DEN NORSKE ATLANTERHAVSKOMITE
THE NORWEGIAN ATLANTIC COMITTEE

KORTINFO 2-2011

NORGE MELLOM NATO, USA OG EU

Av Dr. Nina Græger, Seniorforsker og leder for Avdeling for Internasjonal Politikk ved NUPI

Norsk sikkerhetspolitikk formes av en rekke utviklingstrekk og aktører, både eksterne og interne. De sikkerhetspolitiske utfordringene har ofte blitt framstilt som et triangel, der USA, Europa og Russland utgjør hjørnene. Norge har vært og er under stadig press fra flere hjørner i triangelet. Denne KortInfoen vil sette fokus på disse eksterne rammebetingelsene for norsk sikkerhetspolitikk.

Under den kalde krigen var rivaliseringen mellom supermaktene Sovjetunionen og USA den viktigste ytre handlingsbetingelsen for norsk sikkerhetspolitikk. På 1990-tallet forsvant Russland ned i økonomisk og politisk misere, og tiåret ble dominert av verdens eneste gjenværende supermakt, USA. EU styrket også sin maktposisjon i perioden, mens NATOs nye kjernevirksomhet ble internasjonale operasjoner.

TRANSATLANTISKE FORBINDELSER I ENDRING

NATO er kjernen i det transatlantiske samarbeidet som knytter USA og Europa sammen. Etter den kalde krigens slutt var hovedspørsmålet i NATO-kretser: Hvordan skulle alliansen kunne fortsette å spille en viktig rolle i det nye sikkerhetsbildet? Det strategiske konseptet fra 1991 staket ut en ny kurs basert på en bred tilnærming til sikkerhet som inkluderte politiske, økonomiske, sosiale og miljømessige aspekter. Referanseobjektet for sikkerhet var ikke lenger kun territoriell sikkerhet konsentrert om staten, men også menneskelig sikkerhet. Alliansens hovedfunksjon ble i praksis omformulert fra kollektivt forsvar til kollektiv sikkerhet, selv om den gjensidige sikkerhetsgarantien under artikkel 5 ble beholdt. Samtidig opplevde NATO for første gang å bli *brukt* som en militær allianse i de borgerkrigsliknende konfliktene som oppsto etter Sovjetunionens og Jugoslavias oppløsning. Midt under Kosovo-krigen (1999) vedtok NATO et nytt strategisk konsept som formaliserte den praksis som allerede var innført med operasjonene på Balkan, at Alliansen skulle kunne intervenere *utenfor* medlemmenes kjerneområde, "out of area".

Et like viktig anliggende for NATO i 1991 var å sikre fortsatt amerikansk militært nærvær i Europa uten en overhengende sovjetisk trussel. For å fremstå som moderne og relevant slanket NATO kommandostrukturen og moderniserte NATO-landenes styrkestruktur. Selv om Det nordatlantiske råd 12. september 2001 vedtok at terrorangrepene også var et angrep mot NATO og utløste forpliktelsene under artikkel 5 i Atlanterhavspakten, valgte USA en mer løselig koalisjon av europeiske og globale partnere i intervensjonen i Afghanistan. Bush-administrasjonen understreket pragmatisk at *relevans* i "krigen mot terrorisme" var avgjørende; man valgte nye partnere hvis det ga bedre resultat.[1]

USAs beslutning brakte det politiske fellesskapet i NATO ut i en krise. Allianser mellom stater er ikke bare en mekanisme for militært samarbeid, men et uttrykk for felles politiske interesser og verdier. USAs beslutning viste med all tydelighet at NATO var nødt til å vise sin relevans stilt overfor den *nye* typen trusler, eller bli overflødig. NATO Response Force (NRF) ble etablert i 2003 for å øke NATOs globale intervensjonskapasitet, og samme år tok NATO over ledelsen av den internasjonale stabiliseringsstyrken i Afghanistan (ISAF). Dette er NATOs største og mest prestisjefylte operasjon noensinne. På dette tidspunktet var USA tungt inne i Irak, og trengte avlastning.

