KORTINFO FRA DNAK **5-2006**
Den norske Atlanterhavskomité

USA OG EUROPA: FORTSATT HAND I HAND?

av Anders Kjølberg; Senior forsker; Forsvarets forskningsinstitutt.

NATO er igjen i krise. Denne krisen er kanskje mer dyptgående og muligens også mer alvorlig enn tidligere kriser fordi den går på to nivåer: mentalitet og interesser. Dette betyr ikke at den ikke kan overvinnes. Det krever imidlertid vilje til endring på begge sider av Atlanteren. Politikk er imidlertid ikke alltid like logisk og "rasjonell", men preget både "fornuft og følelser" og "stolthet og fordommer", for å låne to boktitler fra Jane Austen.

Den nye motsetningen mellom USA og Europa skyldes i stor grad ulikt syn på utfordringen fra internasjonal terrorisme, men også underliggende motsetninger som ble brakt opp til overflaten.

Skal man vurdere de motsetningene og problemene NATO nå står ovenfor, kan man ta utgangspunkt i fire problemkomplekser:

- amerikansk sikkerhetspolitikk og unipolar internasjonal struktur
- reaksjonen på 9/11 og sikkerhetisering av trusselen fra internasjonal terrorisme
- EUs sikkerhetspolitiske ambisjoner og sikkerhetslogikk
- NATOs framtid

Amerikansk sikkerhetspolitikk og unipolar struktur

Etter Sovjetunionens sammenbrudd har det vært én dominerende makt, eller hegemon, og det er USA. Ingen andre stater har tilnærmelsesvis det samme maktgrunnlaget, verken økonomisk eller militært. Dette er et enestående fenomen, i alle fall i den vestlige verden, noe som.fører til at det er lite teori om sikkerhetstenkning i slike systemer.
Selv om hegemonen ikke står overfor virkelig alvorlige trusler fra andre aktører i systemet, betyr ikke dette at sikkerhetstrusler ikke eksisterer. Utviklingen av andre staters makt er viktig for hegemonen fordi opprettholdelse av ens egen dominerende posisjon er viktig. I tillegg vil selv en hegemon alltid være sårbar på enkelte områder, noe man i dag ser når det gjelder trusselen fra internasjonal terrorisme. Statlige, og ikke-statlige aktører, kan av ulike årsaker skape problemer, f eks i form av internasjonal kriminalitet, narkotikahandel, illegal innvandring, og nå særlig internasjonal terrorisme.

Når det gjelder *hvordan* en hegemon fremmer sine sikkerhetsinteresser, kan man tenke seg to hovedstrategier basert på økonomisk teori utviklet av Charles Kindleberger: den ene er å søke å fremstå som den "gode" ("benevolent") hegemon, som fremstiller sin politikk som en politikk som fremmer det internasjonale samfunns "felles goder", og at det er i interessen til det internasjonale samfunn som sådan at denne situasjonen opprettholdes. For at dette skal bli akseptert av de andre sentrale aktørene i det internasjonale system, forutsetter dette både at hegemonen tar hensyn til disse statenes interesser ved utformingen av sin politikk og at denne politikken er i samsvar med internasjonale normer, samt blir ført innen rammen av internasjonale institusjoner.

"Makthegemonen" ("Coercive") derimot legitimerer sin politikk først og fremst gjennom at det er den som har makten, og søker i første rekke å fremme *nasjonale* interesser. Internasjonale normer og institusjoner ses på som begrensende faktorer. Midlene er også ulike. Mens den første legger mer vekt på "myke" midler som politisk og økonomisk press, legger den siste mer vekt på militære midler. Det er neppe tvil om at amerikansk utenrikspolitisk har endret karakter, fra å føre en politikk mer i samsvar med den "gode" hegemon strategien under Clinton, til å ligge nærmere "makthegemon" strategien under George W. Bush.

I internasjonal politikk teori er det også to ulike synspunkter på hvordan andre stater reagerer dersom én makt blir dominerende; enten vil andre stater se dominerende makt i seg selv som en trussel og eventuelt inngå allianser for å motvirke denne makten ("maktbalanse") eller de vurderer i hvilken grad denne makten virkelig representerer en trussel og ser mer på den dominerende makts politikk og intensjoner ("trusselbalanse"). En "god hegemon" strategi må derfor forventes å føre til at det i mindre grad vil bli forsøkt å bygge opp motmakt fra andre stater mot hegemonen, i vårt tilfelle USA.

