4 2003
KORTINFO FRA DNAK
Den Norske Atlanterhavskomité

USAs nasjonale sikkerhetsstrategi

Av major Tormod Heier.
Tormod Heier er major i hæren. Han tjenestegjør som forsker ved Institutt for forsvarsstudier. Heier er tilknyttet doktorgradsprogrammet ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Han arbeider med transatlantisk spørsmål og de utfordringer dette gir for norsk forsvars - og sikkerhetspolitikk.

USAs nasjonale sikkerhetsstrategi ble offentliggjort 20. september i fjor, ett år etter terrorangrepene den 11. september og 20 måneder inn i Bush – administrasjonens periode. [1)]

Blir strategien dominerende i amerikansk utenrikspolitik tyder mye på at små allierte vil bli satt under press. Forventningen om støtte i krigen mot terror er stor, i sær fra land som har nydt godt av amerikanske sikkerhetsgarantier i en mannsalder. Det er liten tvil om at terrorangrepene den 11. september preger sikkerhetsstrategien. Frykten for igjen å bli rammet – uten forhåndsvarsel, på egen jord, med masseødeleggelsesvåpen (MØV), har skapt bevegelser i måten USA håndterer sine sikkerhetsutfordringer på. Dette kom særlig til uttrykk under forløpet til Irak krigen i 2002 og 2003. Nære allierte som Frankrike og Tyskland motarbeidet aktivt USA i spørsmålet om å gå til krig for å hindre Irak i å lage, bruke eller forsyne andre med MØV. Irak-krigen og sikkerhetsstrategien signalierer derfor et forsterket amerikansk engasjement verden over. Tidligere syn om å akseptere den risiko som ligger i et mer globalt samfunn, er forlatt. Til gjengjeld er ambisjonen om systemendring – på idealistisk grunnlag – mer fremme: "The United States will use this moment of opportunity to extend the benefits of freedom across the globe. We will actively work to bring the hope of democracy, development, and free trade to every corner of the world" (side ii).

I denne kortversjonen tegnes først et bilde av hvorledes USAs nasjonale sikkerhetsstrategi kan leses. Deretter vurderes strategien i lys av det trusselbildet og det handlingsrom USA opplever i forhold til trusselen. Siktemålet med tilnærmingen er todelt. For det første å nyansere en debatt som i Norge raskt blir subjektiv, følelsesladet og ubalansert så snart FN og Folkeretten utfordres. Småstatsperspektivet mister ofte forklaringskraften som ligger i selve trusselbildet. Årsaksforhold knyttet til trusselens nye karakterer, inkludert frykten for et overraskende terrorangrep med MØV, vektlegges derfor. For det andre representerer tilnærmingen et perspektiv basert på deltakelse i de løpende prosesser. Disse blir ofte mer pragmatiske og løsningsorienterte, sammenliknet med kommentatorer som fra utsiden er mer opptatt av prinsipper og konsekvenser ved amerikansk alenegang. Begge er viktige, men en sak har ofte flere sider – og bildet skifter som kjent med hvor du sitter.

REDEGJØRELSE AV USAs NASJONALE SIKKERHETSSTRATEGI

Den nasjonale sikkerhetsstrategien er logisk oppbygd og kan ses på som tredelt: Mål (kap I - II) og midler (kapittel VI - IX) er knyttet sammen med en beskrivelse av nye trusler, samt nye grep for å håndtere disse (kapittel III – V).
Innledningsvis presenteres det ideologiske og verdimessige rasjonale (kap. I og II). Hensikten med dette er å sikre folkelig legitimitet og forankring: "The aim of this strategy is to help make the world not just safer but better" (s. 1). De første kapitlene danner med dette den idealistiske overbygningen for bruk av ulike, og tildels nye, sikkerhetspolitiske virkemidler i amerikansk utenrikspolitikk.

I lys av en verdibasert forankring tegnes deretter det nye trusselbildet, og det amerikanske handlingsrom i forhold til dette

(kap. III, IV og V). Trusselbildet ses i et globalt perspektiv med betydelige asymmetrisk innslag: "[S]hadowy networks of individuals can bring great chaos and suffering to our shores for less than it costs to purchase a single tank (s. ii). [I]t will be fought against a particularly elusive enemy [...]" (s. 5). Handlingsrommet beskrives primært innenfor rammen av varierende internasjonale konstellasjoner (s. 9). Fellesnevneren er, i motsetning til hva mange vil ha det til, multilateralt samarbeid: "We are [...] guided by the conviction that no nation can build a safer, better world alone" (s. ii). Samtidig presiseres det også (s. ii, 6, 14, 15) at manglende oppslutning fra det internasjonale samfunn ikke vil være til hinder for nasjonale tiltak, også preventive, for å trygge nasjonal sikkerhet: "[...] we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self – defense by acting preemptively" (side 6).

