DEN NORSKE ATLANTERHAVS KOMITE
THE NORWEGIAN ATLANTIC COMMITTEE

5-2007

EU-staters varierende bidragsvilje til militær intervensjon

Rolf Magnus Holden

Norge i et Sikkerhetspolitisk Dilemma

Av Asle Toje

Sikkerhetspolitisk Bibliotek **5-2007**

Sikkerhetspolitisk Bibliotek

Sikkerhetspolitisk Bibliotek Nr. 5-2007

Rolf Magnus Holden

Asle Toje

Utgitt av:	Den norske Atlanterhavskomité
Redaktør:	Marit Rye Ramberg
Trykket av:	Hegland Trykk AS, Flekkefjord
ISSN:	0802-6602

For mer informasjon, besøk våre internettsider: www.atlanterhavskomiteen.no

EU-staters varierende bidragsvilje til militær intervensjon

Av Rolf Magnus Holden

Den europeiske union (EU) ledet i 2003 for første gang en militær intervensjon. Unionens medlemsstater opplevde imidlertid samme år å ikke oppnå enighet angående strategi ovenfor Irak. Interessant (og besynderlig) er det at de viktigste vesteuropeiske regjeringer, som ofte hevder å representere et felles europeisk idè- og verdigrunnlag, reagerte diametralt forskjellig på det fundamentale spørsmål om krig eller ikke krig.

Allerede 4. desember 1998 hadde Tony Blair og Jacques Chirac undertegnet en erklæring om å danne en uavhengig europeisk forsvarskapabilitet for fredsbevaring og militær krisehåndtering. Denne erklæringen, kjent som Saint Malo deklarasjonen, omtales gjerne som det symbolske gjennombruddet for utviklingen av en felles europeiske sikkerhets- og forsvarspolitikk. Denne korte redegjørelsen vil fremstå som en empirisk beskrivelse på hvordan Storbritannias, Frankrikes og Tysklands bidragsvilje varierer i forhold til militære intervensjoners karakteristika.

Etter en metodisk gjennomgang, er denne artikkelen delt i to hoveddeler. Den første beskriver empirisk hva som skiller landenes bidragsvilje. Den andre drøfter i lys av de empiriske funn antagelsen om at `EU-lands bidragsvilje har jevnet seg ut som følge opprettelsen en selvstendig europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk, påtross av at Irak-krigens splittende effekt´.

Hvordan sammenlikne bidragsvilje og hvordan beskrive intervensjonsegenskaper?

Analysene som her presenteres er basert på data om nasjoners eksakte bidrag av soldater til 35 selvstendige militære intervensjoner i perioden 1991 til 2004. Intervensjonene var alle de ikke-FN ledete militære operasjoner som startet opp etter den kalde krigens slutt, der ett eller flere EU-15 land deltok.

Videre, et lands bidragsvilje er operasjonalisert i form av en bidragsplas-

seringsverdi. Denne verdien er regnet ut i fra hvordan en nasjons bidragsstørrelse (antall soldater, fly eller skip) på gitte intervensjon var i forhold til de andre EU-15 landene og USA. Det er dermed 16 teoretisk mulige rangeringsplasseringer på hver av de 35 intervensjonene. Med bakgrunn i landets bidragsplassering på den enkelte intervensjon kan det fastsettes en bidragsplasseringsverdi (bidragspoeng), der største bidragsyter på gitte intervensjon får 16 bidragspoeng (bp), nest største far 15 bidragspoeng (bp) og så videre. Disse verdiene danner grunnlaget for analyse, tolkning og sammenlikningen.

Hvert observasjonspunkt (35 intervensjoner) er klassifisert på de 5 egenskapsvariablene; ledelsesland, koalisjonstype, intensitetsnivå, legitimitetsgrad og geografisk lokalisasjon. Dette gir mulighet for å avdekke variasjonen i landenes bidragsvilje i forhold ulike typer intervensjoner. For å avdekke landets endrede bidragsvariasjon over tid ble det også gjort et analytisk skille mellom tidsepoken før og etter undertegnelsen av Saint Malo erklæringen. Det er gjort 17 observasjoner før, i perioden 1991-1998, og 18 observasjoner etter Saint Malo, i perioden 1998-2004.

Dataene, operasjonalisert i forhold til lederskap, viste at 19 intervensjoner ble ledet av USA, mens europeiske stater ledet 15 og Australia ledet 1. Av de europeiske ledet Frankrike 5 intervensjoner, Storbritannia og Tyskland ledet 4 hver og Italia ledet 2

Koalisjonstypevariabelen avdekket at 3 intervensjoner ble ført av kun en stat; 13 ble ført som en `koalisjon av villige stater´; 16 intervensjoner ble ført gjennom NATO og 3 ble ført gjennom EU. Intervensjoner ført utenfor et formelt rammeverk omtales som unilaterale, mens EU- og NATO- intervensjoner omtales multilaterale. Dette tilsier at per definisjon ble 16 intervensjoner ført unilateralt, og 19 ble ført multilateralt.

Intensitetsvariabelen er et mål for intervensjonens grad av skarphet. 7 stykker hadde et krigsliknende mandat og ble regnet som svært intense. De 28 resterende intervensjonene ble definert med lavere verdier på intensitetsvariabelen.

