

# Innhold

---

*Det sikkerhetspolitiske bibliotek nr. 3-2002*



- 4 Russland
- 10 USA
- 13 EU
- 16 En norsk strategi?
- 19 Konklusjon: Norges strategiske dilemma på 2000-tallet

*Utgitt av: Den norske Atlanterhavskomiteé*  
*Redaktør: Kjetil Sørli*  
*Trykket av: Hegland Trykkeri AS, Flekkefjord*  
*ISSN: 0802-6602*

*For mer informasjon, besøk våre nettsider: [www.atlanterhavskomiteen.no](http://www.atlanterhavskomiteen.no)*

# Norges handlingsrom og behovet for en overgripende sikkerhetspolitisk strategi

*Av Iver B. Neumann*

Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom kan fremstilles som et triangel, der hjørnene utgjøres av Russland, USA og EU. Hjørnene har forskjellig ressursgrunnlag, diplomati, politiske kultur og militære doktriner. Denne artikkelen forsøker en systematisk fremstilling av handlingsrommet ut fra et slik skjema. To forhold trer frem som spesielt viktige. For det første medfører Russlands behov for anerkjennelse et potensielt press mot Norge. Muligheten for et slikt press skaper et norsk behov for å oppnå maksimal støtte fra de andre hjørnene – USA og EU. NATO var og er den viktigste arenaen der dette kan oppnås. Det transatlantiske spenningsnivået synes imidlertid å være økende, slik at prioritering av USA og NATO på sikt kan medføre svekket støtte fra EU. Det primære mål for Norge må være at alliansen ikke svekkes. Det sekundære mål må være å ikke prioritere bilaterale kontakter med noen enkelt alliert så sterkt at muligheten for å beholde støtte fra andre allierte svekkes. Dersom

EU på sikt viser seg å bli et stadig viktigere hjørne i makttriangelet, må man unngå å føre en politikk som sett fra EU fremstår som ensidig USA-orientert. Dersom Norge skulle havne i en slik situasjon, vil situasjonen i verste fall kunne bli at man blir stående alene med Russland i nord, uten å kunne påregne støtte fra noen av de to andre hjørnene.

Skal man tenke systematisk omkring Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom, må man tenke strategisk, og integrere politiske og militære elementer. Dette kan man for eksempel oppnå ved å stille fire spørsmål om hvert av makttriangelets tre hjørner, nærmere bestemt om deres

- ressursgrunnlag
- diplomati
- politiske kultur
- militære doktriner

#### RUSSLAND

Russlands kapabilitet er sterkt begrenset på alle områder foruten ett: kjernefysiske arsenaler. Hva angår sikkerhetspolitiske strukturer er det også bare en arena der Russland seriøst kan oppbære et visst krav på å være en stormakt, nemlig i de deler av tilstøtende territorier som inngikk i det tidligere Sovjetunionen. Det er simpelthen inngangsverdier i den russiske sikkerhetsdiskursen, og det uttrykkes for eksempel eksplisitt i den nasjonale sikkerhetsdoktrinen, at Russland er en stormakt og at SUS har førsteprioritet. Her er det en intim sammenheng. Doktrinen om Russlands «nære utland» må sees som en doktrine rettet inn mot å hevde interesser som skal konkretisere Russlands krav på stormaktsstatus.

En stormakt må ha en viss økonomisk basis. Med et offisielt BNI som er på samme størrelse som en vesteuropeisk middelmakts, er Russland på tross av medlemskapet i G-8 langt fra å ha en slik kapabilitet i dag. Russlands prioritering av

markedsøkonomiske innslag må ses som en innrømmelse av at det kun er dette systemet som på 2000-tallet kan gi en stat et tilstrekkelig sterkt økonomisk fundament til å fremstå som stormakt. Det er imidlertid en forutsetning for utvikling av markedsøkonomi at statens styring med økonomisk liv i noen grad er indirekte. Et sentralt dilemma for russisk politikk blir dermed grenseoppgangen mellom den politiske og den økonomiske sfære: Politisk sett er det avgjørende for regimet å kunne fremvise en sterk og handlekraftig leder, mens det i økonomisk henseende er viktig å oppebære et visst autonomt handlingsområde for økonomiske aktører.

Russland fører et annet diplomati enn de to andre hjørnene i makttriangelet. Årsaken ligger i at landet ikke prioriterer integrasjon som politisk strategi i samme grad. Dette har igjen interne politiske årsaker. Russlands plass i europeisk sikkerhetspolitikk var et viktig spørsmål på 1990-tallet, ikke minst fordi det var så omstridt. Spørsmålet var påtrengende både for den europeiske sikkerhetsordenen i stort, og for det generelle politiske liv i Russland. På statsystemnivå var den overordnede problemstillingen at Europas sikkerhet er institusjonalisert i organisasjoner der Russland i utgangspunktet ikke hadde noen plass. Både for NATO og for EU ble det derfor et prinsipielt viktig spørsmål hva slags forhold man skulle utvikle til Russland. Problemet ble løst ved at man spente et nett av støtteinstitusjoner over hele det eurasiske kontinent, og i tillegg imøtekom Russlands ønsker om spesielle kompletterende bilaterale avtaler. Den viktigste av de all-eurasiske organisasjonene er Partnerskap for fred (PfP), den viktigste bilaterale er NATOs og Russlands felleråd (PJC). Disse løsningene institusjonaliserer en ordning der NATO er kjernen, og resten av statene er mer eller mindre privilegerte partnere. Russland fremstår som den mest privilegerte partner.