1 The White House (2002) *The National Security Strategy of the United States*. Washington, D.C.

Relevans fordrer også at NATO greier å fatte beslutninger. Dette er en stor utfordring med tolv nye medlemsland siden 1999. Medlemslandene har ulik historikk, ulike sikkerhetsutfordringer og til dels ulike nasjonale agendaer og interesser. De nye medlemslandene har gjerne en mer pro-atlantisk og pro-amerikansk orientering enn mange av de "gamle" NATO-landene. Det viste seg blant annet gjennom støtten til Irak-intervensjonen og de amerikanske planene om et rakettforsvar for Europa. Et mer anstrengt forhold mellom NATO og Russland forsterket de interne ulikhetene ytterligere. De facto, om enn ikke formelle, nasjonale begrensninger på bruken av styrker bidrar også til en mer oppsplittet allianse. Land som Tyskland og Norge har ikke villet sende styrker til Sør-Afghanistan, der kamphandlingene har vært hardest.

Uten konsensus kan ikke NATO handle, noe som blant annet har ført til bruk av såkalte koalisjoner av villige, som i Afghanistan. Splittelsen mellom Europa og USA, og mellom europeiske land innad i NATO om Irak i 2003, førte nettopp til at USA valgte å intervenere med støtte fra en koalisjon av villige også her. Slike saksspesifikke koalisjoner framstår gjerne som en hendig løsning ved intern uenighet, men de politiske kostnadene for NATO har vist seg å bli store. Irak-intervensjonen kastet det transatlantiske fellesskapet ut i en ny og mer alvorlig krise. USAs "alenegang" førte til beskyldninger om amerikansk "multilateralisme à la carte", der bruk av NATO avgjøres av om det tjener amerikanske interesser. Heri ligger også det problematiske i forholdet mellom Europa og USA, og som har gjort at særlig Frankrike har fremmet et sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid innenfor EU.

Bruk av koalisjoner av villige kan også svekke de mindre landene i NATO, fordi militært og teknologisk overlegne land i praksis vil lede koalisjoner av villige og i enda større grad kunne definere premissene for operasjonen gjennom sitt operative lederskap. Dersom alliansen blir en "force pool" for medlemsland som vil bruke militærmakt utenfor NATOs formelle ramme og beslutningsorganer, vil det kunne svekke det politiske fellesskapet, som er limet i alliansen.

Betegnelsen NATO "à la carte", som betegner en allianse der medlemmene deltar etter egne interesser og fra sak til sak (f.eks. koalisjoner av villige) dukker opp stadig oftere. I EU-sammenheng snakker man om "opt-outs" når land trer ut av fellesbestemmelsene. Et NATO "à la carte" vil kunne løse fastlåste situasjoner og bidra til at NATO faktisk *kan* handle, fordi alle NATO-land ikke trenger å delta i alle deler av samarbeidet. Selv om dette utfordrer det som har vært NATOs styrke, nemlig en felles visjon og felles agenda, vil et slikt NATO kunne framstå som relevant og handlekraftig. Over tid vil imidlertid slike "opt-outs" eller reservasjoner fra felles politikk kunne fremstå som permanente (som f.eks. Danmark og Storbritannias unntak fra Euroen og sikkerhets- og forsvarspolitikken), som vil kunne svekke alliansen som en enhetlig sikkerhetsaktør.

Norge har tidligere vært opptatt av at NATO "ikke utvikler seg til å bli et forum som stadfester enighet man kommer fram til i andre og mer lukkede fora", som henspeiler på blant annet EUs betydning.[2] Problematikken er mer aktuelt i dag enn noensinne både på grunn av koalisjoner og bilateralisme innenfor NATO, men også fordi uformelle fora som G8 og G20 blir stadig viktigere i regional og global politikk.