På bakgrunn av den idealistiske målsettingen, trusselbildet og handlingsrommet, avslutter strategien med en bred presentasjon av ulike virkemidler (kap. VI, VII, VIII og IX). Disse er komplementære, helhetlige og tverrdepartementale, de er 'myke' og 'harde', og retter seg mot internasjonale så vel som nasjonale forhold. På den hjemlige arena beskrives et prekært behov for dyptgripende omlegginger – i sær innen de væpnede styrker og den nasjonale kriseberedskap. Utforming og bruk av militærmakten skjer mer på basis av trusselens nye karakter snarere enn hvor på kloden krigen skal føres: "A military structured to deter massiv Cold War-era armies must be transformed to focus more on how an adversary might fight rather than where and when a war might occure" (s. 29). På den internasjonale arena er virkemidlene mer sammensatt. Disse rettes mot alle typer av samfunnsmessige utfordringer som gir grobunn for religiøs og ideologisk fundamentalisme – verden over: "Promote the connection between trade and development" (s. 19), "Double the size of the world's poorest economies within a decade" (s. 21), "Increase the amount of development assistance" (s. 22), men også at NATO må "...build a capability to field, at short notice, highly mobile, specially trained forces whenever they are needed to respond to a threat against any member of the alliance" (s. 25). Virkemidlenes felles siktemål er å fremme og videreutvikle samfunnssystemer som bygger på tilsvarende verdier som en selv, og som derigjennom antas å svekke rekrutteringsgrunnlaget til internasjonal terrorisme.

EN VURDERING AV STRATEGIENS TRE DELER

Del 1: USAs legitime rasjonale (kapittel I og II)

Strategiens to innledende kapitler kan ses i lys av Bush – administrasjonens behov for bred folkelig forankring. Behovet for legitimitet er i sær viktig når landet står overfor en krig som følger andre regler enn de som er nedfelt i Folkeretten, og som mange (også i USA) ser på som viktige. Mottiltakene vil således lett kunne bryte med tilvante referanserammer og forestillinger som omverdenen har til krig – ikke minst hvordan krig skal føres juridisk og folkerettslig. Behovet for å rettferdiggjøre kontroversielle aspekter – som for eksempel forkjøpsangrep, samt å gi inntrykk av å utkjempe en rettferdig krig, er avgjørende. Dette gjelder både for strategiens levedyktighet og administrasjonens omdømme. Av den grunn legges det stor vekt på å videreføre det normative og idealistiske grunnlaget. Dette gjelder i sær når trusselbildet skisseres og handlingsrommet presenteres. Vektleggingen av det ideologiske verdigrunnlaget kan også ses i lys av behovet som oppstår når vesentlige endringer er underveis. Jo større endringer som foreslås, desto viktigere blir den samfunnsmessige forankringen. Denne legitimerer sikkerhetspolitiske avvik fra tilvante, aksepterte og innarbeidede forestillinger om hvordan verden ser ut, og hvilke strategier som er best egnet. I en verden der fienden opererer globalt, anonymt og uten klare politiske, militære, økonomiske eller geografiske tyngdepunkter, blir nasjonalt samhold og tverrpolitisk enighet i seg selv et strategisk anliggende.

Del 2: Trusselbilde og det amerikanske handlingsrom (kapittel III – V):

Den delen av strategien som knytter mål og midler sammen til et konsistent, hele er trolig også den mest kontroversielle. Dette gjelder både i USA og utenfor. Beskrivelsen av trusselen og det handlingsrom som anses nødvendig for å møte denne kan, dersom den materialiseres, representere en dreining med tidligere praksis. To forhold er særlig fremtredende: Muligheten for strategiske forkjøpsangrep, og ønsket om å videreføre den militære lederrollen i internasjonal politikk. Strategien signaliserer gjentatte ganger at strategiske forkjøpsangrep vil kunne bli gjennomført. Militær maktbruk kan bli brukt alene eller med andre, dersom trusselen vurderes som presserende, og det internasjonale samfunn ikke reagerer raskt nok. Dette er ikke nytt. Også tidligere administrasjoner har planlagt (mot Nord-Korea i 1994) og gjennomført (mot Libya i 1986) slike angrep.