Dette er ikke den type ordning Russland ønsket. Moskva prioriterte tvert imot å arbeide for beslutningsstrukturer der de

statene de betraktet som stormakter sammen skulle opptre i såkalt konsert. Aller helst ville man legge tyngdepunktet til OSSE, der man mente at Russland ville kunne spille en sentral rolle. At Russland opplever verden som dominert av disse to trendene og foretrekker den siste, kan man for eksempel lese ut av forsvarsdoktrinen av 2000, der det heter at verdenssituasjonene er dominert av «to motstridende trender». På den ene side er det vestlige lands forsøk «på å skape en internasjonal struktur basert på dominans» under amerikansk lederskap. Til tross for organisasjonsstøtte (tydeligvis fra NATO etc.), er målet her å unngå folkeretten til fordel for «unilaterale løsninger (inklusive bruk av militærmakt)». På den annen side finnes det en trend støttet av en rekke stater der målet er «forbedrede mekanismer for å håndtere internasjonale prosesser multinasjonalt». Mot amerikansk unilaterialisme, hvilket hva europeisk sikkerhet angår arter seg som NATO, står global multilaterisme, hvilket regionalt i tillegg til FN betyr OSSE.

Den spenningen som dermed oppsto mellom en vest-europeisk politikk tuftet på overnasjonale nettverk omkring Brussel, og en russisk politikk tuftet på ideen om stormakter med nasjonale interesser som skal samordnes, ble ikke utløst på 1990-tallet. Russisk politikk ble redusert til en pendling mellom to uforenelige posisjoner. På den ene siden forsøkte Russland å plassere seg nærmest mulig Brussel i nettverket av alleurasiske organisasjoner. På den andre siden forsøkte Russland å markere seg som en alternativ sikkerhetspolitisk pol for land som i likhet med Russland ikke ville prioritere deltagelse i de europeiske samarbeidsstrukturene (Hvite-Russland, Serbia, Tadjikistan o.a.) Så lenge Brussel er sentrum for den europeiske sikkerhetspolitiske orden, og Russland avstår fra enten å avfinne seg med sin plass som sideordnet node i det eurasiske nettverk eller å fullt ut prioritere en konfrontatorisk politikk *vis-à-vis* Europa, vil Russland være dømt til å balansere mellom disse to innbyrdes uforenlige posisjonene. Resultatet av denne grunnleggende

spenningen mellom Russlands ambisjoner og evner var en politikk som sett utenfra kan fremstå som vinglete.

Årsaken til spenningen må ikke først og fremst søkes i Russlands spesifikke nasjonale interesser, men i Russlands oppfattelse av seg selv som stat. I Russlands generelle politiske liv utgjorde spørsmålet om landets plass i europeisk sikkerhetspolitikk en viktig del av spørsmålet om hva slags politisk prosjekt Russland skulle være. Russlands vingling i forhold til europeisk sikkerhetspolitikk ble forsterket ved at de to mulige politiske valgene ble støttet av hver sin politiske leir innen Russland selv. Russlands plass i Europa har gjennom mer enn tre hundre år for russere vært en helt sentral del av spørsmålet om hva det vil si å være russisk, og hva slags regimetype staten Russland skal ha. På 1990-tallet ble gamle debatten reist som et spørsmål om i hvilken grad Russland skulle være det man omtalte som «et normalt europeisk land», hvilket betød et demokrati med markedsøkonomi, eller om man skulle følge en spesiell russisk utviklingsbane. Med valget av president Putin bekreftes et nasjonalt politisk kompromiss mellom nasjonalister og vestliggjørere som sannsynligvis vil prege inneværende tiår. Putin har sin institusjonelle base i FSB, en av KGBs arvtagere. Mens de militære, spesielt sjø og land, fremstår som betydelig svekket 10 år etter Den kalde krigens slutt, har de hemmelige tjenestene i høy grad klart å bevare sin integritet og effektivitet. At det i en situasjon preget av langvarig og uavklart maktkamp er de hemmelige tjenester som fremstår som den institusjonelle basis for et nasjonalt kompromiss, er ikke overraskende, spesielt ikke når de militære altså fremstår som betydelig svekket (og dessuten i Russland mangler tradisjon for å gå direkte inn i den politiske lederstrid). Politisk får man et system med overfladiske demokratiske trekk (partier omkring ledende skikkelser, en nasjonalforsamling etc.), men der det personlige presidentstyret er det sentrale. Det enestående russiske ivaretas dermed ved at man fortsetter tradisjonen med en sterk stat, ledet av en sterk

mann.