I virkelighetens verden vil ingen av disse strategiene finnes i en rendyrket form. Politikken vil i større eller mindre grad avspeile den ene eller den andre. Når dette er sagt, er det likevel grunn til å påstå at mens den amerikanske politikken under Clinton i alle fall forsøkte å gi et bilde av USA som den "gode hegemon", blir det under George W. Bush i langt større grad understreket at det er amerikanske nasjonale interesser som skal legges til grunn for politikken, at man har et langt mer pragmatisk syn på betydningen av normer og institusjoner, og at politikken legitimeres av den dominerende amerikanske makt. M.a.o. langt nærmere den andre strategien. Dette har konsekvenser både for synet på militærmakt som virkemiddel og på NATOs betydning sett med amerikanske øyne.

USAs holdning til militærmakt og NATO

Bruk av militære maktmidler i forholdet mellom stater har alltid vært et kontroversielt tema i internasjonal politikk. Denne bruken bør helst være både effektiv og legitim; effektiv for å nå de politiske mål som er hensikten med bruken, legitim for at ikke de politiske kostnader med denne bruken skal bli for stor. Den relative betydning av disse to hensyn for amerikansk politikk har endret seg det siste tiåret, delvis som resultat av den endrede hegemonistrategi, men også pga erfaringene fra konfliktene i det tidligere Jugoslavia.

Effektiviteten har blitt bedret gjennom vektlegging av teknologi og nettverkbaserte militære systemer; en utvikling som har resultert i hva som betegnes som en militær "transformasjon", og som har blitt kopiert i større eller mindre grad i andre NATO-land. Legitimitet av militær maktbruk har både et innenriks- og et utenrikspolitisk aspekt. Det innenrikspolitiske drøftes nærmere i forbindelse med reaksjonene på 9/11. Det utenrikspolitiske derimot er knyttet til om maktbruken skjer i samsvar med internasjonale normer og foregår innen en institusjonell ramme. Også i denne sammenheng er det viktig hvilken hegemonistrategi USA fører, og som vi allerede har sett er det ikke like viktig som tidligere at militær maktbruk blir sett på som legitim i omverdenen og at den skjer innen en institusjonell ramme.

Fra amerikansk side har man gang på gang understreket, spesielt fra forsvarsminister Rumsfeld, at det er "oppdraget som bestemmer alliansen", og at internasjonale institusjoner må være "relevante". Underforstått betyr dette at de må fremstå som nyttige for USA. Det som i dagens situasjon i første rekke gjør NATO relevant er dets ressurser ("verktøykasse") og den legitimitet det kan gi dersom andre NATO-land støtter USA.

Ulempen, sett med amerikanske øyne, ved å trekke på NATO er at det da ikke er USA alene som bestemmer politikken, og bruken av maktmidler, men NATO som sådan. Dette kan føre til at politiske føringer gjør den militære maktbruken mindre effektiv ("war by committee"), noe man bl.a. så under Kosovo-krigen.

9/11 og sikkerhetisering

Terrorangrepene på USA 11. september 2001 kom som et sjokk og fikk sikkerhetspolitiske ringvirkninger av en størrelsesorden som i etterkrigstiden bare kan sammenlignes med Murens fall i 1989. Trusselen fra internasjonal terrorisme har senere dominert den sikkerhetspolitiske dagsorden, ikke bare i USA, men også i den øvrige verden. Denne trusselen mot samfunnet ble i ekstrem grad "sikkerhetisert", for å bruke den danske statsviteren Ole Wævers uttrykk. Dette vil si at det blir sett på som legitimt å bruke virkemidler som i andre sammenhenger fremstår som illegitime. Tidligere hadde terrorisme

mer blitt sett på som en *risiko* som skulle håndteres av det politiske og juridiske system, og med midler som også i andre sammenhenger ble sett på som legitime. Dette endret seg nå på en dramatisk måte i USA, hvor det ble erklært "krig" mot internasjonal terrorisme.

