

Norge og alliansene

– gamle tradisjoner, nytt spillerom

Iver B. Neumann [red.]

Walter Carlsnaes

John Kristen Skogan

Nina Græger

Pernille Rieker

Kristin M. Haugevik

Stina Torjesen

Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2008
ISBN: 82-7002-187-3
Redaktør: Iver B. Neumann
Redaksjonssekretær: Jan Risvik

Tel.: 22 99 40 00
Fax: 22 36 21 82
E-post: pub@nupi.no
Internett: www.nupi.no
Adresse: Postboks 8159 Dep. 0033 Oslo
Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2

Design: Ole Dahl-Gulliksen

Innhold

- 5 Innledning
Iver B. Neumann
- 9 Teorier om politiska allianser i internasjonell politik
Walter Carlsnoes
- 15 Norske alliansetradisjoner
John Kristen Skogan
- 23 Norge, USA og det nye NATO
Nina Græger
- 31 EU og Norden som militærallianser og alliansepartnere for Norge
Pernille Rieker
- 37 Internasjonale sikkerhetsorganisasjoner som kontekst
Kristin M. Haugevik
- 45 Hva med Russland?
Stina Torjesen
- 53 Avsluttende kommentarer
Iver B. Neumann
- 55 Referanser

Innledning

Iver B. Neumann [red.]

SIDEN DEN KALDE krigens slutt har internasjonale allianser som NATO skiftet karakter, internasjonale organisasjoner som FN har styrket sin rolle som alliansesmed for spesifikke operasjoner og regionale organisasjoner som EU og AU (Den afrikanske union) har fått stadig sterkere preg av også å være militærallianser. Samtidig har norsk forsvarspolitikken endret seg radikalt. Alt dette er skjedd uten at det i Norge så langt har ført til noen ny debatt om alliansetilknytning. Denne rapporten, som består av seks individuelle innspill, er tenkt som en invitasjon til debatt om Norges spillerom i alliansepolitikken.

De sveipene som her gis over alliansepolitikk generelt og Norges alliansetilknytning spesielt, fremhever til sammen et meget interessant fenomen, nemlig mangelen på en norsk debatt. Mens litteraturen om FN og EU er enorm, finnes det ingen tidsskrifter og bokserier, og knapt noen teoretisering, om NATO. Mens de politiske debattene om reform av FN og forandringer i EU er mangslunne og politisk dominante, har den

norske debatten om NATO-medlemskapet knapt forandret karakter siden sin spede begynnelse. Skillelinjene i NATO-debatten er til forveksling lik dem man fant på 1960-tallet, hvilket peker i retning av at det er nasjonale politiske identiteter som er utslagsgivende for lesninger av den internasjonale situasjonen, ikke omvendt.

To tiår etter at den kalde krigen gikk mot slutten, har Norge fortsatt ikke tatt opp konsekvensene av den nye situasjonen til bred diskusjon. Norge går nå til krig gjennomgående uten å ta noen debatt på forhånd om hvorfor man skal gjøre det og hva det skal tjene til utover at det er en forpliktelse overfor USA og NATO og en livsforsikring fordi Norge selv har behov for allierte. Dette argumentet henger på en rekke forutsetninger.

En første forutsetning er at alliansepolitikken selv er viktigere enn det å gå til krig. Dette er et spørsmål som må tas opp fra sak til sak, altså fra krig til krig.

All den tid allianser er der for å unngå krig, er det vanskelig å tenke seg at det å være med i en allianse generelt skulle være viktigere enn det å gå til krig. Man kunne selvfølgelig tenke seg et argument om at krigføring som foregår langt borte fra Norges territorium, uavhengig av omfang og beskaffenhet, er i sin orden så lenge den holder krigføring borte fra norsk territorium. Et slikt synspunkt ville forankre nåværende norsk alliansepolitikk på en tilfredsstillende måte. Problemet er at ingen så langt har fremsatt et slikt argument.

En annen forutsetning for at den nåværende hovedlinjen skal holde, er at krigsdeltakelse er nødvendig for å opprettholde NATO. Dette argumentet henger på at USA vil svekke sin tilstedeværelse i alliansen dersom USAs europeiske allierte ikke følger USAs lederskap. Så vidt jeg kan se, er den amerikanske unilaterale tradisjon historisk sett så sterk at dette er en realistisk mulighet. Samtidig er det klart at USA, spesielt under George W. Bush' presidenttid, er blitt sterkt unilateralt i sin tilnærming til verden. Spørsmålet som da melder seg, er om de europeiske allierte kan gjøre noe særlig for å endre dette. Svekkelsen av NATO på 2000-tallet skyldes at Bush-administrasjonen valgte å si nei til europeernes tilbud om å bruke alliansen som verktøy i sikkerhetspolitikken etter 11. september. Det er mulig den amerikanske linjen vil forandre seg under en ny president. Om dette ikke skjer, vil USAs tilstedeværelse i NATO lett kunne fremstå som så svekket at organisasjonen mister ytterligere relevans uansett. Om det, sett fra USA, ikke spiller den store rollen for NATOs

relevans i hvilken grad de europeiske allierte slutter opp om NATO, har vi å gjøre med en grunnleggende utfordring mot den nåværende norske tenkemåten om allianser.

En tredje forutsetning for at dagens norske holdning til alliansepolitikk skal bære, er at Norge ikke har alternativer til NATO. Også denne forutsetningen er problematisk, idet EUs sikkerhetspolitiske samarbeid de siste årene har vært av en slik beskaffenhet at det uten videre kan klassifiseres som en allianse. Det finnes altså en alternativ alliansetilknypning for Norge. Hvorvidt dette er en *ønsket* alliansetilknypning, er selvfølgelig et omstridt politisk spørsmål. Det blir imidlertid stadig mindre omstridt at det er et *realistisk* alternativ.

Til sammen danner de analysene som her legges frem, og de tre forholdene som nettopp er blitt diskutert, en formidabel utfordring for nåværende norsk alliansetenkning. De viktigste utfordringene er av politisk art; de henger på hvilke dilemmaer man holder for å være viktigst og hvordan man bedømmer de mulige konsekvensene av å velge veier ut av dilemmaene. Poenget med å ha et utenrikspolitisk ordskip er nettopp å få slikt som dette på bordet, slik at politiske beslutninger kan foregripes av debatt og fremstå som minst mulig tilfeldige og uventede sett fra offentlighetens side. Denne rapporten er et første bidrag.

Walter Carlsnaes gir først et overblikk over allianselitteraturen. Hans hovedansvar liggende er forutsetninger for inngåelse og opprettholdelse av allianser historisk.

Carlsnaes peker på at litteraturen om allianser, og ganske særlig om NATO, er tynn. Det som foreligger, er forsøk på å si noe om hvordan allianser faktisk kan dannes når statssystemet fremstår som et selvhjelpssystem. De såkalte realistenes svar på dette er at allianser er midlertidige; når fienden er slått eller det man er ute etter er oppnådd, bryter alliansene sammen. Et hovedproblem i vår sammenheng er at NATO (så langt) har overlevet den kalde krigens slutt. Carlsnaes peker i retning av konstruktivistiske teorier om samarbeid mellom demokratier og spørsmål om felles identitet som forsøk på å forklare dette.

John Kristen Skogan går gjennom norske tradisjoner på området og fremhever hvordan Norge tradisjonelt har vært avvisende til allianser. Dette var noe krigerstatene på kontinentet drev med. Skogan viser imidlertid også hvordan Novembertraktaten av 1855 kan ses på som utgangspunkt for en norsk alliansetradisjon som tar av for fullt med NATO-medlemskapet et snaut hundreår senere. Skogan fremhever også hvordan det norske NATO-medlemskapet var tuffet på sentrale selvpålagte begrensninger. Den norske alliansetradisjonen er en tradisjon preget av forbehold.

Nina Græger fortsetter der Skogan slipper, og viser hvordan NATO har utviklet seg siden den kalde krigen. Hun legger spesielt vekt på USAs tenkning omkring *Out of Area* og *Coalitions of the Willing*, og at konsekvensen for Norge av dette var aktiv krigføring på Balkan, i Afghanistan og i Irak. Græger minner også om at NATO synes å gå i retning

av å utvikle seg til en bilateral allianse mellom et stadig tettere koordinert EU på den ene siden og USA på den andre. Denne tendensen kan ha som konsekvens at Norges utenforskap av EU plasserer oss i en skvis. Denne situasjonen aksentuerer behovet for en norsk debatt om landets fremtidige alliansetilknytninger.

Pernille Rieker følger opp Grægers perspektiv med en policyanbefaling, som følger: «Ettersom EU blir en stadig viktigere sikkerhetspolitisk aktør både innenfor og utenfor NATO, er det særdeles viktig for Norge å ha et tett forhold til EU også på det sikkerhetspolitiske området. Dette blir ivaretatt delvis gjennom bilaterale avtaler mellom Norge og EU, men mye tyder på at man nå ser på et tettere samarbeid med de andre nordiske land som er fullverdige medlemmer av EU, som et mulig virkemiddel for å få norske interesser bedre ivaretatt. Norden kan dermed representere en kanal inn til EU, samtidig som det kan representere et forsvarspolitisk samarbeidsalternativ i seg selv.»