De har også vært nedfelt i demokratenes sikkerhetsstrategi under tidligere president Bill Clinton: "We act in concert with the international community whenever possible, but do not hesitate to act unilaterally when necessary". [2] Det som er nytt, og som kan innebære en viss dreining i USAs maktbruk, er den gjentatte og eksplisitte påberopelsen av retten til forkjøpsangrep. Dette innebærer en utvidet forståelse av den internasjonale lovteksten. Staters mulighet til å gjennomføre forkjøpsangrep er nedfelt i retten til selvforsvar, slik denne er formulert i FN-paktens artikkel 51. Trusselen er da nært forestående og av konvensjonell karakter. Slik er den synlig for alle.

USAs sikkerhetsstrategi kan imidlertid tolkes dit hen at forkjøpsangrep også er legitimt for å hindre at trusler på lengre sikt skal få lov til å utvikle seg. Spredning og utvikling av billig, avansert og brukervennlig informasjons- og kommunikasjonsteknologi har gjort det mulig for stadig flere aktører å ramme sivile samfunn uten forvarsel: "Those who would harm us seek the benefit of surprise to limit our prevention and response options and to maximize injury" (s. 30). Den reduserte muligheten til å utarbeide strategiske forhåndsvarsler, slik som i konvensjonelle kriger, kan derfor gjøre det vanskelig å gjennomføre en tradisjonell avskrekking og mobilisering innen de væpnede styrker. Denne vurderingen styrkes også ved at fienden ikke lar seg avskrekke på samme måte som statlige aktører. Fra et amerikansk synspunkt innebærer dette at "... time is not on America's side" og at "... rogue states must be stopped before they are able to threaten or use weapons of mass destruction against the United States [...]" (s. 14). Denne utviklingen kan også ha gitt næring til omtolkninger i definisjonen om "rett til selvforsvar". Nært forestående trusler knyttes mer opp mot diffuse kapasiteter og omdiskuterte intensjoner, snarere enn til objektiv bevisførsel for konvensjonell styrkeoppbygging. Faren for at det kan gå presidens i bruk av forkjøpsangrep, og at dette blir en akseptert metode blant andre stater som også føler seg truet, kan øke.

Retten til forkjøpsangrep kan imidlertid virke paradoksal gitt strategidokumentets sterke vektlegging på internasjonal samhandling. Strategiens ambivalens mellom det unilaterale og det multilaterale kan ses på som en resultat av trusselens komplekse og sammensatte karakter. Et desentralisert, globalt og uoversiktlig trusselbilde kan gjøre det vanskelig for USA og det internasjonale samfunn å enes om trusler som kan utgjøre en umiddelbar, eller nært forestående fare, for internasjonal fred og sikkerhet. Mer uenighet om hvor farlig, og hvor nært forestående trusselen er, kan øke muligheten for handlingslammelse i det internasjonale samfunn. Dette kan igjen gjøre det vanskelig for USA å avstå fra egne tiltak, i sær når det militære maktgrunnlaget er tilgjengelig og anses relevant for å trygge landet. Bruk av militær handlefrihet er nok også mer fristende for stater som har tidligere terrorangrep friskt i minne. Vektleggingen på en utvidet tolkning av selvforsvarsrollen bryter i så måte med USAs "deterrence and containment" strategi som ble utmeislet i NSC 68 i 1950, og som siden har ligget til grunn for hovedlinjene i amerikansk sikkerhetspolitikk.

Det andre poenget som er verdt å merke seg, er ambisjonen om å opprettholde og videreføre det militære forspranget til andre land: "Our forces will be strong enough to dissuade potential adversaries from pursuing a military build-up in hopes of surpassing, or equaling, the power of the United States" (side 30). Dette er heller ikke nytt. Tilsvarende ambisjoner er også nedfelt tidligere, blant demokrater: "The United States [...] will maintain its capability as a world class military power [...]". [3] Men igjen, ordlyden er sterkere og ambisjonene mer eksplisitt, sammenliknet med tidligere. Det virker heller ikke som om ambisjonen om militær dominans er uttrykk for en bestemt eller avgrenset tidsperiode, men snarere uttrykk for en permanent tilstand. Også dette kan ses på som et brudd med tidligere praksis. Amerikansk styrkeoppbygging har tradisjonelt vært knyttet til konkrete engasjementer i bestemte kriger; fienden og operasjonsområdet har vært entydig definert, politiske og militære sluttilstander har vært klarlagt og ferdig diskutert. Signalene som her kommer til uttrykk gir inntrykk av at denne tilnærmingen er mindre relevant: "The war against terrorists of global reach is a global enterprise of uncertain duration" (s. i).