Legitimitetsvariabelen definerte intervensjonene i forhold til hvorvidt de hadde støtte i en FN-resolusjon eller ikke. 24 intervensjoner hadde et FN-mandat, mens 11 intervensjoner hadde det ikke

Den geografiske variabel avdekket at 18 intervensjoner ble foretatt i Europa, alle disse på Balkan og i Middelhavet. Av de 16 intervensjonene som ikke ble foretatt i Europa, ble 11 foretatt i Midtøsten, 5 i Afrika og 1 på Øst-Timor.

Hvem er største bidragsyter på hvilken type intervensjon?
Storbritannia, Frankrike og Tyskland er regnet som de viktigste nasjonale sikkerhets- og forsvarspolitiske aktørene i EU. Bidragsanalysene avdekket tydelige trends forskjeller i bidragsvilje til de tre landene.

Storbritannia– atlantisk militærmakt, Frankrike – europeisk militærmakt
På de 35 intervensjonene oppnådde Storbritannia totalt sett flest bidragspoeng med 457. Dette tilsier en gjennomsnittlig bidragsytelse på 13,1 bp per intervensjon. Frankrike oppnådde 402 bp som nest største totale bidragsyter, med et gjennomsnitt på 11,5. Tyskland hadde en betraktelig lavere bidragsgrad, men var tross alt den tredje største totale bidragsyter med 297 bp, og et gjennomsnitt på 8,5. Det franske bidragsgjennomsnittet tilsvarte totalt sett 88 % av det britiske.

På de 19 amerikansk ledete intervensjonene var bidragsforskjellene atskillig større, hvor det franske bidragsgjennomsnittet på 10,3 kun tilsvarte 70 % av det britiske bidragsgjennomsnittet på 14,7. Det tyske snittet var på lave 6,4. Forskjellene i bidragsvilje kan antakeligvis tilskrives britenes atlantiske tilnærming, og ønske om å fremstå som en stødig og pålitelig alliert. Britene var blant annet nest største bidragsyter i 15 av 19 amerikansk ledete intervensjoner.

På 16 ikke-amerikansk ledete intervensjoner var derimot franskmennene største bidragsyter med et gjennomsnitt på 11,9 bp. Britenes snitt var 10,3 bp og tyskernes var på 10,0 bp. At franskmennene var relativt sett mer villige til å bidra i ikke-amerikansk ledete intervensjoner er i tråd med landets uavhengighetstradisjon (gaullisme).

Tyskland som sivilmakt

Tyskland omtales gjerne som en sivilmakt med en mer restriktiv sikkerhets- og forsvarspolitikk enn Storbritannia og Frankrike. Totalt tilsvarte bidragsviljen kun 64 % av det britiske og 74 % av det franske bidragsnivået på de 35 intervensjonene til sammen. Det viste seg også at bidragsforskjellene økte betraktelig mellom Tyskland og Frankrike/ Storbritannia når intervensjoners kontroversialitet økte. For eksempel tenderte den tyske bidragsviljen til å være langt høyere på legitime enn på ikke-legitime intervensjoner. På de 24 intervensjonene som hadde et direkte mandat fra FN sikkerhetsråd (FN-resolusjon), var Tysklands gjennomsnittlige bidragsvilje på 11,3 bp. På de 11 ikke-legitime intervensjonene var det tyske gjennomsnittet på lave 2,4 bp. De samme trender finnes også for de andre forklaringsvariablene, som innebærer at Tysklands bidragsvilje tilsynelatende alltid øker jo mindre kontroversielle egenskaper intervensjonen innehar.

Politisk betente intervensjoner øker bidragsforskjellene

Som sett viser Tyskland klart lavere bidragsvilje på kontroversielle intervensjoner enn på mindre politisk betente intervensjoner. Forskjellene i forhold til Storbritannia og Frankrike blir også større når intervensjonene har kontroversielle egenskaper. Hvem som leder intervensjonen har likevel tilsynelatende lite å si for tysk bidragsvilje så lenge intervensjonen føres innenfor et multilateralt rammeverk.

Ledelsesfaktoren er dog svært avgjørende for forskjellene som er mellom Storbritannia og Frankrike. Disse blir enda tydeligere i kombinasjon med andre kontroversielle egenskaper. For eksempel økte den franske og britiske bidragsforskjellen i europeisk og amerikansk ledete intervensjoner når man også trakk inn en begrensning på om intervensjonen var ført unilateralt. Av 16 unilaterale intervensjoner var 5 ledet av et europeisk land, det franske bidragsgjennomsnitt var på disse 12 bp og det britiske var 6 bp. På de 11 amerikansk ledete unilaterale intervensjonene hadde britene størst bidragsgjennomsnitt med 14,7 bp, mens det franske var nest størst på 7,5 bp. For Tysklands del er bidragsgjennomsnittet svært lavt uansett ledelsesland, med 2,9 bp i snitt på 16 unilaterale intervensjoner.

Den mest kontroversielle formen for intervensjon i dataene var Irak-

krigen i 2003. Denne oppnådde den mest kontroversielle egenskap (verdi) på hver av de 5 forklaringsvariablene. Den var amerikansk ledet; den unilateral i form av en `koalisjon av villige stater´; den ble gjennomført som en invasjonskrig; den hadde ingen direkte tilknytning til en FN-resolusjon og den ble gjennomført utenfor Europa. Av de 35 intervensjonene var kun en annen intervensjon operasjonalisert med tilsvarende kontroversielle egenskaper. Denne var det amerikanske bomberaidet `Operasjon Desert Fox´, som fant sted i Irak i desember 1998, med britene som eneste allierte bidragsyter.