Kristin M. Haugevik fremhever først en spenning i norsk tradisjon, der forsvarspolitikken gjerne har kretset om medlemskapet i NATO-alliansen, mens den mer omfattende sikkerhetspolitikken har vært forsøkt overordnet forankret i FN. Denne spenningen kommer til syne for eksempel i debatter om hvor og hvordan bruk av norske styrker utenlands skal forankres; holder NATO-deklarasjoner, eller bør man også kreve FN-resolusjoner? Tradisjonelt har spørsmålet om norsk alliansetilknytning vært spørsmålet om

NATO. FN-politikk er blitt diskutert som noe annet enn alliansepolitikk. Haugevik peker på at dette bildet er kommet under press. For det første er det stor dynamikk i forholdet mellom FN på den ene siden og NATO samt nye regionale sikkerhetsorganisasjoner som den europeiske og Den afrikanske union på den annen. De regionale organisasjonene samarbeider også i økende grad seg imellom. For det annet kommer ikke-statlige organisasjoner (spesielt den frivillige sektoren) stadig tyngrer inn og kompliserer ytterligere det politiske bildet av tredjeparters deltakelse i konflikter.

Stina Torjesen tar til sist for seg forholdet til staten som Norge i drøye førti år inngikk i en allianse mot, nemlig Sovjetunionen/Russland. Torjesen spesifiserer en rekke utfordringer i dagens bilaterale forhold, men legger vekt på at de overveiende er av en art som ikke kan løses ved hjelp av tradisjonelle militærallianser. Hun avslutter med å reise samme spørsmål som Græger og Rieker, nemlig i hvilken grad Norges situasjon kaller på en nærmere tilknytning til EU



Teorier om
politiska
allianser i
internationell
politik Walter Carlsnaes

Teorier om politiska allianser i internationell politik

Walter Carlsnaes

ALLIANSER MELLAN STATER existerade redan under antiken, och har sedan dess satt sin prägel på mellanstatliga relationer. Utgångspunkten för denna politik har varit enkel: tanken att stater under vissa omständigheter kan öka sin säkerhet genom att militärt samarbeta med andra stater. Ett sådant samarbete innebär att en viss stat som känner sig hotad försöker försäkra sig om sin fortsatta existens genom att förlita sig på en eller flera andra staters resurser, intentioner och handlingar för att på så sätt om möjligt kunna motverka detta hot. Samma syfte gäller den samarbetande staten eller stater, annars finns det knappast en anledning att bilda en allians. Krigshot är den drivande kraften bakom denna form av samarbete, och därför innefattar allianser alltid åtaganden mellan parter om en eller flera av dem skulle bli angripen av en yttre fiende. En allians är dessutom frivilligt tillkommen, vilket innebär att stater ingår allianser därför att det ligger i deras intresse att så göra, trots att det innebär en inskränkning av dess handlingsfrihet.

Allianser har av traditionella teoretiker inom området ansetts utgöra själva kärnan för all internationell politik, eftersom de skapat dess grundstrukturer i form av internationella maktbalanser. Även nyare forskning har befast den politiska vikten av allianser: att de tenderar att avskräcka militära angrepp, att de minskar konflikter mellan stater, att de ökar möjligheten av att en stat kommer till en annan stats hjälp vid krigshandlingar, att de kan leda till spridningen av ett krig, och att de kan hjälpa stater att vinna i krig (Lai & Reiter 2000: 205).

Det finns även andra former av säkerhetssamarbete mellan stater. Således bör allianser inte sammanblandas med den något svagare form som utgörs av ett nära samarbete mellan «vänner» som samordnar sin utrikes- och säkerhetspolitik utan att därför ingå i en formell allians («alignments»). Allianser skiljer sig också från den typ av samarbete som sker efter ett krigsslut, då fienden – som i fallet Tyskland eller Japan – blivit en partner istället, utan att av det skälet ingå

i en allians. (Västtyskland blev NATO-medlem först 1955.) FN:s säkerhetsråd står för ännu en form av säkerhetssamarbete, inom ramen för vilken det är tänkt att dess medlemmar skulle kunna ges en möjlighet att lösa konflikter sinsemellan innan dessa blir för handgripliga. En sista typ av internationellt samarbete utgörs av idén om kollektiv säkerhet, ett normativt försök att ersätta den inbyggda osäkerheten som ett maktbalanssystem innebär.

Trots dessa andra former av internationellt samarbete utgör allianser idag en fortsatt central del av staters internationella relationer. En nyligen publicerad analys av allianspolitik mellan åren 1815 och 2003 är mycket klargörande i detta hänseende (Leeds & Mattes 2007). Författarna till den har funnit allt som allt 648 ingångna allianser under denna period, och sedan delat upp den i fyra delar för att närmare kunna analysera utvecklingen: 1815–1914, 1914–1944, 1945–1989, 1989–2003.¹ Det intressantaste ur vår synvinkel är att antalet i det stora hela ökat under denna period: 99 under den första perioden (i snitt 1 per år); 102 under den andra perioden (3.4 per år); 174 under den tredje perioden (4 per år); och 163 under den fjärde perioden (12.5 per år). En förklaring till denna ökning är givetvis att antalet stater ökat markant sedan 1815; men detta förklarar inte i sig varför just denna form av säkerhetssamarbete fortsätter att vara populär. Hur ska detta förklaras?

Här möter vi en paradoks i litteraturen: trots detta ständigt ökande antal allianser, finner vi mycket lite skrivet

om dem idag. De stora klassiska verken, främst George Liskas *Nations in Alliance: The Limits of Interdependence* (1962) och Stephen Walts *The Origins of Alliances* (1987), har ett antal år på nacken, och även om det har förekommit senare bidrag av samma dignitet, som t ex Glenn Snyders *Alliance Politics* (1997), utgör dessa ett undantag inom litteraturen. Symptomatiskt för detta tillstånd är att i *Handbook of International Relations* (2002) – senare års främsta samling of «state of the art» uppsatser om internationella relationer – finns det inget kapitel om ämnet, som helt enkelt avhandlas på ett par sidor som ett exempel på säkerhetssamarbete mera allmänt. I senare års mest sålda kursbok på området – *The Globalization of World Politics* (4. utg, 2008) – finns begreppet inte ens med i dess index.

Men även om litteraturen på området är påvert, finns det i princip två teoretiska huvudfåror som syftar till att förklara uppkomsten och karaktären av allianser, realismen och konstruktivismen (Carlsnaes, Risse & Simmons 2002). Den ena representeras av sentida varianter av den *realism* som under sekler utgjort det klassiska paradigmet på området. Här är Snyders bok det mest välutarbetade och eleganta försök till teoretisk redogöra för den inre logik som driver staters alliansbeteende idag. Men realismens syn på allianser är i grunden problematisk – och detta gäller både klassiska och nutida varianter – eftersom den bygger på antagandet att eftersom det internationella systemet i grunden är anarkiskt, kan stater endast förlita sig på sin egen makt som försvar mot yttre

fiender («self-help»). Ett sådant antagande är svårt att förena med ett säkerhetstänkande som innebär att allierade stater åtminstone till en viss grad bygger sin försvarsstrategi på andra staters vilja och förmåga att komma till dess undsättning i en krigssituation. Staters intresse av att göra detta kan förändras över tid, nya internationella konstellationer kan uppstå, vissa stater kan växa sig materiellt allt starkare och andra försvagas, och nya typer av regimer kan ersätta tidigare och därmed ändra en stats benägenhet att fullfölja alliansförpliktelser. Kort sagt, den politiska utvecklingen står aldrig stilla, och dagens vän och allierade kan lätt förvandlas till morgondagens rival eller fiende. Hur vågar i så fall stater ingå samarbete av detta slag? Frågan utgör en gåta inom studiet av säkerhetspolitik, och realister av idag har svårt att hantera den. Av detta skäl känner sig Snyder till syvende og sist tvungen att introducera en ad hoc faktor som knappast är förenlig med hans realistiska utgångspunkter: antagandet att allierade stater på något sätt känner sig normativt bundna av sina alliansåtaganden.

Den andra teoretiska frågan i dagens litteratur ger inte nationella maktresurser alls samma centrala funktion. Thomas Risse utgör en god exemplifiering av detta synsätt i en diskussion om hur NATO skapades, varför denna allians klarade sig helskinnad genom det kalla kriget (trots interna konflikter mellan medlemsstater), och varför den fortfarande utgör Europas starkaste säkerhetsinstitution (Risse-Kappen 1996). Svaret har sin utgångspunkt i vad han kallar för «republikansk liberalism»

– tanken att ett lands utrikespolitik är intimt sammanknippad med dess inrikespolitik, vilket ger stort utrymme åt kollektiva identiteter och normativt handlande utifrån dessa. Tvärtemot realismen är utgångspunkten således inte en maktbaserad rationalitetskalkyl utan (i) antagandet att de viktigaste aktörerna i internationell politik inte är stater utan individer som agerar inom en social kontext (regeringar, inrikespolitiska samhällen eller internationella institutioner); (ii) nationella regeringars intressen och preferenser är en kombinerad funktion av inrikespolitiska och internationella strukturer och processer, (iii) idéer – normer, värden och kunskap – har kausala konsekvenser i internationella relationer; och (iv) internationella institutioner utgör den sociala struktur som skapar både möjligheter och begränsningar för aktörer. Detta representerar i grunden en *konstruktivistisk* syn på allianser, och då i första hand på allianser mellan demokratiska stater som delar en kollektiv identitet och gemensamma alliansnormer som har sina rötter i denna identitet.²

Detta synsätt är dock mindre fruktbart för att förklara allianser mellan icke-demokratiska stater, som – vilket Risse är den första att erkänna – i första hand grundar sig på ett snävt definierad nationellt självintresse mer i linje med realistiskt tänkande. Detta självintresse behöver dock inte vara maktpolitiskt i första hand, men kan – speciellt när det gäller mindre och mer sårbara stater – ha sina grunder i en rent ekonomisk kalkyl, t ex att det är resursmässigt fördelaktigt för en mindre stat att alliera sig med en större och militärt betydligt starkare stat.