Et sentralt trekk ved den nasjonalistiske russiske tradisjonen er imidlertid at Russland hevder sin rolle som stormakt. En stormakt må ha en økonomi som er i stand til å levere de materielle forutsetningene for at stormaktstatusen kan opprettholdes. Det er her vestliggjørerne får sitt i det nasjonale kompromiss. Den økonomiske orden som nå vokser frem har klare trekk av markedsøkonomi, og det åpnes opp for en bred kontaktflate med vesten. Under Putin fremstår Russland i egne øyne igjen som sterk, og som en viktig politisk aktør i Europa og verden.

Den klassiske definisjonen av en stormakt er en makt som kan stå imot den samlede vekt av alle andre makter i systemet. En av årsakene til den vedvarende russiske motstanden mot den såkalte unipolariteten i statssystemet, er at unipolaritet utelukker mulighetene for at det kan finnes mer enn én stormakt. Når Russland forsøker å holde på sin tradisjonelle plass som ikke-integrert hjørne i maktrianget, kan det ses som et forsøk på å fremstå som en regional stormakt. Lignende fremstøt gjøres i Asia.

Russland har altså et elendig ressursgrunnlag, et diplomati som fortsatt legges opp etter en mal som andre europeiske stater i høy grad har forlatt eller er i ferd med å forlate, og en politisk kultur som skiller seg fra andre europeiske stater ved i relativt sterkere grad å være tuftet på ideen om den sterke leder, og i relativt mindre grad på ideen om rettsstat. Militærstrategisk er den kjernefysiske kapabiliteten nå helt sentral for Russland.

For de andre hjørnene betyr det overordnede kompromisset i russisk politikk at spørsmål knyttet til prestige forblir viktige, og at det blir vanskelig å komme frem til overgripende avtaler der Russland ikke kan fremstå som hovedpart. Behovet for å behandle Russland som en stormakt forblir helt sentralt, til tross for at landet åpenbart mangler de fleste av stormaktens kapabiliteter. Den generelle konsekvensen av det nasjonale russiske

kompromiss under Putin er at Russland blir mer predikabelt. Så lenge Putin effektivt utnytter den historisk tunge retorikken om behovet for en sterk stat ledet av en sterk mann, blir det vanskeligere for opposisjonen av nasjonalister og kommunister å tufte sin egen retorikk på at det er de som kan fylle denne rollen. De står dermed i motsetning til 1990-tallet, uten et klart taktisk politisk program. Situasjonen i Tsjetsjenia viser imidlertid at Russland under Putin er rede til å bruke tvangsmakt i stor skala for å holde landet sammen, og vel også for å slutte rekkene. Med Putin ved makten er det større sannsynlighet for at Russland vil bruke krig som et virkemiddel for å demme opp for synkende sosiale integrasjon internt. Det er imidlertid helt usannsynlig at et slikt tiltak vil rettes vestover, all den stund Russlands sydflanke er og vil forbli mye mindre stabil og dermed bedre egnet til å iverksette en slik operasjon. I og med at Russland under Putin fremstår som en rasjonell aktør, klart opplever seg som den underlegne part i forhold til NATO, og i tillegg viser utstrakt vilje til å øke grenseflaten for økonomisk samarbeide med NATO-landene, er det svært lite sannsynlig at landet vil risikere en eskalasjon av politiske spenninger til kamphandlinger som vil kunne involvere landet i direkte konfrontasjon med NATO-land. For Norge betyr den økte grenseflaten og Russlands svakhet og behov for å fremstå som sterk, at mulighetene for en begrenset konfrontasjon med Russland er større nå enn de var under Den kalde krigen. Norge og Russland har fortsatt et uavklart avgrensingsproblem i Barents-havet. Av de generelle politiske grunner som er beskrevet ovenfor, hvorav stormaktstatus og opplevet behov for å markere Russlands territorielle integritet er de viktigste, vil Russland under Putin måtte forventes å være mindre fleksibel hva angår territorielle spørsmål, suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse enn tidligere. Russlands holdning i tilfelle krise i forhold til et mindre naboland må forventes å bli steil. Opprettelsen av en russisk kystvakt kan sees i et slikt perspektiv. Myndighetsutøvelsesproblematikken i



Barentshavet, men også på Svalbard og annetsteds, er slik at sannsynligheten for en krise er forholdsvis høy. Erfaringer fra Svalbard på 1990-tallet understøtter dette. Den øker ytterligere ved at det er flere dynamiske faktorer på ressursiden i området, først og fremst knyttet til nye muligheter for petroleumsutvinning og forventet økende global efterspørsel etter fisk. Putins stormaktsretorikk med tilhørende behov for å fremstå som en sterk leder for et sterkt Russland, innebærer imidlertid at Russland i større grad vil utnytte kriser til å markere nasjonal styrke, og at landet blir en vanskeligere forhandlingspart. Dette betyr at muligheten for at Russland vil utløse kriser er øket, og at det vil bli vanskeligere enn før å få stoppet eskaleringen av kriser.