Hvordan har bidragsviljen utviklet seg?

Ledelsesvariabelen har tatt opp i seg den atlantisk-europeiske skillelinjen, og er den hovedskalige forklaringskraften bak de fransk-britiske bidragsforskjellene. Intervensjonenes grad av kontrovers forklarte størsteparten av variansen mellom militærmaktene Storbritannia og Frankrike på den ene siden, og sivilmakten Tyskland på den andre siden. Har så disse bidragsforskjellene utjevnet/ utviklet?

Bidragsforskjellene er blitt mindre på europeisk ledete intervensjoner

Analyser av tallmaterialet viser at landene bidro mer jevnbyrdig når et europeisk land ledet intervensjonen enn når USA ledet. Bidragsforskjellene på europeisk ledete intervensjoner var mye høyere mellom de tre landene tidlig på 1990-tallet enn på begynnelsen av det nye årtusen. Som sett er den britiske og tyske bidragsviljen tilnærmet lik på alle europeisk ledete intervensjoner, og tilsvarer totalt sett ca 85 % av den franske. Denne bidragsvariasjonen på ca 15 % poeng mellom Frankrike på den ene siden, og Tyskland og Storbritannia på den andre siden kan helt og holdent tilskrives epoken før Saint Malo (4. desember 1998), hvor den franske gjennomsnittlige bidragsvilje på 15,0 bp var betraktelig høyere enn både Storbritannias på 5,3 bp og Tysklands på 4,0 bp. Etter Saint Malo oppnår de tre landene en tilnærmet identisk bidragspoengscore på europeisk ledete intervensjoner. Det franske bidragsgjennomsnittet sank til 11,1, mens det britiske og tyske snittet økte betraktelig til 11,3.

Bidragsforskjellene er blitt større på amerikansk ledete intervensjoner

På europeisk ledete intervensjoner har det vært en tydelig konvergeringstrend

i landenes bidragsvilje, som kan tyde på at etableringen av en felles europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk har virket inn på europeiske staters koordineringsevne. Denne effekten har likevel ikke sett ut til å virke inn på amerikansk ledete intervensjoner. Faktisk ser man her en motsatt tendens, det vil si at bidragsforskjellene er blitt betraktelig større.
På amerikansk ledete intervensjoner fremkommer det britiske gjennomsnittsbidraget som svært høyt både før og etter Saint Malo, med et snitt på henholdsvis 14,6 og 14,8. For Frankrikes del har bidraget sunket betraktelig, snittet var før Saint Malo forholdsvis høyt med 12,0 bp, mens det etter var på lave 5,6 bp. For Tysklands del sank også bidragsytelsen, fra 6,5 bp før Saint Malo til 4,6 etter.

Tyskland: mer militært aktive

Før Saint Malo var den tyske bidragsviljen fjerde størst med et bidragsnitt på 6,5 bp, også Italia var større. På de 18 intervensjonene etter Saint Malo hadde Tysklands gjennomsnitt økt til 10,4 bp per intervensjon og var dermed tredje største bidragsyter i denne perioden. Mens det tyske bidragsgjennomsnittet før Saint Malo kun tilsvarte ca 50 % av det britiske og ca 52 % av det franske, var snittet etter Saint Malo ca 79 % av det britiske og 99 % av det franske. Det indikerer et klart mer internasjonalt aktivt Tyskland etter Saint Malo.

Etter gjenforeningen er det særlig to, til dels motstridene, teoretiske forklaringsretninger som har konkurrert om å `spå´ den fremtidige tyske utenrikspolitikken. Realistene vektla at den nye verdensorden ville gjøre Tyskland til en mer `vanlig stormakt´, som i større grad ville følge sine nasjonale interesser, en prosess man i realismelitteraturen har omtalt som den tyske `normaliseringen´. Konstruktivistene argumenterte for at Tyskland ville forbli en sivilmakt fordi landets sivilisme i etterkrigstiden var blitt institusjonalisert og dermed oppfattes som den eneste akseptable utenrikspolitiske atferd.

I forhold til å spå tysk utenrikspolitisk atferd etter gjenforeningen har ofte den konstruktivistiske siden vært ansett som vinneren av de to omtalte retninger. I forhold til den teoretiske debatt kan dog begge retninger finne empirisk støtte i bidragsanalysene som her er presentert. Tross alt har

Tyskland fremvist en klart økende bidragsvillighet til internasjonale intervensjoner, også på kontroversielle intervensjoner, noe som kan ansees som en `normalisering´. Den tyske økende bidragstrenden er gjeldende for alle former for intervensjon, og utfordrer litteraturen om tysk sivilisme. Tyskland bidrar for eksempel i langt større grad utenfor Europa etter Saint Malo enn før Saint Malo. Det er likevel mye som tyder på en fortsatt sterk tilbakeholdenhet i tysk sikkerhets- og forsvarspolitikk. I et komparativt perspektiv fremstår den tyske bidragsviljen betraktelig lavere enn britisk og fransk i kontroversielle intervensjoner, også etter Saint Malo, som igjen er en forklaringsutfordring for realistene.