EU SOM NY SIKKERHETSAKTØR

EU er også en del av det transatlantiske fellesskapet. EU vedtok en felles europeisk sikkerhets og forsvarspolitikk (ESDP, nå CSDP) i 1999 og har senere etablert og styrket institusjonene betraktelig på dette politikkområdet. USA har støttet utviklingen av en europeisk forsvarsidentitet *innenfor* NATO, men er skeptisk til en uavhengig europeisk utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør. Flere har hevdet at EU-landene har villet balansere USAs dominerende internasjonale posisjon gjennom tettere samarbeid om utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål. Som nevnt, ønsker de fleste europeiske land at USA er engasjert i Europeisk sikkerhet gjennom NATO-samarbeidet. For Norge har dette også handlet om troverdigheten bak sikkerhetsgarantien i alliansen.

Selv om nasjonal suverenitet fremdeles råder i sikkerhets- og forsvarspolitikken, har EU gått langt i å samordne politikken og underlegge implementeringen av den til flertallsavgjørelser. Lisboa-traktaten gir EU flere tilgjengelige instrumenter enn før. EU-landene styrket adgangen til forsterket samarbeid, og "strukturert permanent samarbeid" i sikkerhets- og forsvarspolitikken, for land som ønsker tettere samarbeid uten å vente på resten.

EU har adgang til å trekke på alliansens militære kapabiliteter og ressurser dersom NATO ikke selv vil engasjere seg i en konflikt. EU har gjennomført en

2 Forsvarsdepartementet (2000-01) "Om omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005", *St.prp* nr. 45, Oslo, s. 22.

rekke militære krisehåndteringsoperasjoner siden ESDP ble erklært operativ i 2001. Enten i samarbeid med NATO, som i jakten på sjørøvere utenfor Somalias kyst (operasjon Atalanta), eller alene, som i Kongo (operasjon Artemis). EU har ingen sikkerhetsgaranti for sine medlemsland, men Solidaritetsklausulen innebærer at EU-landene vil stille seg solidariske ved et terrorangrep på et medlemsland eller ved natur- eller menneskeskapte katastrofer. Lisboa-traktaten innførte også en "klausul for gjensidig assistanse" ved militær aggresjon mot et EU-land, som likner en sikkerhetsgaranti (Art. 22).

Stadig flere av de bredere sikkerhetspolitiske spørsmålene med relevans for Europa diskuteres i EU. EU har en bred tilnærming til sikkerhet, og kan bli en viktig partner for USA i spørsmål om energisikkerhet og klima, ikke-spredning av kjernevåpen og forholdet til Iran. Det knytter seg en viss spenning til det bilaterale samarbeidet mellom EU og USA, der det årlige toppmøtet er den viktigste "institusjonen", En tettere EU-USA relasjon vil potensielt kunne svekke NATO som arena for transatlantiske konsultasjoner. Det er likevel lite som tyder på at dette vil skje med det første, fordi både USA og EU-landene tillegger NATO-samarbeidet stor vekt, noe Frankrikes gjeninntreden i NATOs militære samarbeid viser. Likevel bør denne utviklingen ikke overses og den gis mye oppmerksomhet i amerikanske tankesmier.[3]

Et tettere bilateralt samarbeid mellom EU og USA vil neppe være positivt for Norge. Dersom viktige globale og regionale sikkerhetspolitiske spørsmål diskuteres og institusjonaliseres i det bilaterale samarbeidet, så vil "utenforlandet" Norge bli satt på sidelinjen. Dette vil også kunne merkes i NATO-sammenheng. Dette fordrer imidlertid at EU greier å snakke med én stemme i sikkerhets- og forsvarspolitikken, som er en stor utfordring.