## USA

USA har, med et sentralt unntak for petroleum, et ressursgrunnlag uten manko. Det er ledende innen en rekke økonomiske områder, og klart ledende hva angår våpenteknologi. Den diplomatiske tradisjonen er ung. Med unntak for et intermesso i republikkens første år, stammer den fra tiden etter første verdenskrig. Statens forholdsvis svake evne til indirekte styring av samfunnet ved hjelp av autoritativ verdifastsettelse er også en begrensende faktor. Mens det i europeiske stater eksisterer en rekke tilknytningspunkter mellom stat og samfunn, er dette ikke i samme grad tilfelle i USA. Styring må blant annet på grunn av denne situasjonen i høyere grad enn i Europa skje ved hjelp av direkte virkemidler. Det er også en viktig del av dette bildet at den politiske klasse er ganske skarpt adskilt fra samfunnet. En del staters senatorposter går for eksempel i noen grad i arv. Fordelen ved denne situasjonen er at det politiske miljø har høy grad av stabilitet, hvilket vil si at effektene av skifter i politisk kultur – for eksempel ved at den fundamentalistiske Christian Coalition innen det republikanske partiet styrkes ytterligere – vil bli dempet av det sterke politiske *establishment*. Ulempen er altså at samfunnet i liten grad kan

styres ved kooptering og indirekte styring slik det for eksempel skjer i Norge, og i større grad må styres direkte.

USA har en offisiell nasjonal doktrine samt et sett militære underdoktriner som alle oppdateres løpende. Den gjeldende, *A National Security Strategy for a New Century*, er fra desember 1999. Den tar utgangspunkt i et sett «nasjonale interesser» som graderes som henholdsvis vitale, viktige, og humanitære/andre. Spesifikke prosesser og scenarier forsøkes så tilordnet dette interessehierarkiet. Amerikanske økonomiske interesser er tilstede overalt på kloden. Det militære har tilstedeværelse i 65 land. En slik eksponering tilsier at strategisk tenkning er og må være global. Relasjonene til de to andre hjørnene i det makttriangelet som omgir Norge – Russland og EU – ses altså først og fremst i et globalt perspektiv. Det sentrale punkt i vår sammenheng, er at hovedfokus er blitt rettet mot det som på 1990-tallet ble kalt «røverstater» og som nå kalles «states of concern» – og ikke mot Europa. Det er liten grunn til å tro at dette vil forandre seg med det første.

Den amerikanske fokusforskyvningen som har funnet sted over de siste ti årene er markant, og av sentral betydning sett fra Norge. Under Den kalde krigen, spesielt dets siste fase, gikk den amerikanske sjømilitære doktrinære tenkning i retning av å tenke på mulige straffeekspedisjoner mot den sovjetiske Kola-basen på grensen mot Norge som mottrekk mot eventuelle sovjetiske trekk annet steds på kloden. Norge ble dermed viktig i kraft av sin nærhet til Kola-basen. Generelt var Norge viktig som mulig springbrett for bevegelser mot Sovjetunionen, og det var viktig å nekte andre makter adgang til Norge som mulig oppmarsjområde for maritime operasjoner. Videre var Norge viktig på grunn av generell nærhet til nordlige havområder, som var hovedtilholdsted for ubåter med gjengjeldelseskapasitet i tilfelle kjernefysisk angrep. Mens de foregående interessene neppe lenger er presserende aktuelle, er den siste fortsatt en faktor. Man må videre spørre om det siden Den kalde krigen er kommet noen nye

faktorer til, som kan kompensere for Norges mindre sentrale stilling i amerikansk strategisk tenkning. Den faktor som peker seg ut, er petroleumsforekomstene i Nordsjøen. Gitt at forholdsvis små reduksjoner i petroleumstilgang kan være en utfordring for den amerikanske økonomi, kan dette være en potensiell faktor. Det tilgjengelige materialet kan imidlertid ikke peke på at det foreligger noe konkret amerikansk tenkning og langt mindre noen planlegning som kunne konkretisere en slik interesse, slik militær tenkning og planlegning konkretiserte maritime interesser under Den kalde krigen. Man må derfor konkludere med at Russlands mindre viktige stilling i amerikansk strategisk tenkning etter Den kalde krigen innebærer en reduksjon også hva angår Norges plass i amerikansk strategisk tenkning.