Generelt kan man si at selv om Tyskland har økt sin bidragsvillighet i anselig grad, har økningen for det meste kommet på `mildere former for intervensjon´. Faktisk var tysk bidragsytelse i multilaterale intervensjoner etter Saint Malo størst av alle, uansett hvor de fant sted. Den tyske gjennomsnittlige oppnåelse av bidragspoeng på de 11 multilaterale intervensjonene (NATO: 8 stk og EU: 3stk) etter Saint Malo var på hele 14,8, mens den for Storbritannia og Frankrike var på henholdsvis 13,3 og 13,4. Dette kan være en indikasjon på en `normalisering´ av tysk sivilisme, det vil si at Tyskland ønsker å internasjonalisere sine sivilistiske verdier, av noen også omtalt som `sivilmakt pluss´. Empirien viser uansett merkelapp, at Tyskland i langt større grad tar et internasjonalt ansvar, som kan inkludere bruk av militær makt. En slik maktbruk skal da foregå i kontrollerte former gjennom multilaterale rammeverk, og være basert på en bred internasjonal konsensus.

En konvergerings- og en divergeringstrend i europeisk sikkerhetspolitikk

Tesen om en europeisk samkjøring i møte med internasjonale kriser finner en viss støtte i denne empirisk funderte fremstillingen. Det er indikasjoner på at EUs bestemmelse om en felles sikkerhets- og forsvarspolitikk til en viss grad har ført til en konvergert bidragsvilje mellom EU-medlemmene. Dette gjelder dog kun intervensjoner som ikke i for stor grad nører opp under de tradisjonelle skillelinjene i europeisk sikkerhetspolitikk. Hovedsaklig er det avdekket to nærmest diametralt ulike utviklingsmønster i forhold til deltagelse i internasjonale militære intervensjoner.

Det ene mønster støtter tesen, i den forstand at empirien avdekker en konvergerende bidragsvillighet på intervensjoner som er ledet av et europeisk land. To andre utviklingsmønstre er i denne sammenheng også kommet til syne. Det ene viser et sivilistisk Tyskland som er mer restriktivt enn militærmaktene Storbritannia og Frankrike når intervensjonen har en såkalt kontroversiell karakter, for eksempel at den føres unilateralt uten et direkte FN-mandat. Den andre viser at Tyskland faktisk kan bidra mer enn militærmaktene på intervensjoner som er mindre kontroversielle, her eksemplifisert gjennom intervensjoner ført multilateralt.

Det divergerende mønster viser på en annen side at landenes bidragsvillighet på amerikansk ledete intervensjoner faktisk er blitt mindre samkjørt etter Saint Malo. Tilsynelatende, når det eksisterer en oppfatning som kan utfordre det atlantiske fellesskap, virker landene mindre samkjørte enn før. Britene var totalt sett i perioden 1991-2004 langt mer bidragsvillige enn de to andre landene til amerikansk ledete intervensjoner. Denne forskjellen viste seg også å vokse etter Saint Malo. Mens det britiske bidragssnittet holdt seg svært høyt, sank den franske og tyske viljen betraktelig. En trend innenfor dette var igjen at jo mer kontroversiell intervensjonen kunne karakteriseres som, jo større ble bidragsforskjellene. Mens dette ikke er oppsiktsvekkende i forhold til en sammenlikning mellom Storbritannia og

Tyskland, er det i forhold til militærmakten Frankrike mer overraskende. Uansett, på mange måter er de trendene som er fremstilt her i tråd med de allmenne forventninger som er skapt i lys av Irak-krigens splittende effekt og `krigen mot terror´. For europeiske ledere kan det kanskje likevel være en trøst at etableringen av en felles sikkerhets- og forsvarspolitikk faktisk ser ut til å ha hatt en empirisk effekt på det politiske utkomme, utover de store ord i diverse statutter, erklæringer, bestemmelser og konstitusjonsforslag. I en rekke internasjonale operasjoner bidrar europeiske land i dag betraktelig mer koordinert nå enn for 15 år siden, EU leder sågar noen av dem. Så spørs det om den atlantiske skillelinjen som deler europeisk politikk nødvendigvis også i fremtiden vil fremstå som et problemområde for EUs sikkerhets- og forsvarspolitiske integrasjon.

Norge i et Sikkerhetspolitisk Dilemma

Av Asle Toje

Europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk (ESDP) utgjør, sammen med NATO, av bærebjelkene i Europas, og dermed norsk, sikkerhet. «Alfabetsuppa» på 1990-tallet - da et utall forkortelser hevdet å representere Europas sikkerhetspolitiske framtid – er nå et tilbakelagt stadium. Mens akronymer som VEU, OSSE, PfF og ESDI mer eller mindre har gått i glemmeboken, har Den europeiske union (EU) blitt en stadig mer ruvende aktør. Slik ESDP framstår i «fødselsattesten», Saint-Malo-erklæringen fra 1998, er initiativet betraktelig mer ambisiøst enn forløperne. Her refereres det til «en gradvis utvikling av en felles forsvarspolitikk, [som innebærer at] unionen skal ha evnen til selvstendig handling, støttet av troverdig militærmakt, beslutningskapasitet til å bruke denne, samt vilje til å gjøre nettopp dette i respons til internasjonale kriser» (min oversettelse).