Militära allianser stater emellan kan också innebära andra ekonomiska fördelar, som t ex ökad handel och ekonomisk samarbete dem emellan.

Summan av denna korta redogörelse är således att allianser skiljer sig från varandra beroende främst av allt på vilka typer av aktörer det är frågan om (t ex demokratiska eller inte), och därför finns det inte en enda teoretisk ansats utifrån vilken de kan analyseras. Om man ser framåt i tiden, betyder detta att även om stater fortsätter att alliera sig med varandra, så gör de detta av olika anledningar och därför också med olika effekter på internationell politik som följd.

Noter

- 1 Den formella definition de använder sig av är följande: allianser är «written agreements, signed by official representatives of at least two independent states, that include promises to aid a partner in the event of military conflict, to remain neutral in the event of conflict, to refrain from military conflict with one another, or to consult/cooperate in the event of international crises that create a potential for military conflict» (Leeds & Mattes, 2007: 185).
- 2 För en mera utförligt och kritisk diskussion av denna konstruktivistiska syn, speciellt vad gäller NATOs utvidgning och Rysslands syn på detta, se Mike Williams & Iver B. Neumann (2000).



Norske allianse-
tradisjoner John Kristen Skogan

Norske alliansetradisjoner

John Kristen Skogan

TRADISJONELT HAR IKKE Norge vært noen forkjemper for forsvarsallianser. Lenge var det slik at de aller fleste nordmenn som tenkte over det, var klart avvisende til tanken om allianselignende forbindelser med andre land. Man likte ikke slike forbindelser og man tvilte på at de ville gi økt beskyttelse for Norge mot fiendtlig voldsbruk. Virkningen kunne bli motsatt. Historisk hadde dette kanskje noe å gjøre med skepsisen etter oppløsningen av fellesskapet med Danmark mot å bli knyttet til andre land på måter som på nytt kunne trekke en inn i krig. Da Norge senere i 1814 gikk inn i unionen med Sverige, ble det derfor i Grunnloven tatt med begrensninger på unionskongens anledning til å bruke norske tropper utenlands. I Norge var det et utbredt ønske om å bli latt i fred for uro og kiv mellom andre land. Den utenrikspolitiske nøytralitetslinjen som den første unionskongen, Karl Johan, la seg på, var helt i tråd med et slikt ønske.

Med det som bakgrunn markerte den norske regjeringen, som også den

svenske, motstand mot det fransk-britiske ønske om unionsrikenes deltagelse i Krimkrigen (1853–1856, mot Russland), en tanke kong Oscar I ikke var like avvisende til. Men etter vel ett år følte den norske regjeringen at den ikke kunne annet enn godta den såkalte Novembertraktaten som kongen overraskende la frem høsten 1855 (se Bjørge, Rian & Kaartvedt 1995). Overfor den franske keiser og den britiske dronning forpliktet han seg der til ikke å avstå noen del av unionsrikene til Russland, heller ikke beite- eller fiskerettigheter. Hvis det fra russisk side kom krav om noe slikt, skulle kongen straks gi beskjed til Frankrike og England, som da lovet å støtte unionsrikene med tilstrekkelige stridskrefter på land og til sjøs til å kunne stå imot russisk aggresjon. I Stortinget synes motforestillingene å ha vært få da man der sluttet seg til Konstitusjonskomiteens vurdering av traktaten som noe Norge måtte finne «meget tilfredsstillende i», blant annet fordi den i fall det den var rettet mot inntraff, gav «tilsagn om en defensiv trippelallianse» med to stormakter, eller om kraftig bistand fra dem.

Kanskje så man ikke på selve traktaten som en allianse. Men den etablerte uansett en forbindelse mellom unionsriken og Frankrike og Storbritannia som hadde klare fellestrekk med en allianse: Den påla begge sider gjensidige forpliktelser som var rettet mot ett bestemt annet land i tilfelle visse angitte, uønskede handlinger fra dets side. Dette viser at under press fra omgivelsene var mange på norsk side ikke bare villige til å gå på akkord med den tidligere vedtatte nøytralitetspolitikken, men til å gjøre det ved å begi seg inn i allianselignende forbindelser – tross bekjennelse til nøytralitet og avvisning av allianser fra et prinsipielt ståsted. Det betyr imidlertid ikke at alle var seg slik dobbelthet bevisst, hverken da eller senere.

Det prinsipielle tok uansett snart føringen igjen, hjulpet av Novembertraktatens synkende betydning. Troen på beskyttelse fra en kombinasjon av nøytralitet og geografisk utkantposisjon var sterk og utbredt mot århundreskiftet og ved bruddet med Sverige i 1905. I det nye, selvstendige Norge sto ikke sikkerhetspolitiske allianser med andre land høyt i kurs, de tilhørte stormaktspolitikken som man ønsket å holde seg unna. Ikke desto mindre skulle det vise seg at da verdenskrigen kom knappe ti år etter, endte Norge opp med å bli det Olav Riste har kalt en «nøytral alliert» til Storbritannia og Frankrike mot Tyskland (Riste 1965). Nødvendigheten av å innrette seg etter hva omgivelsene krevde og tillot, ble viktigst. Nøytralitet og avvisning av allianse var ikke noe overordnet prinsipp.

Men da første verdenskrig var over,

ble former for forsvarsallianse med andre land ikke noe aktuelt tema i norsk debatt. Troen på nøytralitetspolitikk som den tryggeste sikkerhetspolitiske linje var fortsatt sterk, nærmest uomtvistelig. En sjettedel av stortingsrepresentantene stemte til og med mot en norsk tilslutning til Folkeforbundet – den ville bryte med nøytraliteten, hevdet noen av dem. Og selv om Norge sluttet seg til forbundet, skulle det vise seg at tilslutningen slett ikke var ubetinget og helhjertet. Da det som kunne tolkes som truende politiske skyer begynte å trekke opp over Europa på 1930-tallet, satte man seg på norsk side i bevegelse for å fri seg fra de forpliktelser i Folkeforbundspakten som kunne trekke en inn i krig mot fredsforstyrrere. Når den internasjonale situasjon ble farligere, søkte man tilbake til nøytralitet. Det gav Norge bedre mulighet for å beskytte seg gjennom lav profil og ubemerkethet i farlige strids spørsmål.

Man forlot dessuten Folkeforbundets prinsipp om kollektiv sikkerhet uten store samvittighetskvaler: Norsk medvirkning i å tukte fredsforstyrrere ville være for beskjeden til å bety noe fra eller til, men likevel partisk nok til å rette oppmerksomheten mot Norge på et vis som kunne bringe landet inn i en krig det ellers kunne unngått. Men samtidig var flere nordmenn klar over at en situasjon kunne oppstå der heller ikke Norge kunne unngå krig. Dette gjaldt også utenriksminister Koht, som etter krigsutbruddet i 1939 fryktet at en britisk aksjon mot det nøytrale Norge kunne bringe landet inn «på feil side»: Måtte Norge inn i en allianse, var det viktig at

det ble en allianse med Storbritannia. Britene var ikke alltid greie å ha med å gjøre, som i fiskerigrensespørsmålet, og de kunne være hensynsløse når viktige britiske interesser sto på spill. Men politisk hadde Norge langt mer til felles med Storbritannia enn med Hitlers Tyskland. Minst like viktig var imidlertid dominerende britisk flåtemakt i Nordsjøen og antatt britisk interesse av å hindre andre i å få støttepunkter langs norsk kyst. Siden før 1905 hadde det fått mange nordmenn til å se på Storbritannia som en selvskreven, sjelden åpent nevnt, men antatt bortimot automatisk alliert i reserve for Norge om nøytraliteten skulle svikte eller måtte forlates.

Det vil være galt å si at i det tradisjonelt nøytralistiske Norges tilfelle var allianselignende forbindelser med andre land en helt ukjent foreteelse frem til 1940. Til gjengjeld var slike forbindelser ingen hyppig foreteelse, med kun ett klart tilfelle, fra 1855 og noen år fremover, pluss en kortvarig, mer allianse- enn nøytralitetspreget tilpassing til omgivelsene mot slutten av første verdenskrig. Dette dannet ikke grunnlag for noen alternativ tradisjon med alliansetilknypning som sikkerhetspolitisk retningslinje. I den grad det skapte noen tradisjon, var det for tilpassing til uønskede realiteter i troløshet overfor det prinsipielle når dette syntes mest hensiktmessig.

Det var nettopp under en slik tilpassing, under langt mer dramatiske omstendigheter enn noen gang før, at starten på det vi kan kalle en norsk alliansetradisjon ble til hos deler av den norske eksilregjering i London under

krigen. Fremfor tilbakevending til nøytralitet så man for seg norsk deltagelse i en fremtidig atlantehavsallianse.