Historisk finnes det én sentral amerikansk interesse i amerikansk Europa-politikk, nemlig å unngå at det eurasiske kontinent kommer under én makts hegemoni. Sentrale historiske eksempler var USAs inntreden i to verdenskriger for å forhindre et tysk hegemoni, samt Den kalde krigens oppdemningspolitikk overfor Sovjetunionen. USAs skepsis mot EUs forsvars- og sikkerhetspolitikk føyer seg altså inn i et historisk mønster. Skepsisen gir seg uttrykk i at man insisterer på at NATO skal være den sentrale forsvarspolitiske institusjon i Europa, samt en konsolidering og utbygging av bilaterale kontakter med europeiske land som er eller gjerne vil bli NATO-medlemmer. Her er en faktor som øker den strategiske interesse USA har av Norge, ikke minst på grunn av utenforskapet av EU. Om denne økningen er nok til å kompensere for eller endog føre til en nettoøkning av amerikansk strategisk interesse, vil avhenge av hvor fundamental USA opplever EUs utfordring mot NATO å være. Den offisielle linjen er at NATO skal ha såkalt «right of first refusal» hva angår enhver situasjon – altså at EU ikke skal kunne foreta seg noe før NATO har avgjort om organisasjonen skal eller ikke skal foreta seg noe – og at USA insisterer på å spille den ledende rolle. I andre sammenhenger har amerikanske

beslutningstagere snakket om utfordringen fra EU blant annet som et anslag mot USAs militære tilstedeværelse i Europa, og som et slag i ansiktet på USA. USA synes imidlertid å ha såpass stor egeninteresse i å opprettholde sitt militære nærvær i Europa og sin ledende rolle i NATO at det er vanskelig å se for seg en nedtrapping av amerikansk engasjement på disse områdene. Derimot er det en direkte konsekvens av offisiell amerikansk politikk at presset på andre NATO-land i retning av å innrette seg etter amerikanske ønsker hva angår å prioritere NATO fremfor EU og føre NATO-politikk som ligger nærmest mulig opp til amerikansk politikk, vil øke.

## EU

EUs ressursgrunnlag er i utgangspunktet meget godt. Formelt sett er EU verdens største økonomi. Generelt, og spesielt i forsvarssammenheng, er oppstykketheten imidlertid fortsatt betydelig. Selv om det har vært en markant oppsving i forsvarsindustriell integrasjon gjennom hele 1990-tallet, og selv om det har funnet sted en betydelig forskyvning i retning av multinasjonale styrkeoppsetninger, går mye av de ressursene som tilsynelatende bevilges til forsvar, til administrative kostnader på nasjonalt nivå. Dette vil være tilfelle også om EU når sine såkalte headline goals og ser seg istand til å stille en planlagt styrke på 60.000 hærpersoneell pluss marine og luft. EU-styrken dreier seg om et styrkeregister, der det til tross for tiltak for å koordinere våpentyper og doktriner, samøve styrker og utvikle felles doktriner, fortsatt vil eksistere betydelige koordineringsproblemer og administrative merkostnader. Det foreligger videre sentrale mankoer hva angår evne til styrkeprosjisering, først og fremst på områdene løftekapasitet og etterretning.

I diplomatisk henseende finner man begrensninger av samme type. DG 1A har på 1990-tallet lyktes i å konsolidere og styrke EU-kommisjonens embryoniske korps av internasjonalt aktive

tjenestemenn. Utenriksportefølgen er imidlertid spredt også på andre DG-er, slik at minst tre kommissærer er tungt og direkte involvert. Kommisjonens leder har ikke mulighet til å styre Kommisjonen i en slik grad at han kan samle kollegiet og få Kommisjonen til å fremtre som en enhetlig aktør. I tillegg kommer spenningen mellom Kommisjonen og Rådet. Et av de lange skritt mot en felles europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk som ble tatt på 1990-tallet, var opptrettelsen av et eget sekretariat ledet av Javier Solana. Dette sekretariatet ble imidlertid underlagt Rådet, og ikke Kommisjonen. Styrkingen av EU-diplomatiet skjer altså parallelt innen to forskjellige institusjonelle rammeverk. I tillegg til de interne kompetanstridigheter i Kommisjonen, påløper det dermed et nytt lag med stridigheter Kommisjonen og Rådet imellom. EUs tyngde på den internasjonale arena lider under disse institusjonelle svakhetene. Rådet er selvfølgelig som det viktigste stedet for mediering av de nasjonale regjeringers forskjellige politiske agendaer også preget av spenninger. Endelig utgjør det roterende EU-formannskapet nok en vesentlig svakhet. Til tross for at kontinuiteten forsøkes ivaretatt ved at formannskapslandet til enhver tid opptrer flankert av foregående og påtroppende formannskapsland, og til tross for rotasjonsordningen er slik at et av de større EU-landene til enhver tid inngår i denne troikaen, medfører de halvårlige skiftene ytterligere koordineringskostnader.