Ambisjonen om et permanent militært hegemoni kan derfor representere en dreining i amerikansk sikkerhetstenkning. Dreiningen har også psykologisk forklaringskraft i den forstand at globale terrornettverk verken lar seg avskrekke, avgrense ("deterrence and containment") eller bekjempet på konvensjonelt vis. Dette kan igjen innebære at de utfordringer USA forbereder seg på å møte med militære midler anses å være en konstant og integrert

PORTO BETALT
VED
INNLEVERING
P.P.
NORGE

B

RETURADRESSE:
Den norske Atlanterhavskomite
Fr. Nansens pl. 6
0106 Oslo

del av en ny global tidsalder. I slike sammenhenger knyttes militære virkemidler tettere opp imot løpende politiske, diplomatiske, økonomiske og juridiske forhold. Ambisjonen om militært hegemoni kan ha ytterligere to konsekvenser. For det første gis det klare signaler om at overføringene til det amerikanske forsvaret vil øke. Dette vil igjen forsere den militære utviklingen i USA. Forskjellene til allierte samarbeidspartnere vil da kunne øke ytteligere. For det andre kan incentivene for unilaterale militære tiltak øke. Årsaken er at militær dominans ofte gjør det vanskelig å avstå fra militære handlinger, når vitale nasjonale interesser trues. En sterkere gjensidig militær avhengighet ville i motsatt fall ha stimulert til konsultasjon og samarbeid.

Del 3 Virkemidlene (kapittel VI – IX)
Virkemidlene som skisseres i den avsluttende delen favner bredt og gir inntrykk av at dette er en "grand strategy", altså en plan for hvorledes alle nasjonens virkemidler skal integreres til et konsistent hele. De virkemidler som ser ut til å få mest oppmerksomhet er hentet fra typiske "mykmaktsperspektiver". Disse omfatter blant annet økonomisk, organisasjons- og idèmessig makt. Disse har som formål å støtte opp under den grunnleggende sikkerhetsinteresse som USA har i global frihandel og åpne markeder. Antagelig er globalisering i seg selv avgjørende for å svekke det ideologiske og samfunnsmessige rekrutteringsgrunnlaget som internasjonal terrorisme henter sine meningsfeller fra. I så måte knyttes også bistand og økonomisk vekst i utviklingsland tettere opp imot amerikanske sikkerhetsinteresser. Velstandsøkning i regioner som Midtøsten og Afrika virker stimulerende for de verdier USA bygger sikkerhet på. Vektleggingen på internasjonale institusjoner, allianser og koalisjoner kan også bety at amerikanske virkemidler oftere vil rette seg mot samfunnsmesige omstillinger. Her har også NATO en rolle å spille. Alliansen må utvikle nye strukturer og kapasiteter som gjør dem mer relevant "[...] wherever our interests are threatened" (s. 25).

For lille Norge ligger det store utfordringer og vanskelige veivalg i tiden som kommer. Forsvaret må fortsette med dyptgripende endringer. På det konseptuelle plan må større deler av Forsvaret omdannes til gripbare styrker. På det doktrinære plan må flere avdelinger trene mer på ukonvensjonell krigføring. Krig mot terror oppnås ikke bare gjennom seier på slagmarken, men også gjennom infiltrasjon, overvåkning, operasjoner preget av forhandling, dialog og tillitssakapende opptreden. Like viktig er imidlertid politiske avveininger i forholdet til USA. Et nært forhold til vår viktigste allierte må videreføres, samtidig som den internasjonale rettsordenen styrkes. I dette spenningsfeltet ligger småstatens interesse i å sikre samsvar mellom mål og midler. Sikkerhet må oppnås for store og små gjennom lover og et FN som er tilpasset en ny tid. Den interne utredningene i FN er derfor påkrevet. Alternativet er et rettssystem som ikke har stormaktenes tilitt. Dette er heller ikke lille Norge tjent med.

NOTER:
1) Dokumentet er tilgjengelig på http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/secstrat.htm.

2) Se blant annet The White House, A National Security Strategy for a Global Age, December 2000, p. 36.

3) United States Department of Defense, Annual Report to the President and the Congress, December 2000, s. 3.

Atlanterhavskomiteens langtidsstudie

Denne publikasjonen er en del av Atlanterhavskomiteens langtidsstudie. Studiet vil dekke et vidt spekter av trender som vil ha innflytelse på Norges forsvars-, sikkerhets- og utenrikspolitikk i tiden fremover.

Redaktør: Dag Rydmark, e-post. dag@atlanterhavskomiteen.no
ISSN: 1502-6361

DEN NORSKE ATLANTERHAVS KOMITE
THE NORWEGIAN ATLANTIC COMMITTEE