Men etter krigen hadde fortsatt motviljen mot alliansetilknypning et grep om tanken til mange hjemme i Norge. Selv om sympatien til de fleste var på vestmaktens side, ville man helst slippe å gå åpent og forpliktende inn på en av sidene i striden mellom øst og vest. Først da denne mot slutten av 1940-tallet tilspisset seg, valgte regjering og storting å slutte Norge til Atlanterhavspakten ved dens undertegnelse i 1949. Slik mange så det, hadde Norge få muligheter for å bli stående utenfor og latt i fred om det på nytt skulle komme til krig i Europa. Den geografiske utkantposisjon som tidligere var antatt å gi Norge beskyttelse, gjorde nå Norge utsatt på grunn av nye våpen, som fly og raketter.

Alliansetilslutningen skjedde imidlertid ikke uten forbehold. For å unngå å utfordre Sovjetunionen for sterkt, valgte norske styresmakter ikke å tillate allierte baser og fast stasjonering av allierte styrker på norsk jord så lenge Norge ikke ble angrepet eller klart truet av angrep. Å unngå å vekke uro på sovjetisk side ved å avstå fra visse tiltak som ellers kunne øke forsvarsevnen, ble et viktig virkemiddel i norsk sikkerhetspolitikk overfor Sovjetunionen, og fikk senere betegnelsen beroligelse.¹ Det sto i et spenningsforhold til avskrekking, som utgjorde det andre hovedvirkemidlet i denne politikken, og som særlig trusselen om allierte mottiltak overfor et sovjetisk angrep på Norge bidro til. Ønsket om beroligelse av Sovjetunionen gav seg også utslag i flere

såkalte ensidige begrensninger fra norsk side, for eksempel ganske tidlig et forbud mot alliert overflyvning av norsk område i nordøst, samt at ingen øvelser med allierte styrker ble holdt i Finnmark.²

Alliansemedlemskapet medførte til å begynne med en del uvante problemer, særlig etter at alliansen i kjølvannet av Koreakrigens utbrudd i 1950 ble utvidet med en militær organisasjon, og derved ble til det NATO vi i dag kjenner. Hos mange alliansetilhengere, ikke bare dem Eriksen og Pharo kaller «nasjonalkonservative» (Eriksen & Pharo 1997), skapte forsøkene på nærmere militær integrasjon i NATO en følelse av at Norge ble trukket inn i fellesordninger der god nok kontroll fra folkevalgte organer manglet og større allierte land kunne opptre for egenrådlig. Dette var ledsaget av en viss irritasjon over alliert innblanding i saker hjemme i Norge som man mente burde bestemmes av norske politiske myndigheter. Det styrket blant annet tendensene til å balansere allianseintegrasjonen med en viss avskjerming overfor allierte. Man ville unngå å få dem for kloss inn på livet på for mange områder. Også basepolitikken bidro til slik avskjerming. Den type problemer det her er snakk om, avtok imidlertid etter hvert. Man vennet seg til alliansesamarbeidet.

Men i tillegg oppsto det hos enkelte en følelse av at sikkerhetsutfordringene på nordflanken og for Norge tidvis ble viet en for stemoderlig oppmerksomhet i alliansesamarbeidet. Mer spesielt følte enkelte også at allierte dels manglet forståelse for de norske forsøkene på å berolige Sovjetunionen. Faren var derved

at allierte kunne komme til å provosere Sovjetunionen på måter som kunne slå ut i truende sovjetiske skritt overfor Norge. Dette var et ytterligere argument for enkelte typer avskjermingstiltak i forholdet til allierte, fordi disse tiltakene også kunne bidra til beroligelse overfor Sovjetunionen.³ Et nytt slikt tiltak som både bidro til avskjerming og beroligelse, var forbudet fra 1960 mot lagring av atomvåpen på norsk jord i fredstid. Men også dette var problemer som gradvis avtok mot slutten av 1950-tallet – for så å dukke opp igjen to–tre tiår senere.

Utover 1960-tallet fikk man på norsk side inntrykk av at ens egne sikkerhetsutfordringer ble tatt mer alvorlig i alliansen. I tillegg kom den tiltagende og fra slutten av tiåret etter hvert synbare flåteopprustningen på sovjetisk side i nord til å styrke følelsen av å trenge alliansen. NATO og den antatte ryggdekningen fra USA, som alt tidlig på 1950-tallet erstattet Storbritannia som Norges viktigste allierte, fremsto klarere enn før som en hjørnestein i norsk sikkerhetspolitikk. Norge ble et av alliansens mest trofaste medlemmer. Spørreundersøkelser viste likeså at troen på at NATO-medlemskapet bidro til å trygge landet var stigende i befolkningen. Også motstanden mot medlemskapet virket mindre intens.

Utover 1970-tallet søkte norske myndigheter å få USA til å engasjere seg sterkere i Norskehavet som en motvekt mot voksende sovjetisk flåtemakt der. Da omslaget fra amerikansk side til slutt kom like forut for, og enda sterkere etter, innsettelsen av president Ronald Reagan i 1981, ble det imidlertid for kraftig for

enkelte, også på norsk regjeringshold (Tamnes 1997). Ikke bare la USA opp til et kraftigere, mer synlig engasjement i Norskehavet. I tillegg var det et erklært siktemål å kunne bruke flåtestridskrefter der til å slå ut sovjetiske baser på Kolahalvøya, eventuelt også i tilfelle et sovjetisk angrep andre steder enn i nord.⁴ Igjen oppsto det en viss bekymring for at en for offensiv strategi i nord fra vestlig, og spesielt amerikansk, side skulle utvirke truende sovjetiske mottiltak overfor Norge. Det engasjement i nord som man fra norsk side på 1970-tallet søkte mer av fra NATO og USA, truet tiåret etter med å bli for kraftig kost.

Mot slutten av 1980-tallet, med amerikansk-sovjetisk tøvær, forsvant det meste av slike bekymringer. De var stort sett fort glemt og hadde langt fra vært delt av alle. Hverken forholdet til alliansen eller USA syntes å ha tatt noen skade. NATO var fortsatt hjørnesteinen i norsk sikkerhetspolitikk, og enkelte begynte til og med å kalle forholdet mellom Norge og USA for «alliansen i alliansen».

Noter

- 1 Denne betegnelsen på dette virkemidlet ble først brukt av John Jørgen Holst, se Holst, J.J. (1967). Se også Skogan, John Kristen (1980).
- 2 For en oversikt, se Holst, Johan Jørgen, «Ensidige bindinger i norsk sikkerhetspolitikk», s. 58-76 i Holst & Heradstveit (red.) (1985).
- 3 For sammenhengen mellom beroligelse og avskjerming, se Skogan, John Kristen (2004).
- 4 I kretser utenfor Norge ble spørsmålet reist om et slikt siktemål innebar en risiko for utilsiktet opptrapping til kjernefysisk krig, gitt de viktige basene på Kolahalvøya for sovjetiske ubåter med strategiske atomvåpen. Se her særlig Posen, Barry R. (1982). Dette var en problemstilling som skjerpet skepsisen på enkelte hold i Norge overfor den klart mer offensive amerikanske flåtestrategien i nord, ofte knyttet til daværende marineminister John Lehmanns navn.



Norge,
USA og
det nye
NATO Nina Græger

Norge, USA og det nye NATO

Nina Græger

ETTER DEN KALDE krigen var hovedspørsmålet i NATO-kretser hvordan alliansen skulle kunne fortsette å spille en viktig rolle i det nye sikkerhetsbildet. Ett anliggende var hvordan NATO måtte reformeres for å kunne håndtere den nye typen trusler, og et like viktig anliggende var hvordan europeerne skulle sikre et fortsatt amerikansk militært nærvær i Europa uten en overhengende sovjetisk trussel. Det strategiske konseptet vedtatt i 1991 reflekterte en post-sovjetisk situasjon preget av «diverse and multi-directional risks», altså en rekke forskjellige og sammensatte utfordringer snarere enn ett sentralt angrepsscenario. Konseptet forsøkte å stake ut en ny kurs for NATO basert på et bredt anlagt sikkerhetsfokus som inkluderte politiske, økonomiske og sosiale aspekter.

NATOs hovedfunksjon ble i praksis omformulert fra kollektivt forsvar til kollektiv sikkerhet, selv om den gjensidige sikkerhetsgarantien under artikkel 5 ble beholdt (der et angrep på én betraktes som et angrep på alle). Sam-

tidig opplevde NATO nå for første gang å bli brukt som en militær allianse, i de intra-statlige konfliktene som oppsto etter Sovjetunionens og særlig Jugoslavias oppløsning. Fra i hovedsak å ha vært en planleggingsorganisasjon med militær avskrekking som hovedfunksjon, ble NATO i andre halvdel av 1990-tallet en organisasjon som aktivt ledet og gjennomførte operasjoner. NATO deltok i angrepene mot Serbia sommeren 1995 og ledet den påfølgende implementeringsstyrken (IFOR 1995–1996) og stabiliseringsstyrken (SFOR 1996–2004) i Bosnia & Hercegovina.¹ NATO ledet angrepene mot serbiske mål i 1999, kjent som Kosovo-krigen, og den påfølgende stabiliseringsstyrken i Kosovo (KFOR 1999–). Midt under Kosovo-krigen vedtok NATO en av de viktigste politiske reformene etter den kalde krigen, nemlig at alliansen skulle kunne intervenere utenfor medlemmenes kjerneområde eller *out of area*. NATO-toppmøtets vedtak (24.–25. april 1999) var egentlig bare en formalisering av den praksis som allerede var innført med operasjonene på

Balkan. USA var en pådriver i denne beslutningen, som i den generelle moderniseringen og omleggingen av NATO etter den kalde krigen.