Også hva angår politisk kultur er det spenninger som preger bildet. To land, Storbritannia og Frankrike, har en ubrukt aksepterende kultur for bruk av militær tvangsmakt, mens de andre landene i varierende grad ikke har det. De overnasjonale organene, og for den slags skyld også Rådet som sådan, har begrenset direkte legitimitet i forhold til EUs befolkning. Eventuelle militære operasjoner vil derfor måtte legitimeres også på nasjonalt nivå.

EU har ingen overordnet militær doktrine. Nedslagsfeltet er først og fremst regionalt, det vil si EU-området samt områdene

til land som sikter mot å bli medlem og deres umiddelbare naboer. Militære virkemidler er underordnet utenriksøkonomiske og virkemidler assosiert med såkalt «soft power» og moralsk autoritet (forsvar for rettsstat, demokrati, menneskerettigheter etc.). De ledende medlemsland har fullt utviklede strategier, men også sett fra nasjonalt nivå sakker EU-landene akterut i forhold til den pågående amerikanske revolusjonen i militære anliggender. EUs forhold til Russland er bedre enn USAs, ikke minst fordi Russland fortsatt ser EU som mindre av en direkte opposent. Russlands manglende aktpågivenhet for andre former for makt enn militærmakt og fortsatte ambisjoner om å opprettholde en global politikk har, sett fra EU, den fordel at den betydelige russiske misnøyen med den europeiske sikkerhetspolitiske orden fortsatt først og fremst rettes mot NATO og USA. EU er dermed godt posisjonert til å pleie sitt generelle politiske forhold til Russland. Det blir imidlertid en utfordring å opprettholde denne situasjonen etterhvert som den forsvarspolitiske integrasjonen øker. Så langt har Russland imidlertid vært forbausende lite fremsynt i sine vurderinger av EUs strategiske kapabiliteter, hvilket altså sett fra EU har sine klare fordeler.

EUs forhold til USA kompliseres av tre grunnleggende faktorer. For det første har USA et globalt strategisk perspektiv der Europa ikke fremstår som spesielt sentralt, mens EU først og fremst har et regionalt strategisk perspektiv. For det annet innebærer de lengre europeiske erfaringer med diplomati, den europeiske politiske kultur og de tiltagende svakere militære kapabiliteter at EU prioriterer andre strategiske virkemidler enn de militære i sterkere grad enn det USA gjør. For det tredje foreligger det på det økonomiske området en rekke direkte og konkrete motsetningsforhold som stadig slår ut i såkalte handelskriger. Det multilaterale systemet har så langt vist seg i stand til å håndtere disse motsetningene før de utviklet seg til å bli mer enn irritasjonsmomenter. Som sådan er de like fullt av en viss betydning. I og med at ingen av disse faktorene synes å

ville bli mindre sterke, men at de konfliktene de skaper sannsynligvis vil intensiveres i takt med at EU styrker sin stilling som enhetlig aktør, vil transatlantiske spenninger etter alt å dømme bli et dominerende innslag i makttriangelet i tiden fremover. Det er imidlertid ikke overveiende sannsynlig at dette vil føre til vedvarende åpne konflikter. På det sikkerhetspolitiske området strukturerer og institusjonaliserer NATO disse spenningene såpass effektivt at konfliktene sannsynligvis vil forbli bare delvis offentlige. NATO er såpass grunnfestet som institusjon og sikkerhetsfelleskap at det skal mye til før den sprenges. De transatlantiske spenningene vil derfor sannsynligvis først og fremst slå ut i vedvarende slitasje snarere enn i åpne og spesifikke konflikter. Ikke desto mindre vil vedvarende slitasje av denne typen øke mulighetene for at konflikter ikke vil finne sin løsning innen NATO-systemet, men snarere flere opp i offentligheten. Mye vil her avhenge av om USA lykkes i sitt forsett om å tilpasse seg EUs stigende tilstedeværelse som strategisk aktør – og av at EU vil fortsette å akseptere USAs lederskap.

#### EN NORSK STRATEGI?

Avansert strategisk tenkning er historisk sett først og fremst å finne hos stormaktene. Det skulle imidlertid ikke være noen spesiell grunn til at også Norge burde kunne utvikle en mer helhetlig strategisk tenkning. Dette avsnittet ser på forutsetninger for å bevege seg i en slik retning.

Norges ressursgrunnlag er godt, men partielt. Avhengigheten av petroleum er stor. Prosenten av BNP som avsettes til forsvarsformål var fallende på 1990-tallet, og ligger nå omkring eller endog noe under 2%. Det er imidlertid et åpent spørsmål hvor mye av det som budsjetteres som forsvarsutgifter som faktisk går til forsvar. Distriktpolitiske hensyn spiser av lasset. Det samme gjør opprettholdelsen av en egen norsk militærindustri. Det norske forsvar er også sterkt overadministrert sammenlignet med for eksempel Danmarks eller Sveriges. Som man har sett i

situasjoner der styrker skulle ut i felt på 1990-tallet, er det et gap mellom oppgitt størrelse på disponible mannskaper innmeldt i internasjonale registre, og den størrelse man faktisk kan oppnå innen angitt tid. Hva angår ressurser er Norges problemer politisk vilje til å bruke penger på Forsvaret, samt administrative problemer innen forsvarssegmentet selv.