Norge meldte inn hele innsatsstyrken til EUs styrkekatalog i 2000, har deltatt i EUs nordiske innsatsstyrke (battle group) og i operasjoner der EU trekker på NATO-ressurser. Norges politiske deltakelse i den europeiske sikkerhets- og forsvarspolitikken er svært begrenset. "Berlin Pluss" avtalen har i tillegg lenge vært blokkert av Kypros og Tyrkias (og Hellas') politiske konflikt, og i 2009 ble møtene mellom den norske forsvarsministeren og EU-troikaen lagt ned i påvente av en ny struktur med iverksettingen av Lisboa-traktaten. Så lenge NATO er relevant er EU likevel ikke avgjørende for norsk *territoriell* sikkerhet. Utfordringene i nord kan endre dette forholdet. Sikkerhet oppnås ikke kun gjennom tilgang til militære kapabiliteter og EU er sterk på sivil krisehåndtering.

MULTIPOLAR ORDEN – NYE UTFORDRINGER

Norges sikkerhetspolitiske muligheter og begrensninger må også ses i sammenheng med det større internasjonale bildet. En multipolar orden preget av flere maktsentra, primært nye regionale og aspirerende globale stormakter som Kina, India, Brasil og Sør-Afrika, men også Russland (BRICS-landene) påvirker både USA, NATO og EU. Russland fører en mer selvhevdende utenrikspolitikk, med den militære invasjonen i Georgia som det mest eksplisitte eksemplet. Men Russland har også lagt politisk press på andre naboer, blant annet Ukraina og Moldova, om prisen på gassleveranser. I et realismeperspektiv, som er en betydelig forenkling av virkeligheten, ses dette som et uttrykk for en internasjonal orden der stormakter (re)etablerer sine "interessesfærer".

Norske myndigheter framhever multipolaritet og den nye geopolitikken som viktige, nye internasjonale rammebetingelser for Norge. Det har medført større fokus på potensielle konflikter mellom stater, *også* i Norges nærområder. Økt russisk militær øvingsvirksomhet siden 2007 og økte russiske forsvarsbudsjetter anses ikke å være rettet mot Norge, men: "Utfordringene i våre nærområder synes å bli større enn tidligere antatt. I utformingen av Forsvarets operative struktur må det derfor legges stor vekt på nasjonale behov og oppgaver".[4] I følge tidligere forsvarsminister Strøm-Erichsen "understreker [dette] NATOs fortsatte relevans for stabiliteten i nord".[5]

Det har imidlertid vært en betydelig utfordring å vekke NATOs interesse for regionen. NATOs interesse er nødvendig, men likevel ikke tilstrekkelig for å håndtere Norges sikkerhetsutfordringer. Faren er at en hendelse blir for liten for NATO og for stor for Norge. Et sterkt internasjonalt samfunn basert på normer og regler som setter rammer for staters legitime bruk av makt er derfor en viktig del av norsk interessepolitikk

3 Se for eksempel Hamilton et al. (2009) *Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century*. Washington, D.C.: Atlantic Council of the United States, Center for Strategic and International Studies, Center for Technology and National Security Policy at the NDU, Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University SAIS.

4 Forsvarsdepartementet (2007-08) "Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier", St prp 48, Oslo. s. 19.

5 "Aktuell norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk - fra Kabul til Nordområdene", tale i Oslo, 22 februar 2007.

Returadresse:
Den Norske Atlanterhavskomité
Fr. Nansens pl. 8
0160 Oslo

B ØKONOMI ÉCONOMIQUE
DISTRIBUERT AV POSTEN NORGE
posten
NORGE P.P. PORTO BETALT

og sikkerhetspolitikk; "[D]et internasjonale samfunnet er Norges første forsvarslinje".[6]

Norges viktigste innspill til diskusjonene i NATO om et nytt strategisk konsept var et "non-paper" (Nærområdeinitiativet) som argumenterte for at NATO må fokusere mer på alliansens kjerneoppgaver og utfordringene i NATOs geografiske periferi. Målet var å gjenopplive enkelte militære praksiser i NATO-kommandoene (bl.a. kontinuerlig overvåking av nærområder og "situational awareness") som har ligget brakk på grunn av utfordringene knyttet til internasjonale operasjoner og internasjonal terrorisme. Debatten om "ute-og-hjemme" går rett til kjernen i norsk forsvarsdebatt, der nasjonal militær tilstedeværelse og internasjonale operasjoner ofte er blitt satt opp mot hverandre. Russlands invasjon i Georgia i august 2008, aktualiserte poengene ytterligere.