Det er tre hovedårsaker til at Norge har funnet det vanskelig å finne seg til rette med den nye situasjonen. For det første er landet ikke medlem av Den europeiske union. Kunnskapsnivået om EU er meget varierende, også i politiske kretser. Videre har Forsvarsdepartementet vært i overkant villig til å overlate dette feltet til vårt i overkant EU-vennlige Utenriksdepartement.[1] For det andre utgjør fortsatt NATO ryggraden i norsk forsvarspolitikk. Det har aldri vært snakk om at sikkerhetsinitiativene på 1990-tallet skulle være noe mer enn nyttige tilføyelser til alliansen med USA. Norge har under Diesen-doktrinen unnlatt å finansiere et troverdig territorialforsvar og i stedet valgt å fokusere på prestisje og internasjonale operasjoner.[2] Dette gjør at landet i enda større grad enn tidligere er avhengige av allierte for å forsvare norsk territorium – da Russisk våpenmakt i nordområdene ikke har blitt tilsvarende svekket. En tredje faktor er at Amerikas rolle i Europeisk sikkerhet over det siste tiåret gradvis har blitt mer tilbaketrukket. En jevn reduksjon i antallet Amerikanske soldater i regionen har blitt ledsaget av en gradvis uthuling av de amerikanske forhåndslagrene i Norge. Europa er simpelthen ikke lengre hovedfokus i amerikansk forsvarspolitikk. Norge har i tillegg måttet venne seg av med den privilegerte stillingen landets sentrale geopolitiske posisjon under Den kalde krigen gav oss innad i NATO.[3]

I denne situasjonen er derfor en ny organisasjon som omfatter de aller fleste av våre europeiske allierte minus Norge – og som i tillegg snakker om «selvstendighet» - i utgangspunktet dypt urovekkende. Den forvirrende debatten innad om hva ESDP egentlig er har avfødt fire hovedperspektiver om hvordan Norge skal forholde seg til initiativet. «Nei, takk»-gruppen ser ESDP som en trussel til norske interesser ved å overføre europeisk sikkerhetspolitikk til et forum hvor Norge ikke er medlem samtidig som den åpner for at garantisten for landets selvstendighet, USA, kan svekkes i sine forpliktelser. Nei, takk gruppen er nært knyttet til «jasså?»-gruppen av skeptikere som betviler at EU er i stand til å levere noe av reell sikkerhetspolitisk verdi; at ESDP primært er et diplomatisk leketøy. Forsvarsdepartementet har tradisjonelt vært å finne i denne gruppen. «Ja, men»-gruppen refererer til det offisielle Amerikanske standpunktet både under presidentene Bill Clinton og George W. Bush. Man er i utgangspunktet er positivt innstilt til ESDP men kun i den grad visse minstekrav oppfylles. Disse kravene refereres gjerne til som «De tre D-ene». Kort fortalt menes det med dette at man kun støtter ESDP hvis det medfører Duplisering av eksisterende NATO-rammeverk; De-kobling av ESDP fra NATO eller Diskriminering av de Europeiske NATO-landene som ikke er medlem av EU. Til slutt finner vi «Ja, takk»-gruppen som omfatter mye av landets politiske elite, som tror at ESDP vil styrke både europeisk sikkerhet og det transatlantiske partnerskapet og derfor ubetinget bør støttes av Norge. Uten større debatt er det denne siste retningen som har blitt dominerende i den norske tilnærming til ESDP.

Hva er ESDP – og hva er det ikke?

Før vi går videre kan det her være nyttig å minnes hva ESDP er, og hva det ikke er. Mye av forvirringen rundt initiativet stammer fra uklarheter – som EU til en viss grad har oppmuntret. For det første er ikke ESDP en europeisk hær. Nasjonale styrker vil ikke knyttes fra sine nasjonale kommandoer eller permanent plasseres under felleseuropeisk kommando. EU har ikke operasjonelle rammeverk til å lede store militære operasjoner. Det er ikke snakk om felles eierskap av våpensystemer eller engang et felles europeisk forsvarsbudsjett. ESDP er ikke skapt for å forsvare medlemsstatenes territorium. Det forblir NATOs hovedoppgave. For det andre er ikke ESDP nødvendigvis en dårlig ide, slik kritiske røster har hevdet.[4] Initiativet

er et direkte resultat av de sikkerhetspolitiske utfordringene som oppstod på slutten av Den kalde krigen. Det er all grunn til å tro at ESDP vil spille en sentral rolle i Europas sikkerhetspolitiske framtid. For det tredje er ikke ESDP et tegn på at EU er i ferd med å bli en supermakt i stand til å balansere USA.[5] EUs evner og ambisjoner er ganske enkelt ikke sammenlignbare med USAs maktapparat.