Dette er en utvikling man ikke i samme grad så i andre vestlige, land, hvor utfordringen fra terrorisme mer var en *risiko*, og som man delvis også hadde stått overfor tidligere. Sympatien USA hadde hatt etter 11. september, og den støtten den amerikanske krigføringen hadde, forsvant i brede kretser i Europa. Dette skapte motsetninger, og kritikk av USA, spesielt gjaldt dette enkeltland i EU, og delvis EU som institusjon.

EU

EU er et spesielt studieobjekt fordi det både er en aktør i seg selv og en arena for enkeltstatenes politikk, men hvor man i stadig større grad ser en tyngdeforskyvning over til det første, også på det sikkerhetspolitiske området. Det som kanskje i særlig grad karakteriserer EUs beslutningskultur, er vektleggingen av *legitimitet.* EU er på mange måter et byråkratisk-legalt system hvor det er viktig at beslutningsprosess og vedtak er i samsvar med aksepterte normer. I tillegg til legitimitet på dette nivået må også den enkelte stat ha intern legitimitet i forhold til sin egen opinion når viktige beslutninger tas.

Det at internasjonal terrorisme i Europa blir mer sett på som en *risiko* enn som en trussel, gjør at denne utfordringen skal håndteres med de virkemidler som blir sett på som legitime også i andre sammenhenger. Vi ser bare en begrenset grad av sikkerhetisering. Vektleggingen av normer og legitimitet i sikkerhetspolitikken har kommet så langt at man nesten kan snakke om en "avsikkerhetisering" av sikkerhetspolitikken. EU har derfor lagt seg på en helt annen linje enn USA her.

Når det gjelder mål og midler i sikkerhetspolitikken generelt, og i kampen mot internasjonal terrorisme spesielt, er det både likheter og ulikheter i forhold til USA. Begge har demokrati og stabilitet som viktige mål, men EU legger vekt på et bredere spektrum av virkemidler, hvor militær makt i større grad inngår i en større sammenheng. I forhold til internasjonal terrorisme legges det mer vekt på årsakene enn på bekjempelsen. EU har også prioritert stabilitet i nærområdet som sin viktigste sikkerhetspolitiske oppgave, men har i de siste årene utvidet sitt sikkerhetspolitiske operasjonsområde både sørover, mot Afrika, og østover, mot det "utvidede Midtøsten".

EU som institusjon har klare mål om å bli en sentralt sikkerhetspolitisk aktør ikke bare i sitt nærområde, men også i andre områder. Dette er imidlertid en ambisjon som begrenses av tre forhold: økonomi, indre forhold i EU, og forholdet til USA og NATO. En utvikling av et militært apparat med global rekkevidde vil være svært ressurskrevende, selv om enkeltstatene allerede nå disponerer omfattende militære ressurser. Problemet er derfor om opinionen vil akseptere store militære utgifter i en situasjon hvor det ikke er noen presserende militær trussel.

EU er også en arena for ulike nasjoners interesser, og på det sikkerhetspolitiske området har det vært klare motsetninger, noe som i første rekke skyldes at statene har ulikt forhold til USA og Russland. Stater som befinner seg i Russlands nærområde, og som har en historie med russisk dominans, ser fremdeles på Russland som en sikkerhetstrussel. Disse ser hen til NATO, og spesielt USA, som en beskytter, og har langt på vei utviklet patron-klient relasjoner i forholdet til USA. I tillegg har en rekke av de atlantiske statene, og særlig Storbritannia (og Norge) tradisjonelt hatt sterke bånd til USA. Mer ideologiske hensyn av politisk karakter fører også til identifisering med Washington. I sum har dette ført til en splittelse innen EU om forholdet til USA.

NATO

NATO var et resultat av Den kalde krigen, men har klart å tilpasse seg til en ny virkelighet etter denne. Denne tilpasningen har ikke vært smertefri, og det "nye NATO" har andre funksjoner enn det "gamle NATO". Innholdet av det "nye NATO" er dels bestemt

B
NORGE P.P.
Returadresse:
Den Norske Atlanterhavskomité
Fr. Nansens pl. 6
0160 Oslo

av de sikkerhetspolitiske utfordringene etter Den kalde krigen, dels av hvilken funksjon NATO har for hegemonen USA. Den brutale realitet er at NATOs betydning som sikkerhetspolitisk institusjon er avhengig av hvilken rolle USA ønsker at NATO skal fylle. Begrepet "relevans" står derfor sentralt for de som ønsker et vitalt NATO.

