bruke ressurser til å komme på innsiden for å påvirke, og å bli synlig for å bli tatt hensyn til. Begge deler er nødvendige.

7.3 Oppsummering

I løpet av 1990-tallet har det norske handlingsrom slik dette ble definert i kapittel 2 blitt innsnevret. Et resultat av dette er en økende marginalisering og en tilhørende mindre mottakelighet for norske synspunkter. Av de utviklingstrekk som nå foregår på Kontinentet, er utviklingen innen EU den prosess som i størst grad vil influere på det norske handlingsrom. Jo mer EU manifesterer seg som et sentrum i europeisk politikk, desto mindre kan man analytisk sett skille mellom sikkerhetspolitikk på den ene siden og europeisk integrasjon på den andre. Dette vil igjen føre til at man i stadig større grad må skille mellom sikkerhetspolitikk og allianseintegrasjon. Dette vil ha den uheldige konsekvens at den reelle forskjellen mellom medlemskap og alle andre tenkelige samarbeids- og konsultasjonsordninger blir stadig større. Dette blir ytterligere forsterket av at norsk sikkerhets- og forsvarspolitisk tenkning fremdeles er knyttet til en allianseintegrasjonsmodell for hvordan europeisk sikkerhetspolitikk skal konstitueres. Desto mer alvorlig blir dette dersom man om noen år opplever en bipolarisering av NATO, med USA og EU som de toneangivende aktører.

En problemstilling som da må reises, men som ikke vil bli tatt videre opp her, er om den nåværende tilknytningsform til EU tjener objektive norske sikkerhetsinteresser, hvor et viktig

delspørsmål blir om den nåværende tilknytningsform på sikt vil virke skadelig på tilsvarende norske sikkerhetsinteresser.

8 AVSLUTTENDE MERKNADER

Norges politiske betydning i euro-atlantisk sikkerhetspolitikk har i løpet av det første tiåret etter den kalde krigens avslutning blitt betydelig redusert. Dette har sin bakgrunn i mange faktorer. Dels skyldes det Norges viktige geostrategiske posisjon i forhold til de to supermaktene under den kalde krigen, en posisjon som har mistet mye av sin betydning som følge av blokkpolitikken opphør. Det skyldes også at Norge under den kalde krigen spilte en viktig rolle i forbindelse med "den nordiske balansen" som bidro til at det nordiske området var et lavspenningsområde, hvor den norske base- og atompolitikken var en hovedingrediens i sikringen av freden og stabiliteten i det nordiske området. Den nordiske balansen var også en av hovedårsakene til at det vokste fram et sikkerhetsfellesskap i Norden, og det til tross for de nordiske lands ulike utenriks- og sikkerhetspolitiske orientering. Etter den kalde krigens avslutning har begrepet nordisk balanse mistet sitt politiske innhold og blitt et mer eller mindre irrelevant fenomen. Begrepet var i det store og hele en funksjon av at sikkerhetspolitikk var nær knyttet til allianseintegrasjon under henholdsvis amerikansk og sovjetisk ledelse, hvor Norge spilte en nøkkelrolle på grunn av landets geografiske beliggenhet med nærhet til de sovjetiske styrkekonsentrasjonene på Kola-halvøya. Utviklingen på 1990-tallet har delvis vært karakterisert ved en avmilitarisering av sikkerhetsbegrepet, hvor sikkerhet i større grad har vært knyttet til politiske fremstøt med hensyn til å etablere en mer kollektivt preget sikkerhetsorden i Europa, hvor integrasjon mellom stater har blitt stadig mer fremtredende.

EU-prosessens fremvekst på 1990-tallet, både med hensyn til etableringen av FUSP og innføringen av en monetær union blir oppfattet som meget viktige sikkerhetspolitiske fremstøt fordi denne prosessen på en eklatant måte bidrar til å binde statene sammen i et tett skjebnefellesskap hvor de samtidig også fører en felles politikk på stadig flere områder. Denne utviklingen har bidratt til å marginalisere europeiske ikke-medlemsstater, en marginalisering som blir desto mer tydelig i desto mindre grad en kan skille mellom europeisk integrasjon på den ene siden og sikkerhetspolitikk på den andre. Som understreket i kapittel 2 må man i større grad legge et annet politisk innhold i sikkerhetsbegrepet hvor det blir stadig mindre relevant å behandle sikkerhetspolitikk og allianseintegrasjon som to synonyme begreper. NATO kan fremdeles i mange sammenhenger betraktes som en "hegemonial" allianse under amerikansk ledelse, men helt siden det strategiske konseptet som ble vedtatt i Roma i november 1991 har man forsøkt å forfølge en bred tilnærming til sikkerhetsbegrepet preget av en målsetting om å stabilisere det sentral- og østeuropeiske området. NATOs alleuropeiske politikk på 1990-tallet har nettopp hatt en slik målsetting som et overordnet siktepunkt for NACC, EAPC, PfP osv.