Faktum er at EUs sikkerhetspolitikk er motsatsen til den slags maktpolitikk-tankegang som ligger til grunn for ideen om at EU skulle «balansere» mot USAs ledende stilling i verdensordenen. Ingen seriøse aktører – ikke engang i Frankrike – hevder i dag at EU skal erstatte NATO. Tvert om er det riktigere å se det slik at NATO muliggjør ESDP. Gjennom å løse sikkerhetsdilemmaet for Europas mange småstater gjør alliansen kollektivt internasjonalt engasjement mulig. Faktisk minner EUs sikkerhetspolitiske orientering mer om hva man vanligvis forbinder med småstater enn med stormakter. Prinsippene bak ESDP er en forståelse av at man ikke kan oppnå sikkerhet ved alene å stole på tvangsmidler. Initiativet er utpreget internasjonalistisk, og i den grad man snakker om interesser, defineres disse slik at de løper parallelt med FNs fellesskapsverdier. EUs sikkerhetspolitiske doktrine er uttalt konservativ, *status quo*- orientert. EU arbeider for å opprettholde dagens internasjonale orden, primært gjennom å styrke internasjonal lov og internasjonale organisasjoner. Grunnen til dette er naturligvis at EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) er et 27-stats «spleiselag» hvorav de fleste landene er småstater i samme vektklasse som Norge.[6]

Det er liten grunn til å vente at EU med det første vil iverksette store militæraksjoner slik som NATOs ISAF-operasjon i Afghanistan. Dette kommer delvis av at EU mangler militær kapasiteter, institusjonelle rammeverk og beslutningsmekanismer til å iverksette slike operasjoner.[7] Det kommer også av en skeptisk grunnholdning til bruk av makt for å oppnå humanitære, demokratiske eller økonomiske målsetninger. Når man ser på de operasjonene EU for tiden er involvert i – fra politi og militæroperasjonene i Bosnia (EUPM og EUFOR-Althea) til sikkerhetsrådgiverne i Makedonia (EUPAT), sikkerhetsreformoperasjonen i Kongo (EUSEC) og grenseovervåkningsoppdraget i Moldova (EU BAM), trer et klart mønster fram.

EU er gjennomgående mistenksom til bruk av militærmakt og foretrekker i stedet multilaterale forhandlingsløsninger. Som sikkerhetspolitisk aktør er EU pragmatisk, institusjonsorientert, multilateral, insentivfokusert, altruistisk, regelbundet, og transformerende snarere enn strategisk, tvangsmiddelfokusert og egeninteresseorientert.[8]

Den europeiske union deler med andre ord langt på vei sikkerhetspolitisk innfallsvinkel med Norge. Det er derfor kanskje ikke overraskende at Norske regjeringer uavhengig av partifarge helhjertet har støttet utviklingen av ESDP. Oslo har konsekvent søkt tette kontaktordninger og sikkerhetspolitisksamarbeid med Brussel, både for å bidra til EU-ledede operasjoner, og i håp om å kunne påvirke utformingen av disse operasjonene. Tendensen er nok allikevel at entusiasmen har vært større på norsk side enn i EU, hvor man har en inngrodd skepsis mot å tilby privilegerte ordninger til ikke-medlemmer. Rammeavtalen som USA har forhandlet fram mellom EU og NATO strekker seg derfor ikke lengre enn at utenforlandene Island, Norge og Tyrkia har rett til å delta i såkalte «Berlin-Pluss»-operasjoner, hvor NATO er en faktor. Verdien av denne ordningen er uklar da det fortsatt er betydelig usikkerhet knyttet til hvordan dette skal settes ut i livet.
EU satte nok en støkk i mange da den til da teoretiske sikkerhetspolitikken fikk et løft i 2004. Sikkerhetsstrategien fra 2003 ble operasjonalisert i en lang saksliste og beslutninger ble fattet i ekspressfart. EUs forsvarsministere ble enige om oppbyggingen av EUs hurtigutrykningsstyrke, transportløsninger og etableringen av det nye organet for samarbeid om forsvarsmateriell (EDA), hvor Norge ble nektet innpass. I stedet for å protestere mot denne diskrimineringen, har Norge gått offensivt inn og tilbudt ekspertise til EU-operasjoner. Landet bidrar for eksempel med 14 offiserer i EUFOR-Althea, og med 7 politioffiserer i EUPM. I tillegg har Norge inngått en intensjonsavtale om å delta i den Nordiske kampgruppe sammen med Sverige, Finland og Estland som skal være operativ innen 2009. De norske styrkene vil i så tilfelle bli fullt integrert. Krisehåndteringsoperasjoner skal ledes kollektivt gjennom regelmessige møter med alle deltakende land. Her vil ikke-medlemmer som bidrar med ressurser ha de samme rettigheter som EU-land. Det gjenstår å se i hvilken grad dette politisk attraktive kompromisset er forenelig med effektiv operasjonell ledelse og kravet om norsk råderett over norske styrker.

Hvor er ESDP på vei?