Norges diplomatiske tradisjon er ung. Det er en stor styrke for diplomatiet at man gjennom hele 1990-tallet var i stand til å mobilisere en hel rekke sosiale og politiske aktører som sammen med staten bar mye av den diplomatiske aktiviteten. Det argumenteres av og til for at norsk diplomati lider under manglende kraftsamling i retning makttriangelet. Ikke desto mindre kan det argumenteres for at de *image*-messige og agenda-settende fordelene ved å markere Norge som en viktig aktør på områdene utvikling, mediering etc. kommer til nytte også i norsk makttriangel-diplomati. Det gir en grad av aksess og moralsk autoritet som er gode kort for en småstat som ikke har noen mulighet til å trekke på materielle maktressurser, og som derfor nødvendigvis må se seg om etter måter å kompensere for slike ressurser ved å øke sin symbolmakt. Denne tilgangen styrker etter alt å dømme også norsk diplomatis anseelse i befolkningens øyne, hvilket er spesielt viktig gitt at norsk politisk kultur har et ambivalent forhold til omverdenen.

Norsk politisk kultur sanksjonerer fjerntliggende og nordisk aktivitet positivt. Staten er sterk nok og har et intimt nok forhold til samfunnet til gjennomgående å styre indirekte. Som nevnt har man på 1990-tallet lykket med å ta i bruk samfunnsaktører i stadig større grad. Store deler av det norske samfunn synes imidlertid ikke å gi nevneverdig prioritet til problemstillinger knyttet til makttriangelet. Resultatet av folkeavstemningene i 1972 og 1994 viser at Europa-politikken er et unntak i norsk utenrikspolitikk, idet staten ikke har samme positive sanksjonering i Europa-politikken som i annen politikk. Det ble ovenfor påvist sterk dynamikk i relasjonen mellom



makttriangelets europeiske og amerikanske hjørner. Dette vil ventelig bli den sentrale utfordringen for norsk diplomati i kommende tiår. Norsk politisk kultur er for Europa-politikkens vedkommende en sterkt begrensende faktor. Her ligger det en helt sentral hemsko for en norsk «grand strategy».

Den største hemsko for en mulig norsk «grand strategy» synes imidlertid å være mangelen på en overordnet militærdoktrine og på strategisk tenkning som evner å gå utover rent militærfaglige forhold. Etter Den kalde krigen hadde ikke Norge noen forsvarsstruktur som var egnet i en situasjon der det skulle utkjempes andre typer kriger enn storkrig. Forsvarsminister Johan Jørgen Holst viste for eksempel indirekte til dette da han under en debatt i Stortinget i 1993 uttalte at «For Norge vil det mest naturlige være å bidra med støtteenheter og sanitet til fredsopprettende operasjoner. Da utnytter vi våre fortrinn fra verneplikt- og totalforsvaret best».

En hovedårsak til at Norge under Den kalde krigen i liten grad utviklet en nasjonal strategisk tenkning, var den ensidige avhengigheten av USA og NATO, og en hovedårsak til den sendrektige omlegningen av forsvarsstrukturen, var nettopp mangelen på en tradisjon for strategisk tenkning. Det er ikke vanskelig å se hvorfor man ikke utviklet en slik situasjon etter Den annen verdenskrig. Så lenge man trengte en motvekt mot Sovjetunionen og det bare fantes én hovedkandidat til å fylle denne rollen, kunne man lene seg på NATOs strategiske tenkning. Behovet for egen strategisk tenkning var begrenset. Planlegging for krig kunne også i hovedsak rette seg mot ett makttriangel-scenario, nemlig storkrig.

Da krig som politisk praksis på 1990-tallet vendte tilbake til Europa etter et halvt århundres fravær, hadde Norge ikke noen nevneverdig tradisjon for strategisk tenkning. Dette gjenspeiler seg i de offisielle mål, som er meget generelle. Forsvarspolitisk Utvalg oppgir for eksempel følgende:

De overordnede mål for norsk sikkerhetspolitikk er nedfelt i

St. meld. 22. (1997-98):

- å forebygge krig og bidra til stabilitet og fredelig utvikling
- å ivareta norske rettigheter og interesser, og beskytte norsk handlefrihet overfor politisk og militært press
- å ivareta norsk suverenitet (NOU 2000:20: 20).