NATOs omstillingsprosess på 1990-tallet medførte også en kraftig slanking av kommandostrukturen og en modernisering av NATO-landenes styrkestruktur.² På toppmøtet i Praha i desember 2002 vedtok NATO å redusere antallet hovedkvarter fra tjue til elleve. Gjennom «Prague Capabilities Commitment» (PCC), som var en videreføring av «Defence Capabilities Initiative» fra 1999, forpliktet NATO-landene seg til å forbedre egne styrker. Denne militære transformasjonen ble initiert og ledes av USA (Allied Transformation Command i Norfolk) og er en kontinuerlig moderniserings- og omstillingsprosess uten endestasjon. Transformasjonen skal: «enhance training, improve capabilities, test and develop doctrines and conduct experiments to assess new concepts. It will also facilitate the dissemination and introduction of new concepts and promote interoperability».³ I tillegg etablerte Praha-toppmøtet «NATO Response Force» (NRF), som øker NATOs intervensjonskapasitet og globale rekkevidde. NRF består av flernasjonale styrker fra alle forsvarsgrener og skal sikre rask reaksjon over lange avstander og ha høy beredskap. Styrken skal kunne settes inn i alle typer oppdrag og etablere et «brohode» på sju til femten dagers varsel og stå alene i minst tretti dager. NRF og PCC er viktige katalysatorer som bekrefter at NATO har «endret sin rolle fra å konsentrere seg om Europa til å bli en global leverandør av sikkerhet».⁴ Parallelt med den militære og ope-

rasjonelle omstillingen, vedtok NATO å utvide antallet medlemsland fra seksten til nitten (Polen, Tsjekkia og Ungarn) i 1999 og med ytterligere sju land i 2004. Ytterligere utvidelser diskuteres for tiden i NATO (det skal innledes medlemskapsamtaler med Albania og Kroatia, mens Ukraina, Georgia og Makedonia stiller lenger bak i køen). NATO-utvidelsene er også et tydelig uttrykk for en organisasjon som er i stadig omstilling.

Da NATO tok over ledelsen av den internasjonale stabiliseringsstyrken i Afghanistan (International Security Assistance Force, ISAF) i august 2003, bekreftet organisasjonen sitt globale nedslagsfelt. NATO er i Afghanistan for å bekjempe terrorisme og for å skape trygge rammer for andre, sivile aktørers arbeid med institusjonsbygging, reformer og statsbygging, i samarbeid med det afghanske samfunn (NATO 2005a). Dette er NATOs største og mest prestisjefylte operasjon noensinne, med ca 47 000 styrker. Det er få som ville trodd at NATO ville lede en operasjon i Afghanistan for bare ti–tolv år tilbake, men utfordringene her gjør at det er nokså tvilsomt om NATO vil påta seg en operasjon av dette omfanget i framtiden. NATO gjennomfører nå også humanitære oppdrag, som etter jordskjelvet i Pakistan i 2005 og støtten til den fredsbevarende operasjonen i Darfur. Dette er eksempler på nye oppgaver, og som reflekterer det nye NATO.

En vesentlig driver i den militære transformasjonen i NATO er alliansens evne til å delta i kampen mot internasjonal terrorisme. NATO ble i første

omgang forbigått av USA etter angrepene 11. september 2001. Selv om Det nordatlantiske råd vedtok 12. september at angrepene var et angrep mot NATO, som utløste forpliktelsene under artikkel 5 i Atlanterhavspakten, valgte USA en mer løselig koalisjon av globale partnere i Afghanistan. Dette brakte det politiske fellesskapet i NATO ut i en krise. Mange fryktet nå at NATO ville bli irrelevant eller en rent politisk organisasjon, som ville ha liten interesse for USA (Lieven 2001, Forster & Wallace 2002). Det er særlig i små stater, herunder Norges, interesse at USA ser NATO-samarbeidet som relevant, for et NATO uten USA er et svekket NATO. Allianser mellom stater er ikke bare en mekanisme for militært samarbeid, men et uttrykk for felles politiske interesser og verdier. Når kriser oppstår, som i 2001, handler det derfor ofte mer om politikk enn om militære aspekter (Buzan 1987). Terrorangrepene fikk store konsekvenser for amerikanske utenriks- og sikkerhetspolitiske prioriteringer, og dermed for NATO. NATO måtte vise sin relevans stilt overfor den nye typen trusler. Dersom ikke NATO greier å fornye seg og «levere», vil organisasjonen heller ikke være interessant for sine medlemmer – heller ikke de europeiske – og risikerer å bli overflødig.

USA har generelt betraktet NATOs relevans ut fra organisasjonens egnethet som instrument. For Bush-administrasjonen ble NATOs relevans i «krigen mot terrorisme» avgjørende: «In leading the campaign against terrorism, we are forging new, productive international relationships and redefining existing ones in ways that meet the challenges of the

twenty-first century» (The White House 2002). Andre NATO-land, som Norge, har vært mer opptatt av å beholde NATO som allianse med en gjensidig sikkerhetsgaranti, også mot mer konvensjonelle trusler. Dersom «koalisjoner av villige» blir førende for NATO-samarbeidet, kan vi snakke om en utvikling i retning av en saksspesifikk allianse, knyttet til den enkelte trussel eller operasjon.

«Koalisjoner av villige» er ad hoc-konstellasjoner innrettet mot nettopp spesifikke trusler eller mål og som skiller seg fra allianser ved at de mangler formelle institusjoner (Krause & Singer 2001). I utgangspunktet er slike koalisjoner derfor en trussel mot allianser basert på prinsippet om «en for alle, alle for en», som NATO. Slike koalisjoner kan føre til en oppsplitting av NATO, og kanskje regionalisering. Denne tendensen forsterkes av at 26 – og snart enda flere – land kan ha vanskelig for å enes om beslutninger, og av at NATO-landene nå er mer foreskjelligartet. Ulike kulturer, sikkerhetspolitiske historier og – dermed – ulike opplevelser av trusselbildet, blant annet som følge av ulik nærhet til Russland, kan gjøre det vanskelig å oppnå konsensus.

Mer bruk av «koalisjoner av villige» vil ikke bare kunne føre til oppsplitting og redusert institusjonalisering av NATO-samarbeidet, men også til at noen land knytter seg tettere sammen på mer permanent basis. Slike koalisjoner vil ytterligere styrke dominerende land med militær og teknologisk overlegenhet. Disse vil da i større grad kunne definere – gjennom sitt operative lederskap – pre-

missene for en aktuell operasjon. Dette vil framfor alt gjøre det vanskeligere for små land å hevde seg og vil kunne svekke prinsippet om at alle land har lik vekt når beslutninger skal fattes. Regionaliseringstendenser kan samtidig også styrke små land gjennom etableringen av regionale *clusters* av NATO-land. Men dette vil være krevende, og fordelene vil måtte veies opp mot det enkelte lands sikkerhetssituasjon, noe som vil være en stor utfordring for Norge (se under).

Det at USA i større grad henvender seg bilateralt til hvert enkelt NATO-land er ikke noe nytt. USA har hatt nære bilaterale relasjoner til og «special relationships» med de enkelte europeiske land, som Norge, Danmark, Nederland og særlig Storbritannia. Det bilaterale samarbeidet om for eksempel utvikling og anskaffelse av forsvarsmateriell, etterretning, forsvarsplanlegging og beslutninger i konkrete saker bidro til en felles oppfatning av NATOs virksomhet og mål, og av samarbeidet i sin alminnelighet. Tendensen til at USA i økende grad spiller de ulike NATO-land ut mot hverandre, ble påpekt allerede før terrorangrepene i 2001 (Joffe 2001). Forut for og under Irakkriegen i 2003 gikk splittelsen om legaliteten og legitimiteten til intervensjonen både tvers over Atlanterhavet og tvers igjennom Europa. Flere av de nye NATO-landene støttet USA både politisk og militært, mens land som for eksempel Tyskland, Frankrike og Norge ikke gjorde det.

Tendenser til bilateralisering og oppsplitting er også synlige i forbindelse med USAs planer om et rakettskjold eller ra-

kettforsvar (*missile defence*) i Europa. Det at USA henvendte seg bilateralt til Polen og Tsjekia med ønske om å få utplassere radarer der som en del av rakettforsvaret uten å ta dette gjennom NATO, har skapt splid, selv om de fleste NATO-land nå ser ut til å føye USA. Skjoldet dekker ikke Hellas, Tyrkia, Bulgaria og Romania, og NATO må sørge for forsvarssystemer til disse landene for å unngå en oppsmuldring av det grunnleggende fellesskapet i alliansen.

USAs framgangsmåte i forbindelse med rakettforsvaret bekrefter også at landet betrakter NATO som et instrument for sin egen utenriks- og sikkerhetspolitikk. Rakettforsvaret kan ses både som en ny fase i det amerikanske militære hegemoniet i Europa, og som en global makt demonstrasjon. Under den kalde krigen tilbød USA sine allierte beskyttelse under den amerikanske atomparaplyen; i dag tilbyr USA beskyttelse bak et skjold som skal kunne ta ut fiendtlige raketter. Rakettforsvaret kan også betraktes som en videreføring av det amerikanske teknologiske hegemoniet som en viktig driver i NATO-landenes forsvarspolitik.