NATO er heller ikke lenger bare en samlende organisasjon for å hevde Vesten samlede sikkerhetsinteresser. Fra å være en kollektiv forsvarsorganisasjon som skulle forsvare medlemsstatene mot ytre aggresjon, har den i stadig større grad blitt en kollektiv sikkerhetsorganisasjon; dvs en organisasjon som skal være et virkemiddel for "det internasjonale samfunn" for å opprettholde internasjonal orden, og å gripe inn mot de som truer denne orden. NATOs inngripen i konfliktene i det tidligere Jugoslavia er det fremste eksemplet på dette. Selv om NATO som organisasjon har endret rolle er territoriell og politisk sikkerhet fremdeles viktig for mange medlemsland.

Medlemskap i NATO og deltagelse i NATO-operasjoner eller i en "coalition of the willing" med USA, blir sett på som et viktig virkemiddel for å fremme enkeltstater sikkerhetsinteresser. Også i denne forbindelse er usikkerheten i forhold til Russland viktig. Deltagelse i NATO-operasjoner er med på å gjøre NATO til en relevant institusjon for USA, mens deltagelse i andre amerikanskledede koalisjoner viser lojalitet, som kan føre til goodwill i Washington. Problemet med ad hoc koalisjoner er mangel på formell innflytelse, men på den annen side er det er det som gjør slike operasjoner attraktive for USA. Villighet til å gå inn i ad hoc konstellasjoner vil derfor kunne svekke NATO som organisasjon, selv om det kan gi fordeler for enkeltstater. Militærmakt blir derfor et sikkerhetspolitisk virkemiddel, hvor effektivitet ikke måles gjennom evne til å nedkjempe en fiende, men ved USAs nytte av denne militærmakten.

De mindre NATO-land står imidlertid overfor et problem når de søker å gjøre seg relevante for USA og for NATO, fordi det som er relevant i dag ikke nødvendigvis er relevant i morgen, mens forsvarsplanlegging er en langsiktig prosess hvor man utvikler en forsvarsstruktur for ett eller flere tiår framover. De militære utfordringene endres, noe vi har sett i Irak, hvor behovet stabiliseringsstyrker har kommet i fokus, en type styrker som ikke har blitt prioritert i NATOs transformasjonsprosess. Det er hva man i praksis yter til enhver tid som gir goodwill, ikke det man kunne ha ytet om situasjonen man har planlagt for skulle oppstå. Dette er kanskje ett av de store problemer for de NATO-land som ønsker et sterkt og relevant NATO.

Fremtidsutsikter – Fornuft og følelser

NATO står derfor overfor to utfordringer: fra EUs ambisjoner og fra USAs ønske om et relevant NATO. Samtidig fører ulik grad av sikkerhetisering av utfordringen fra internasjonal terrorisme til motsetninger innen NATO, mellom NATO og EU, og EU og USA. Løsninger på disse problemene kan bare finnes gjennom kompromisser. Dersom NATO skal ha en framtid som en sentral sikkerhetspolitisk aktør *må* den være relevant for USA, men samtidig er det også klart at dersom det NATO gjør ikke fremstår som legitimt, er det svært vanskelig å gjøre det som gjør NATO relevant for USA pga opinionen i de enkelte land. Her må det både være erkjennelse på begge sider av Atlanteren av betydningen av samarbeid, og vilje til å ha hensyn til den annen part. Det må også finnes en eller annen form for funksjonell og geografisk arbeidsdeling mellom NATO og EU, slik at institusjonene samarbeider og ikke konkurrerer. Det er konflikter nok for begge. Så får man bare håpe at fornuften er sterkere enn følelsene, og at man kan overvinne stoltheten og fordommene. Lykkes dette har NATO fortsatt en fremtid som en sentral sikkerhetspolitisk institusjon.

Hegland trykkeri a.s

Om Kortinfo fra DNAK

I denne publikasjonsserien utgir DNAK tekster for å fange opp aktuelle temaer i kortfattet form. Hovedvekten av temaene vil ligge på forsvars- og utenrikspolitikk i det atlantiske området.

Redaktør: Marit Rye Ramberg
ISSN: 1502-6361

DEN NORSKE ATLANTERHAVS KOMITE
THE NORWEGIAN ATLANTIC COMMITTEE