Norge har aktivt støttet opp under NATOs alleuropeiske politikk på 1990-tallet. Likevel vil det nye NATO slik det har fremstått på 1990-tallet vært en alvorlig utfordring for den tradisjonelle norske utenriks- og sikkerhetspolitiske "kultur". NATOs vektlegging av internasjonale fredsoperasjoner har vært en alvorlig utfordring for denne kulturen både fordi NATOs nye forsvarstenkning ikke lenger er opphengt i forsvaret av territoriet, og fordi stadig flere sentrale NATO-land går bort i fra verneplikten som et grunnprinsipp for organiseringen av de væpnede

styrker. På 1990-tallet har man derfor sett en til dels stor diskrepans mellom forsvarstenkningen hos de sentrale NATO-land og Norge. Dette kom kanskje klarest til uttrykk i den tilråding som Forsvarskommisjonen av 1990 la fram i mars 1992. Denne kommisjonen opprettholdt i stor grad det gamle trusselbildet, selv om NATO allerede året før hadde gått inn for et strategisk konsept som ikke lenger så trusselen fra Sovjetunionen/Russland som den viktigste utfordringen for organisasjonen. I det strategiske konseptet ble det nettopp vektlagt at de europeiske NATO-stater som tidligere hadde måttet "importere" sikkerhet fra USA nå i større grad måtte opptre som "eksportører" av sikkerhet utenfor det tradisjonelle allianseområdet. Den tilpasning som Norge tross alt har foretatt overfor NATO på 1990-tallet har derfor i stor grad vært en motvillig tilpasning, blant annet med det resultat at Norges deltakelse i for eksempel NATOs reaksjonsstyrker er forholdsvis lav. I løpet av den andre halvdel av 1990-tallet har det blitt øket forståelse i Forsvaret og i det politiske miljø for at det norske forsvar i større grad må struktureres for deltakelse i fredsoperasjoner utenfor NATO-området, noe som på en konkret måte kommer fram i Stortingsmelding nr 38.

I utenriksminister Knut Vollebæks foredrag i Nobel instituttet den 3 september 1999 understreket han Norges ambisjon om deltakelse i de løpende konsultasjonene om fredsoperasjoner i EU-regi i fremtiden: "Det er ikke nok å komme inn i prosessen først *etter* at et vedtak om en EU-ledet Petersberg-operasjon er fattet. Vi må skape økt forståelse for ønsket om best mulig medvirkning i beslutningsprosessene i EU. Og vi må innlede en dialog med medlemslandene om den konkrete utformingen av disse ordningene etter hvert som arbeidet i EU skrider frem" (Vollebæk 1999: 5-6). Mange av svarene på de utfordringene som Vollebæk reiste tok forsvarsminister Eldbjørg Løwer opp i sitt foredrag i Oslo Militære Samfund den 8 september 1999. Hun sa blant annet i sitt foredrag at "Jeg ser det slik at når vi legger opp til å bidra sterkere til NATOs organisasjon og stridsevne, så må vi også se på hvilke muligheter alliansen har til å bidra på områder der vi trenger det mest. Er det mulig å tenke seg en norsk forsvarsstruktur som er bedre tilpasset og koordinert med våre alliertes ressurser? I denne sammenheng må vi også se på utviklingen av alliansen i et europeisk perspektiv. Utgangspunktet her vil kunne være flernasjonale europeiske styrker, som kan ha tilnærmet samme kapasitet som de amerikanske" (Løwer 1999: 11).

En videreføring av de tankene som forsvarsministeren her berører synes å være veien for Norge å gå dersom Norge i fremtiden har ambisjon om å ha en høy innflytelse i NATO og overfor EU i årene som kommer. Samtidig kan eksempelvis norsk deltakelse i de flernasjonale oppsettene som eksempelvis NATOs reaksjonskorps (ARRC) eller andre tilsvarende oppsetninger som Eurokorpset løse det problem som utenriksministeren belyste ved at EU i så fall er nødt til å konsultere Norge fortløpende før en EU-beslutning om iverksetting av en Petersberg-operasjon er fattet. *Dette har også sammenheng med den observasjon en kan gjøre seg om at skillet mellom europeisk integrasjon og sikkerhets- og forsvarspolitikkk synes å bli stadig mindre, og at disse to begrepene etter hvert vil fremstå som synonyme størrelser.* Dette illustrerer også det poeng at det ikke synes å være nok med formelle og gode konsultasjonsordninger. Det ambisjonsnivå som utenriksministeren la opp til synes da med andre ord ikke å være et godt nok grunnlag for ivaretagelse av norske sikkerhetsinteresser i det euro-atlantiske sikkerhetssystemet. Det er først gjennom aktiv og konkret deltakelse at den nødvendige innflytelse kan sikres. *Dette vil også kunne ses i perspektiv av det faktum at det tradisjonelle*

- Riste, Olav (1991): *Isolasjonisme og stormaktsgarantiar*, Institutt for Forsvarsstudier, Hefte 3/91.
- Skogan, John Kristen (1982): *NATOs 1. bruksdoktrine: Nødvendighet eller overlevning?* NUPI-Notat nr 243.
- Sæter, Martin (1999): *Europeisering av sikkerhetspolitikken: NATO og OSSE i EU-prosessens gravitasjonsfelt*. FFI-Rapport-99/04175, Forsvarets forskningsinstitutt.
- Tertrais, Bruno (1999): *Nuclear Policies in Europe*, Adelphi Paper no 327, IISS.
- Tunander, Ola (1999): *The Uneasy Imbrication of Nation-State and NATO: The Case of Sweden*, *Cooperation and Conflict* 34, 2.
- Ulriksen, Ståle (1996): *Desentralisert militær integrasjon? Forsvarspolitik i Vest-Europa etter den kalde krigen*. NUPI-Rapport nr 208, Oslo.
- Yost, David (1999): *The US and Nuclear Deterrence in Europe*, Adelphi Paper no 326, IISS.
- Vollebæk, Knut (1999): *Det nye NATO – Konsekvenser for Norge*, Det sikkerhetspolitiske bibliotek nr 7/99, DNAK.
- Aagaard, Finn & Bjørn Olav Knutsen (1999): *Tre scenarier for NATO-utvidelse – Virkninger for norsk sikkerhets- og forsvarpolitik*. FFI/Rapport-99/01424, Forsvarets forskningsinstitutt.