De fleste NATO-land startet tilpasningen av nasjonale militære doktriner og operasjonskonsepter til det nye trusselbildet og til omstillingen i NATO tidlig på 1990-tallet. Dette tok lengre tid i Norge, der debatten i større grad var fokusert på territorielt forsvar, allierte forsterkninger, øremerkede styrker til forsvaret av Norge osv. (Græger 2006). Norge var imot å utvide NATOs kjernefunksjoner til å omfatte *out of area*-operasjoner, og

særlig at disse skulle sidestilles med territorielt forsvar (artikkel 5). Dette synet delte Norge med det andre flankelandet i NATO, Tyrkia. Norge fryktet i tillegg at internasjonale operasjoner ville trekke NATOs oppmerksomhet mot sør og øst, på bekostning av oppmerksomheten omkring de nordlige sikkerhetspørmålene. Norge kom ingen vei med sine protester og har vært en aktiv bidragsyter til NATOs internasjonale operasjoner.

På et overordnet plan har alliansepolitikken og omleggingen av Forsvaret i stor grad vært rettet mot å forsøke å kompensere for Norges reduserte strategiske betydning i NATO etter den kalde krigens slutt. Mye av argumentasjonen bak tilpasningen av Forsvaret til NATOs styrkestruktur, styrkekonsepter og militære transformasjon har vært basert på argumentet om sammenhengen mellom et relevant NATO og norsk sikkerhet. Et mer moderne og internasjonalt innrettet forsvar ble et viktig virkemiddel for å vise at Norge fremdeles var «å regne med» militært og politisk, både i NATO og i samarbeidet med USA. Dette var, for det første, viktig for å sikre norsk innflytelse innad i alliansen og tilgang til allierte beslutningstakere under de nye rammebetingelsene. For det andre ville omstillingen bidra til at NATO forblir et effektivt sikkerhetspolitisk virkemiddel sett fra begge sider av Atlanterhavet, noe som er vesentlig for Norge (se Forsvarsdepartementet 2003–2004).

USAs interesse og engasjement for NATO er et sentralt premiss i norsk alliansepolitikk. USA har gitt troverdighet til artikkel 5 og forsvar av Norge gjennom

det bilaterale forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeidet. Forsvarssamarbeidet har vært og er en helt sentral komponent i dette samarbeidet. Et tydelig uttrykk for USAs sentrale rolle var the Bilateral Study Group, en gruppe bestående av forskere ved FFI og amerikanske forskere med nære kontakter i den amerikanske administrasjonen. Gruppen fikk direkte innflytelse på utformingen av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik fra 1970-tallet, som for eksempel at Forsvaret måtte dimensjoneres med henblikk på muligheten for amerikansk hjelp («holdetid») (Njølstad & Wicken 1997). Militære praksiser, for eksempel materielle samarbeidet, har også blitt videreført selv når det politiske samarbeidet har gått trått, som under Irakkriegen i 2003 (Græger 2006).

Det amerikanske rakettforsvaret har imidlertid skapt utfordringer for den sittende regjeringen. Soria Moria-erklæringen fra 2005 er klar på at Norge ikke støtter et rakettforsvar, mens Norge nå står alene i NATO med sin uttalte skepsis. Ettersom et norsk veto er uaktuelt, vil et rakettforsvar i NATO-regi kunne være en vei ut av det politiske uføret. I hvert fall vil det trolig være lettere å få aksept i den norske befolkningen for dette enn et amerikansk skjold som medlemslandene nærmest får tredd ned over hodene på seg. Her har Norge to vanskelige hensyn å forene: På den ene siden hensynet til Russland, som har markert sin motstand mot rakettforsvaret, blant annet med økt militær aktivitet i Norges nærområder. På den andre siden ønsket om å bevare et godt forhold til USA, og å framstå som en solidarisk al-

liert i NATO. Det siste er noe Norge allerede har fått kritikk for ikke å være (dog ikke alene) på grunn av Norges gjentatte avslag på NATOs forespørsler om å få norske styrker til Sør-Afghanistan.

Norge har forankret sin sikkerhet i NATO og i et nært forsvarssamarbeid med USA. Norges posisjon i NATO hviler ikke på landets strategiske beliggenhet, som under den kalde krigen, men primært på Norges styrkebidrag og støtte til NATO-ledete operasjoner, og deltakelse i det politiske samarbeidet. Norges forhold til USA har også vært preget av den amerikanske utenrikspolitikken under president Bush og særlig USAs «alenegang», noe som førte til beslutningen høsten 2005 om ikke å videreføre de norske styrkebidragene til «Operation Enduring Freedom» og Irak. Selv om en ny administrasjon etter valget i 2009 trolig vil justere kursen, og selv om det grunnleggende bilaterale forholdet sies å være godt, er det nå større usikkerhet både i Norge og USA om hva det er som binder de to landene sammen etter den kalde krigens slutt.

USAs skepsis til en selvstendig europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik har tradisjonelt vært en garanti mot at EU blir en konkurrent til NATO. Hvorvidt dette vil fortsette, avhenger blant annet av i hvilken grad USA ser på NATO som relevant for sine sikkerhetsinteresser. NATOs posisjon i forhold til EU i sikkerhetspolitikken avhenger også av at NATO framstår som relevant for de europeiske NATO-landene som deltar i det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet i EU (ESDP). For Norge er samarbeidet

mellom NATO og EU («Berlin Pluss») potensielt viktig for å kunne delta i diskusjonen om europeisk sikkerhet, men samarbeidet har vært vanskelig å få til og har gitt Norge lite innsyn i ESDP.

Noter

- 1 EUFOR tok over NATO-operasjonen 1. desember 2004.
- 2 En oversikt over endringene i kommandostrukturen og nivå, se http://www.nato.int/issues/military_structure/command/index-e.htm.
- 3 Se <http://www.act.nato.int/transformation>.
- 4 Ifølge admiral Edmund Gambastiani, nestkommanderende for transformasjonskommandoen i USA (www.act.nato.int/transformation).



EU og Norden
som militær-
allianser og
alliansepartnere
for Norge Pernille Rieker

EU og Norden som militærallianser og alliansepartnere for Norge

Pernille Rieker

NORGE STYRKER BÅDE sitt forsvarspolitiske samarbeid i Norden og sin deltakelse i EUs forsvars- og sikkerhetspolitikk. Betyr dette at Norge er i ferd med å orientere seg vekk fra NATO og at EU og Norden blir vurdert som alternative alliansepartnere for Norge? Mens norske politikere holder fast ved at NATO fremdeles er bunnplanken i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, blir viktigheten av å ha et nært forhold til både EU og våre nordiske naboer fremhevet i stadig flere sammenhenger. Det er vanskelig å tolke dette annerledes enn at medlemskapet i NATO ikke blir sett på som tilstrekkelig for å sikre alle norske interesser, og at Norge vil være bedre tjent med å ha flere alliansepartnere. Et nært forhold til EU og et tettere nordisk forsvarssamarbeid vil i første omgang fungere som viktige supplement til vårt NATO-medlemskap, men man skal ikke utelukke at dette i fremtiden kan fremstå som reelle alternativer til NATO. Dette vil i all hovedsak være avhengig av NATOs fremtid.

Norge og EUs forsvars- og sikkerhetspolitikk

Norges innflytelse i NATO vil i stadig større grad være avhengig av at vi har tette bånd til EUs forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeid (ESDP). Dette henger selvfølgelig sammen med at de fleste NATO-land også er medlem av EU. Som Græger fremhever ovenfor, er det også mye som tyder på at NATO går i retning av å utvikle seg til en bilateral allianse mellom et stadig tettere koordinert EU og USA. I en slik setting vil europeiske NATO-land som ikke er medlem av EU (Tyrkia, Island og Norge) kunne få en marginalisert rolle. En nær tilknytning til EUs forsvars- og sikkerhetspolitikk er, og har lenge vært, helt sentralt for Norge (Neumann & Ulriksen 1996). Det er viktig for å opprettholde en viss innflytelse i NATO, men det er også viktig fordi EU vokser frem som en stadig viktigere sikkerhetspolitisk aktør i kraft av seg selv (Rieker & Ulriksen 2003). Det er spesielt to utviklingstrekk som er sentrale her.