Det synes på bakgrunn av denne gjennomgangen å være to sentrale brister i Norges forutsetninger for å nærme seg en helhetlig strategisk tenkning. Brist nummer en, statens manglende legitimitet overfor nasjonen i Europa-politikken, er av en type som det i denne sammenheng er lite å gjøre med. Brist nummer to, mangelen på en nasjonal strategi som kan bidra til at militær doktrinær tenkning forankres best mulig i overgripende politiske hensyn – er det derimot mulig å gjøre noe med. Det neste logiske skritt i retning av mer helhetlig strategisk tenkning er å konkretisere og formalisere en nasjonal sikkerhetsstrategi over en slik lest, og å begynne arbeidet med å bringe militære doktriner i overensstemmelse med den.

#### KONKLUSJON: NORGES STRATEGISKE DILEMMA PÅ 2000-TALLET

Norge står overfor grunnleggende utfordringer som i sitt vesen er politiske, men som ikke kan diskuteres fyldestgjørende uten at de militære aspektene tillegges betydelig oppmerksomhet og vekt. Norges fremste strategiske utfordring i makttriangelet er at Russland har valgt fortsatt å tenke og planlegge med utgangspunkt i statlig suverenitet, mens resten av Europa har valgt å tenke og planlegge integrerende. Russlands strategiske tenkning domineres av et behov for å bli anerkjent som stormakt. At landets ressurser i andres øyne ikke synes å gi noe grunnlag for en slik status, fører bare til at landet insisterer desto sterkere på slik anerkjennelse. Behovet for anerkjennelse er først og fremst rettet mot USA, dernest mot EU. Forholdet til Norge ses først og fremst som en funksjon av dette – Norge fremstår fra Moskva

i foruroligende grad som USAs forlengede arm i nord. Samtidig har Norge etterhvert en ganske bred grenseflate mot Russland. Spesielt på områdene fisk og petroleum er det adskillig rom for at konflikter oppstår. Det er et overordnet hensyn at de konflikter som vil kunne bli for store for Norge, men for små til at våre allierte vil ta belastningen med å involvere seg, reduseres mest mulig. Svaret på dette dilemmaet ligger delvis i at det bilaterale forholdet til Russland fremstår som stabilt og oversiktlig, men først og fremst i at Norges tilknytning til de allierte er tettest mulig – det vil si så tette som vi kan oppnå å få dem. Norge må som småstat med Russland som nabo efterspørre støtte fra makttriangelets to andre hjørner.

Det disse to hjørnene har felles, er at de ser og planlegger for europeisk sikkerhet i et integrerende perspektiv. Hovedproblemet er at denne integrasjonen skjer parallelt på flere arenaer. På 2000-tallet er det, som drøftet ovenfor, overveiende sannsynlig at EU vil fremstå som en strategisk aktør av betydning. EU vil i kommende tiår neppe fremstå som noe alternativ til NATO, men alene det faktum at det vil eksistere en strategisk aktør annen enn NATO innebærer en forandring av vidtrekkende betydning. Mens 1990-tallet var tiåret da man diskuterte hvorledes man skulle forholde seg til Sovjetunionens avvikling og Russlands tilbakekomst, kan 2000-tallet bli tiåret der man må forholde seg til økende transatlantiske spenninger.

For Norge blir dilemmaet at vektingen av sikkerhetspolitisk samarbeid med de to andre polene i økende grad kan fremstå som at man velger mellom dem. Primært må man bidra til at de transatlantiske spenningene blir minst mulig ved å unngå å bidra til at saker der det er transatlantisk uenighet, blir satt på spissen innen NATO. Det er en hovedutfordring for Norge å bidra til å unngå slik uenighet. Norske innspill som forsøker å bruke den ene part mot den annen for å oppnå støtte til særstandpunkter for eksempel hva angår CFE-avtalen, nordområdenes betydning eller størrelse på styrkebidrag i Kosovo, kan nok gi en spesifikk

uttelling hva disse spesifikke sakene angår. Ved å aktivere og mobilisere allerede foreliggende transatlantiske spenninger, vil slike innspill imidlertid også bidra til å sementere disse spenningene, hvilket ikke vil være i Norges langsiktige interesse. Norges langsiktige interesse av at spenningene holdes på et lavmål, peker altså i retning av at eventuelle særstandpunkter må fremmes på en måte der man ikke mobiliserer spesielle bilaterale koblinger, for eksempel til USA.

Det sekundærte mål for Norge må i forlengelsen av dette være å ikke prioritere bilaterale kontakter med noen enkelt alliert så sterkt at muligheten for å beholde støtte fra andre allierte svekkes. Dersom EU på sikt viser seg å bli et stadig viktigere hjørne i makttriangelet, må man unngå å føre en politikk som sett fra EU fremstår som ensidig USA-orientert. Dersom Norge skulle havne i en slik situasjon, vil situasjonen i verste fall kunne bli at man blir stående alene med Russland i nord, uten å kunne påregne støtte fra noen av de to andre hjørnene.