For å forstå hvor ESDP er på vei, må man huske bakgrunnen for framveksten av initiativet. Etter Sovjetunionens kollaps var det kun et tidsspørsmål før Europa selv ville måtte ta økt ansvar for sikkerheten i sitt eget nabolag. Samtidig blottla avslutningen på den fastfryste Øst - Vest konflikten et nytt lag med historiske og religiøse konfliktlinjer. Den Jugoslaviske borgerkrigen tok luften ut av den i – akademiske kretser - populære tanken om at myk makt ville erstatte hard makt som valuta i internasjonal politikk. I så måte var Balkan-krigene på 1990-tallet fødselshjelper for ESDP. Man innså at det finnes tilfeller hvor økonomisk bistand og dialog ikke strekker til. Det var mot slutten av 1990-tallet stor uro - spesielt i Storbritannia og Frankrike - over at mange Europeiske land tok slutten på kommunismen som et klartegn til drastiske kutt i forsvarsbudsjettene. FN, som er avhengig av veltrente, velutstyrte, velledede styrker til krisehåndtering, ble et av de første ofrene for denne sparepolitikken. Et annet problem var at den Europeiske delen av NATO er i ferd med å bli så utdatert, rent militært, at Europa står i fare for å bli en hemsko snarere enn en partner for USA.[9] Dette skjer på et tidspunkt da NATO har blitt svekket og stemmer i Washington åpent argumenterer for å la Europa seile sin egen sjø.[10]

Summen av disse faktorene gjorde at EU på begynnelsen av 1990 tallet for alvor startet en prosess mot økt sikkerhetspolitisk integrasjon. Europas ledere nøyde seg ikke lengre med økt koordinasjon, men ønsket også at EU skal bli en «global aktør», for å sitere EUs Sikkerhetsstrategi fra 2003. Men hva mener man egentlig med det? Sikkerhetsstrategien som var ment å sammenfatte grunnlaget for ESDP viser, på den ene side fortsatt aksept for Amerikansk lederskap. EU deler USAs målsetninger basert på frykten for spredning av masseødeleggelsesvåpen, røverstater og internasjonal terrorisme. Dette kombinert med to viktige forbehold i forhold til midler, nemmelig opposisjon mot unilateral problemløsning og et fokus på «bred sikkerhet» hvor ikke-militære aspekter tar opp mest plass.

EU virker primært gjennom konfliktforebyggende arbeid for å oppnå sine to strategiske hovedmålsetninger: å styrke regional sikkerhet i Europa og å bidra til en stabil verdensorden. Den første målsetningen skal nås gjennom å skape en «ring av venner» rundt middelhavet til Kaukasus til Balkan

og Kolahalvøya. Den andre målsetningen er å opprettholde internasjonal rett og å styrke FN som kilden til internasjonal legitimitet. Hovedtrekkene i EUs sikkerhetspolitikk – som skiller den fra NATO - er dermed: integrasjon av politiske virkemidler; kriseforebygging gjennom langsiktig fokus på oppbygging av fellesgoder; fokus på dialog, forhandling og samarbeid og på institusjonalisert, regelbundet, effektiv multilateralisme; og anerkjennelse av global gjensidig avhengighet for å løse nye utfordringer. I sitt nye «Headline Goal» erkjenner EU at man må bære sin del av det globale ansvar som tilkommer en utviklet del av verden. Det poengteres også at EU har et ansvar for å bidra til en kurs i internasjonal politikk som ikke bare gagner de privilegerte landene, men også de mindre begunstigete.

Dette er, kort fortalt, hva ESDP er og hva det aspirerer til å bli. Men initiativet er enda langt fra å nå sitt potensial, spesielt med hensyn til evnen til både å fatte strategiske beslutninger og til å følge dem opp taktisk. Hvis disse barnesykdommene blir overstått, vil ESDP allikevel trolig fortsatt passe innenfor de rammene som er skissert ovenfor. Det er viktig at vi i Norge forholder oss til virkelighetens ESDP, ikke til et ønskebilde. EU representerer en ny, post-nasjonal, innfallsvinkel til internasjonal politikk. Den er omfattende, frivillig, radikal og potensielt omformende. I den forståelige entusiasmen over å ha funnet en sjelefrende, er det viktig for norske beslutningstakere å minnes at et sterkt ESDP kun er i landets interesse i den grad dette ikke svekker NATO. Paradoksalt kan et viljesterkt og selvhevdende EU lede til at USA revurderer sine garantier til NATO. Norge er på grunn av vår militære doktrine og utsatte geopolitiske posisjon et av de landene som har mest å tape på en slik utvikling. Norske myndigheter har så langt lyktes med balansegangen mellom til ESDP og NATO. Det er allikevel usikkert hvor lenge slik «ja takk, begge deler» vil kunne opprettholdes. De to organisasjonene avhenger av de samme skrumpende forsvarsbudsjettene. Og når krybben er tom bites, som kjent, hestene.

Fotnoter

[1] For mer om dette se: Ståle Ulriksen (2002) *Den norske forsvarstradisjonen Millitærmakt* eller folkeforsvar?, Oslo, Pax.

[2] Norske forsvarsutgifter som andel av BNP falt fra 3.1 % i 1994 til 2.2 % i 1999 og 1.7 i 2005. Denne utviklingen kombinert med endret fokus der det krympede budsjettet i økende grad brukes på ymse utenlandsoperasjoner har gjort at landets forsvarsevne er dramatisk svekket.

[3] Janne Haaland Matlary (2003)*Verdidiplomati-kilde til makt?: en strategisk analyse av norsk utenrikspolitikk*, Makt- og demokratiutredningen

[4] F.eks: Mette Eilstrup-Sangiovanni (2003). "Why a Common Security and Defence Policy is bad for Europe" *Survival* 45(3): 193-206.

[5] Mark Leonard (2005) *Why Europe will run the 21st century*, New York, Forth Estate. For et hjemlig eksempel se: Torbjørn Jagland "Hvorfor vi trenger Europa", *Aftenposten*, 01 oktober 2005.