Ønsket om forsikringer fra NATO står sterkt i mange av de nye NATO-landene, så her fikk Norge allierte i sak. En viktig grunn til at det norske initiativet gradvis ble oppfattet som relevant også i land som USA, Tyskland og Frankrike, var at Svartehavsområdet og Middelhavsområdet også er nærområder.

Mens "out of area" eller "out of business" ble et mantra for NATO i møtet med de intra-statlige konfliktene etter 1990, ble en bedre balanse mellom militær deltakelse ute og tilstedeværelse hjemme et tema i diskusjonene fram mot NATO-toppmøtet i 2010. Det nye strategiske konseptet løfter fram betydningen av Artikkel 5, og indikerer en dreining i NATO-diskursen i forhold til "Afghanistan-first" retorikken som lenge har preget alliansen.

KONKLUSJON: NORGE I SKVIS?

Er Norge i en skvis mellom de tre hjørnene i triangelet - hvordan påvirker dette Norges handlingsbetingelser og de valg som norske myndigheter har? Mye tyder på at Norge kommer til å fortsette å være en linedanser som balanserer mellom forholdet til USA, EU og Russland i sikkerhetspolitikken. Utfordringene kan bli store. Selv om NATO tilbyr en verktøykasse for krisehåndtering for sine medlemmer og det internasjonale samfunn, vil ikke NATO være noe "drosjeselskap" uten politisk innflytelse.[7] Det er likevel ikke utenkelig at NATO forblir den viktigste militære aktøren, mens de viktigste *politiske* diskusjonene om europeisk og global sikkerhet vil finne sted i EU. Ståheien rundt siste NATO-toppmøte, som generalsekretær Fogh Rasmussen kalte historisk, viser NATOs behov for å markere seg som en viktig og relevant sikkerhetsaktør. Dette viser også at NATO og EU ikke bare er partnere, men til dels konkurrerer om å få innflytelse på regional og global sikkerhetspolitikk.

Norges nære allierte, USA, fokuserer ikke lenger kun på militære bidrag fra sine transatlantiske partnere og verdsetter dialog med Europa. Samtidig er de europeiske styrkebidragene til NATO-ledete operasjoner en måte å opprettholde USAs interesse for Europa på i en tid der USAs strategiske fokus er mer rettet utviklingstrekk som nye stormakter, finanskrise og uformelle fora som G8 og G20. I norsk debatt har partier langs hele skalaen vært opptatt av at Norge skal bidra ute, selv om vektingen mellom verdien av sivile og militære elementer har variert. Forholdet til EU på det sikkerhetspolitiske området preges av status quo. Og når EU-NATO-samarbeidet ikke fungerer, har CSDP nesten forsvunnet fra det norske politiske sakskartet - selv om denne aldri var dominerende.

Norges bilaterale forhold til Russland kan bli en større utfordring framover, enn det har vært i hele perioden etter den kalde krigens slutt. Et kompliserende element er at denne relasjonen ikke defineres av de to landene selv, men gjenspeiler temperaturen i forholdet mellom Russland og Vesten. Russlands deltakelse i det euroatlantiske samarbeidet er derfor en viktig ekstern sikkerhetspolitisk handlingsbetingelse for Norge. Obama trykket på "omstart-knappen" i 2009, blant annet er Russland invitert til å samarbeide med NATO om rakettskjoldet. Det er likevel mange uavklarte spørsmål som gjenstår i dette hjørnet av triangelet.

6 Utenriksdepartemenet (2008-09) "Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk", *St meld* 15, Oslo. s. 37.

7 Jamie Shea, Deputy Assistant Secretary General for Emerging Challenges. Intervju med forfatteren 28. oktober 2008 i Bryssel.

www.heglandtrykk.no

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: Neving Rudskjær
ISSN: 1502-6361