For det første så utvikler EU seg til å bli *en stadig bedre koordinert og mer selvstendig sikkerhetspolitisk aktør*. EU har i dag ansvar for en rekke krisehåndteringsoperasjoner rundt om i verden. De fleste av disse er sivile, men EU har også foretatt/og vil i fremtiden foreta militære krisehåndteringsoperasjoner av ulik størrelse og karakter. Hittil har EU slitt med koordineringsproblemer internt – spesielt vanskelig har arbeidsfordelingen mellom Rådet og Kommissjonen vært når det gjelder sivil krisehåndtering. Reformtraktaten (oppfølgeren til det nedstemte konstitusjonsforslaget) som ble vedtatt i Lisboa i oktober og signert i Brussel i desember 2007, foreslo en EU-minister for utenriks- og sikkerhetspolitikk. Dette vil i praksis innebære at høyrepresentanten for EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk i tillegg innehar vervet som visepresident i Kommissjonen. Høyrepresentanten/visepresidenten vil i tillegg bli assistert av en egen stab med embetsmenn fra Rådet, Kommissjonen samt medlemslandenes utenriksdepartement.¹

For det andre har EU en *tilnærming til sikkerhetspolitikk* som synes å være bedre tilpasset dagens komplekse sikkerhetspolitiske kontekst enn NATO. Det faktum at EU ikke har lange tradisjoner med sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid fra den kalde krigens dager har, paradoksalt nok, gjort det lettere å tilpasse seg en ny virkelighet. I stedet for å bruke tid på å omformulere, transformere og omorganisere, har EU kunnet utvikle en sikkerhetspolitisk orientering mer fra grunnen av. Dette har hatt betydning for hvordan EU har utformet sin sikkerhetspolitiske orientering. Den

europaiske sikkerhetsstrategien og andre EU-dokumenter, som har som formål å definere innholdet i EUs sikkerhetspolitikk, fokuserer i hovedsak på EUs evne til helhetlig tenkning og til å bruke sitt vide spekter av virkemidler. Når det er sagt, så er det store utfordringer knyttet til iversetningen av en slik helhetlig politikk. EU har fremdeles begrensede ressurser på dette området sammenlignet med andre politikkområder. Det er imidlertid viktig å understreke at disse ressursene er økende (Rieker 2007).

Ettersom EU blir en stadig viktigere sikkerhetspolitisk aktør både innenfor og utenfor NATO, er det særdeles viktig for Norge å ha et tett forhold til EU også på det sikkerhetspolitiske området. Dette blir ivaretatt delvis gjennom bilaterale avtaler mellom Norge og EU, men mye tyder på at man nå ser på et tettere samarbeid med de andre nordiske land som er fullverdige medlemmer av EU, som et mulig virkemiddel for å få norske interesser bedre ivaretatt. Norden kan dermed representere en kanal inn til EU, samtidig som det kan representere et forsvarspolitisk samarbeidsalternativ i seg selv.

Forsøk på nordisk forsvarssamarbeid etter andre verdenskrig mislyktes, og de nordiske land valgte svært forskjellige sikkerhetspolitiske orienteringer under den kalde krigen. Begrepet «Nordisk balanse» refererer til at Norden i denne perioden fremstod som et lavspenningsområde uten supermaktenes tilstedeværelse. Med den kalde krigens slutt åpnet det seg et mulighetsrom for økt nordisk samarbeid (Rieker 2006). Forholdet til

Russland fikk en annen karakter, og ulike sikkerhetspolitiske veivalg fremstod ikke lenger som et hinder for samarbeid. Allerede på Balkan på midten av 1990-tallet samarbeidet de nordiske landene godt i oppdrag for NATO og FN (Ulriksen & Holmen 2000). Dette samarbeidet fortsetter i dag i NATOs operasjon i Afghanistan. Det praktiske samarbeidet har også ført til at de nordiske landene har gått sammen om å etablere en felles nordisk kampgruppe til disposisjon for EUs forsvars- og sikkerhetspolitikk. Vi ser at forskjellene mellom medlemmer og ikke-medlemmer i både NATO og EU gradvis har blitt visket ut, og at land som ikke er medlemmer tilbys forskjellige ordninger og partnerskap. Et tettere nordisk samarbeid kan også bidra til et bedre samarbeidsklima mellom EU og NATO.

Men selv om de nordiske landene har utviklet et tettere samarbeid ute i felt siden midten av 1990-tallet, så har et formelt forsvarspolitisk samarbeid latt vente på seg. Det var først ganske nylig at nordisk forsvarssamarbeid igjen ble diskutert på overordnet politisk nivå. En felles erklæring fra den svenske, finske og den norske utenriksminister i oktober 2007 åpner opp for økt fremtidig forsvarssamarbeid. Man snakker om felles bidrag til fredsoperasjoner, men også om felles sjø- og luftovervåking og muligheter for et styrket nærings-samarbeid. Mye tyder på at dette samarbeidet først og fremst er økonomisk begrunnet. Begrensede nasjonale ressurser tvinger frem et flernasjonalt samarbeid som en forutsetning for å opprettholde den bredden og dybden man ønsker i Forsvarets

operative evne (Strøm-Erichsen 2007). Et moderne forsvar er kostnadskrevende, og flernasjonalt samarbeid er en internasjonal trend. For Norge er det et naturlig valg å samarbeide tettere med våre naboland. Dette samarbeidet vil kunne finne sted innenfor hele bredden av Forsvarets virksomhet – dvs. når det gjelder utdanning og trening samt anskaffelser og logistikk.

Et tettere nordisk forsvarspolitisk samarbeid er ikke bare økonomisk begrunnet. Felles interesser og utfordringer i henholdsvis Østersjø- og Barentsregionen er også et viktig utgangspunkt for samarbeid. Det kan også være en felles interesse i å trekke EUs oppmerksomhet og ressurser nordover. EU, Norge og de nordiske EU-land har felles interesser i nord knyttet til energi- og fiskeriressurser, miljø og forholdet til Russland.

Foreløpig er det snakk om et samarbeid av rent praktisk karakter, men et slikt samarbeid vil kunne føre til en gjensidig avhengighet som igjen kan gi støtet til en endring av både sikkerhetspolitikk og alliansetilhørighet. Carl Bildts utspill om at Sverige ikke vil forholde seg passivt dersom Norge skulle komme i en militær konflikt, er et klart tegn på at landet beveger seg bort fra sin alliansefrihet. Foreløpig understreker imidlertid den norske politiske ledelse fortsatt viktigheten av NATO og at et tettere forsvarspolitisk samarbeid ikke er en erstatning for fellesskapet og sikkerhetsgarantien i NATO (Strøm-Erichsen 2007). Det blir sagt at et styrket nordisk samarbeid på det forsvarspolitiske området er en naturlig konsekvens av at NATO-landenes

sikkerhetspolitiske perspektiver i dag er mer sammensatt enn tidligere, og at NATO ikke lenger er det eneste svaret på Norges sikkerhetspolitiske utfordringer. Det hevdes videre at både NATO, EU og FN er viktige sikkerhetspolitiske organisasjoner og at samarbeidet mellom de tre må styrkes. Med medlemskap i ulike organisasjoner vil et styrket nordisk samarbeid om felles interesser i neste omgang kunne bidra til et styrket samarbeid mellom de tre organisasjonene (Støre 2007c). Med en slik politikk spiller den norske regjeringen «safe» – man er varsom med å avskrive NATO, men utvikler samtidig klare supplerende og/eller alternative samarbeidsordninger i tilfelle det skulle vise seg at NATO er mindre interessert i å engasjere seg for å bidra til å forsvare norske interesser i nord.

De sikkerhetspolitiske samtaler har vært ført med EU-medlemmene Sverige og Finland, men Norge har også gjort avtaler med Island. Et klart tegn på at en nordisk løsning ses på som et alternativ til NATO og USA, er den norsk-islandske avtalen om at Norge skal bistå Island i å hevde sin suverenitet i fredstid etter at USA bestemte seg for å legge ned Keflavik-basen. Norge har et tett samarbeid med Danmark i NATO, men til tross for danskenes EU-medlemskap kan ikke dette samarbeidet styrke vårt forhold til EU på dette området, ettersom Danmark ikke deltar i EUs forsvars- og sikkerhetspolitikk. Danmark har også en noe annen geopolitisk plassering som betyr at forholdet til Russland ikke har avgjørende betydning for landets sikkerhetspolitikk, slik det har for Norge, Sverige og Finland.

Som vi har sett, utvikler Norge et tettere forsvarspolitisk samarbeid både i Norden og med EU. Dette behøver imidlertid ikke å bety at Norge er i ferd med å bevege seg vekk fra NATO, men synes samtidig å være et klart uttrykk for at NATO ikke lenger anses som en tilstrekkelig forankring. Mye tyder på at norske beslutningstakere foreløpig velger å satse på en kombinasjon av nordiske, europeiske og transatlantiske alliansepartnere.

Noter

- 1 Denne vil imidlertid ikke bli referert til som «Union Minister for Foreign Affairs» som foreslått i konstitusjonsforslaget, men «High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy».



Internasjonale
sikkerhets-
organisasjoner som
kontekst Kristin M. Haugevik

Internasjonale sikkerhetsorganisasjoner som kontekst

Kristin M. Haugevik

NORGES ROLLE I INTERNASJONAL sikkerhetspolitikk er tuftet på tanken om at landet må «ta sin del av ansvaret for internasjonal fred og sikkerhet» og følgelig ønsker å «bidra aktivt til internasjonal konfliktløsning med både personell, penger og politisk engasjement» (Støre 2005). Innenfor denne relativt brede utenriks- og sikkerhetspolitiske rammen har FN siden 1945 utgjort selve grunnpilaren, mens NATO omtrent like lenge har vært hjørnesteinen i forsvarspolitikken. Mer presist skal Norges deltakelse i internasjonale operasjoner være «forankret i FN-pakten og ha et klart FN-mandat», og norske bidrag til fredsoperasjoner skal i hovedsak kanaliseres gjennom FN eller NATO (Statsministerens kontor 2005).