[6] At Norge bruker det engelske akronymet ESDP for EUs forsvars og sikkerhetspolitikk, men norsk forkortelse FUSP på EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk er et godt bilde på mangelen på helhetstenkning i norsk EU-politikk.

[7] Sten Rynning "The European Union: Towards a Strategic Culture?" *Security Dialogue*, 34, 4, pp. 479-496.

[8] Hanna Ojanen (2006) *The EU and the UN: A shared future*. Finsk Utenrikspolitisk Institutt.

[9] Geoffrey Edwards (2006) "Is There a Security Culture in the Enlarged European Union?" *The International Spectator*, 3/2006

[10] Bjørn Olav Knutsen (2006) "Security and order in Europe – the problem of non-overlapping memberships" *DNAK Security Brief*, 4-2006.

Tidligere publikasjoner i denne serien:

4-07 **Lars van Dassen and Morten Bremer Mærli**
Defence as the Best Offence?
Missile Defences and Nuclear Non-Proliferation

3-07 **Jahn Otto Johansen**
Putins russland - Partner eller utfordrer?

2-07 **Jakub M. Godzimirski**
Energy and Identity – Readings of Shtokman and NEGP

1-07 **Christopher Coker, LSE**
NATO and the Dialogue of Civilisations
Ivar Engan
NATO planlegger å være relevant – også i fremtiden

7-06 **Jahn Otto Johansen**
Putins Russland og utenverdenen

6-06 **Jahn Otto Johansen**
Ungarn 1956 – Et 50-årsminne

5-06 **Ambassadør Kai Eide**
NATO Foran toppmøtet i Riga

4-06 **Ole Gunnar Austvik**
Oil and gas in the high north - A perspective from Norway
Keith Smith
Russian energy policy and its challenge to western policy makers

3-06 **Minister of Foreign Affairs Jonas Gahr Støre**
Old Recipes in a New World? The Challenges of Multilateralism in the 21st century
Sir Frank Berman
The role of international law for the maintenance of peace and security

2-06 **Jan Erik Grindheim**
EUs sikkerhetspolitiske rolle i internasjonal politikk

1-06 **Kristian Åtland**
Fra "Kursk" til "Priz": Ubåtredning som internasjonalt samarbeidsområde

9-05 **Tønne Huitfeldt**
Nordisk sikkerhet

8-05 **Alv Jakob Fostervoll, Jamie Shea og Chris Donnelly**
The Fiftieth Anniversary of the Norwegian Atlantic Committee

7-05 **Hans Morten Synstnes**
Galileo – et europeisk globalt navigasjonssystem

6-05 **Jahn Otto Johansen**
Coming home to Europe? Central and Eastern
Europe in EU and NATO
Nils Morten Udgaard
Eastern Europe's silent revolution

5-05 **Jahn Otto Johansen**
Det tyske eksperiment

4-05 **Hans Olav Stensli**
The naval dilemma of the early 21st century

3-05 **Jørgen Kosmo**
What are the strategic challenges faced by
Norway in the years to come?
Jonas Gahr Støre
In the new types of conlict we face, how to
define and defend humanitarian space?

2-05 **Jakub M. Godzimirski, NUPI**
The New Geopolitics of the North?

1-05 **Christina Chuen og Ole Reistad:**
"Global Partnership", russiske ubåter og brukt kjernebrensel -
internasjonal koordinering av oppgaver og bidrag

www.atlanterhavskomiteen.no

B
NORGE
P.P.
DISTRIBUERT AV POSTEN NORGE

Om forfatterene:

Høsten 2006 fullførte Rolf Magnus Holden en mastergrad i sammenlignende politikk ved universitet i Bergen. Med tildelte Ruhrgasstipend i 2004 fikk Holden mulighet til å studere europeisk utenrikspolitikk ved Humboldt- og Freie universitet i Berlin. Han fattet her særlig interesse for de mellomnasjonale spenningene i europeisk utenrikspolitisk utvikling, som også dannet bakgrunnen for forklaringsmodellen på manglende konsensus i europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk. I masteroppgaven utviklet Holden et kvantitativt analyseredskap for studiet av mellomstatlige bidragsforskjeller til internasjonale militære intervensjoner. Hovedfunnet derifra var at EU-statenes bidrag følger visse mønster avhengig av nasjonalitet og intervensjonenes karakteristika, men at bidragstendensene endrer seg kontrollert for tid.

Asle Toje (Dr.Phil) er gjesteforsker ved Det Norske Nobelinstitutt. Han spesialiserer seg i sikkerhetspolitikk etter Den kalde krigen og har skrevet den kommende boken America, the EU and Strategic Culture (Routledge, 2007). Han har forsket og skrevet om EUs sikkerhets og forsvarpolitikk siden 1998 og er kjent for et bredere publikum som ekspertkommentator og gjennom utenrikspolitiske kommentarer i norsk og internasjonal presse. Asle Tojes nyere forskning fokuserer på utenrikspolitisk beslutningsprosesser og militær tenkning.

DEN NORSKE ATLANTERHAVS KOMITE
THE NORWEGIAN ATLANTIC COMMITTEE

Fridtjof Nansens plass 6
N-0160 Oslo
Tel: +47 22 40 36 00
Fax: +47 22 40 36 10

post@dnak.org
www.dnak.org