Samtidig har det i de senere år vært utbredt enighet i det internasjonale samfunn om at samarbeid i internasjonale operasjoner ikke kan begrenses til samarbeid og allianser mellom stater alene. Erfaringene fra de internasjonale fredsoperasjonene på Balkan og i Afghanistan viser med all tydelighet viktigheten av at

også *ikke-statlige* aktører samarbeider. Et konkret uttrykk for denne erkjennelsen er den tiltakende bruken av konsepter som «sivilt-militært samarbeid», «*comprehensive approach*» og «integreerte misjoner» i den politiske og akademiske debatten. Dette gjelder ikke minst her i Norge.¹

Den generelt økte interessen for samarbeid er observerbar også på det overnasjonale, institusjonelle plan. I dag foregår samarbeid mellom alle de mulige bilaterale konstellasjonene innenfor «sikkerhetsrektanglet» FN, NATO, EU og AU, både på hovedkvarternivå og i felt.² Konkretisering og formalisering av disse samarbeidsstrukturene ser dessuten i økende grad ut til å være idealet, etter tidligere å ha vært kjennetegnet ved mer generelle, uforpliktende avtaler og adhoc-samarbeid i felt. Et illustrerende eksempel er at mens samarbeidet mellom FN og NATO på Balkan i 1990-årene var preget av uformelle strukturer og atskilte beslutningskanaler, har den nylig opprettede FN-AU-styrken i Darfur

som målsetning å etablere en felles kommandolinje.

Bakgrunnen for det økte fokuset på samarbeid, integrasjon og koordinering mellom de store internasjonale sikkerhetsorganisasjonene må ses i lys av flere faktorer. Mulige strukturelle forklaringer inkluderer internasjonale konflikters til dels endrede karakter, den økte etterspørselen etter internasjonal handling og dessuten «internasjonaliseringen» av både enkeltlands og organisasjoners sikkerhetspolitikk.³ Det er også sannsynlig at den brede oppslutningen om en utvidet definisjon av sikkerhetsbegrepet har gitt utslag i denne sammenhengen: Sikkerhet handler ikke lenger om territoriell og militær sikkerhet alene, og internasjonal konfliktløsning fordrer derfor en mer kompleks tilnærming. Sist men ikke minst synes det klart at erfaringene fra 1990-tallets fredsoperasjoner, hvor en av de viktigste lærdommene var nettopp behovet for å samordne den internasjonale innsatsen, har vært viktige i denne sammenhengen.

Samtidig har utvilsomt også beveggrunner innenfor de ulike sikkerhetsorganisasjonene vært av avgjørende betydning for den økte interessen for samarbeid. Her synes særlig den enkelte organisasjons *mangel på ressurser* å være et tilbakevendende motiv. Overbelastningen på FNs ressurser som følge av den økte etterspørselen etter organisasjonens tjenester de senere år har for eksempel medført at regionale organisasjoner som NATO, EU og AU oftere blir anmodet om yte assistanse. På samme måte har AU, som besitter begrensede ressurser

og erfaring,⁴ vært avhengig av støtte fra FN, NATO og EU i sine første militære operasjoner.

Et annet aktuelt motiv for samarbeid kan være en sikkerhetsorganisasjons ønske om å *sikre egen overlevelse og relevans* på den internasjonale arena. NATOs åpenhet for samarbeid med FN, og i den senere tid også EU og AU, kan for eksempel forstås i lys av at hele organisasjonens eksistensgrunnlag var truet etter Sovjetunionens fall. Samarbeid kan også være en konstruktiv måte å *ufarliggjøre en potensiell sikkerhetspolitisk rival* på. Berlin Pluss-avtalen mellom EU og NATO, som gir EU adgang til NATOs ressurser i situasjoner hvor NATO som allianse ikke ønsker å handle, kan for eksempel tolkes i lys av et slikt motiv fra NATOs side. Istedenfor å fremdyrke egne militære kapabiliteter og potensielt bli en utfordrer til NATO, synes EU med Berlin Pluss-avtalen å anerkjenne NATOs suverene militære stilling og førsterett til internasjonal militær handling.⁵

Sist men ikke minst kan såkalte ikke-materielle beveggrunner bidra til å begrunne og styrke samarbeid mellom internasjonale sikkerhetsorganisasjoner. Slike beveggrunner inkluderer for eksempel to organisasjoners *felles verdi-grunnlag*, en organisasjons *legitimerende effekt* på en annen organisasjons handlinger (for eksempel et FN-mandat) eller en organisasjons ønske om å dra nytte av en annens oppbygning, erfaringer og «beste praksiser» (slik for eksempel AU har lært av FN og EU).

Omfanget og effekten av samarbeid

mellom internasjonale sikkerhetsorganisasjoner varierer naturlig nok ut fra hvilke organisasjoner vi har med å gjøre og hvilke sikkerhetspolitiske rammer de opererer innenfor. Samarbeidet mellom FN og EU har for eksempel utviklet seg hurtig og kjennetegnes av stor politisk vilje på begge sider til å formalisere og konkretisere komplekse avtaler. Begge organisasjonene besitter ressurser som muliggjør en bred og helhetlig tilnærming til krisehåndtering, og har derfor en rekke potensielle samarbeidsfelt og kontaktpunkter. Siden 2003 har de to samarbeidet om militære og sivile oppdrag for eksempel i Bosnia-Hercegovina og Den demokratiske republikken Kongo.

Til sammenligning har samarbeidet mellom NATO og EU så langt handlet primært om EUs anledning til å dra veksler på NATOs militærressurser. Den tidligere nevnte Berlin Pluss-avtalen er konkret i innhold og har også vist seg omsettelig til praksis. Ytterligere effektivisering av samarbeidet vanskeliggjøres imidlertid både av uoverensstemmelser på nasjonalt plan og rivalisering på institusjonelt plan.⁶ NATO har også møtt tilsvarende vanskeligheter i arbeidet med å formalisere sitt samarbeid med FN. Til tross for at de to organisasjonene samarbeidet i felt på Balkan allerede tidlig på nittitallet, har prosessen med å bringe FN–NATO-samarbeidet inn i faste former gått forbausende langsomt. En felles FN–NATO-erklæring med konkrete rammer for samarbeid ble utformet i 2005, men interne stridigheter i begge leire har etter sigende blokkert den videre realiseringen av avtalen. Særlig har

uenighetene vært knyttet opp mot de to organisasjonenes ulike sikkerhetsidentiteter og praksiser («sivil» vs. «militær»⁷).

Endelig har samarbeid med særlig FN og EU så langt vært viktig for AUs virke som sikkerhetsaktør. Både FN og EU bidro med finansiell og teknisk assistanse til AUs første militæroperasjon i Burundi i 2004, og har også støttet AUs arbeid i Darfur siden 2004. Flere formelle samarbeidserklæringer mellom FN-AU og EU-AU er dessuten undertegnet, og alle parter har uttrykt ønske om videre utvikling av samarbeidsforholdene. Videre har også NATO den senere tid vist større åpenhet for samarbeid med AU. På forespørsel fra AU har NATO bidratt med logistisk og teknisk støtte til AUs styrker i Sudan og Somalia.

Hvilke implikasjoner har så det tiltakende samarbeidet mellom de store sikkerhetsorganisasjonene for Norge? *For det første* kan vi, på et generelt plan, si at økt samarbeid mellom internasjonale sikkerhetsorganisasjoner er i tråd med Norges syn om at militær innsats «alene ikke kan skape fred og utvikling», og at koplingen til sivile tiltak som for eksempel politiarbeid, sikkerhetssektorreform og bygging av veier, skoler og sykehus er avgjørende dersom freds- og gjenoppbyggingsarbeid skal lykkes på sikt (Støre 2005). Fordi FN, NATO, EU og AU besitter svært ulike sikkerhetspolitiske ressurser og erfaringer, åpner samarbeidet mellom dem nettopp for slike helhetlige tilnærminger til krisehåndtering (Eide 2006).⁸ Behovet for samarbeid mellom ulike sikkerhetsorganisasjoner har ikke

minst kommet til uttrykk i Afghanistan, som for øyeblikket er den største og viktigste stabiliseringsoperasjonen Norge deltar i. Fra norsk side synes det å være bred enighet om at bedre koordinering mellom ulike sivile tiltak, så vel som mellom sivile og militære tiltak, er nødvendig dersom operasjonen skal lykkes på sikt (Strøm-Erichsen 2008). For øyeblikket fremstår FN som den organisasjonen med best forutsetninger for å lede et slikt arbeid, dog i tett samarbeid med NATO som i dag har hovedansvaret for den militære innsatsen i Afghanistan.

For det andre tyder mye på at samarbeidet mellom NATO, FN og EU har bidratt til å bringe Norge nærmere EU i sikkerhetspolitiske spørsmål. Som NATO-land har Norge rett til å delta i EU-ledede operasjoner som omfattes av Berlin Pluss-avtalen, men har i tillegg inngått avtaler med EU om deltakelse i operasjoner også utenfor denne rammen.⁹ Siden 2003 har Norge bidratt med personell til en rekke sivile og militære operasjoner ledet av EU. Først og fremst på Balkan, men også i for eksempel Indonesia og Afghanistan. Den norske holdningen har vært at styrking av EUs evne til krisehåndtering gagnar det internasjonale samfunn og følgelig også Norge. Ikke minst vektlegges det at EU besitter kapabiliteter som kompletterer både FNs og NATOs arbeid. Av samme grunn står Norge også i beredskap for EUs nordiske innsatsstyrke sammen med Sverige, Finland, Estland og Irland fra 1. januar i år. Styrken består totalt av ca 1500 personell og skal på kort varsel kunne delta i internasjonal krisehåndtering i regi av EU. EU har dog fremhevet at styrkene

særlig tenkes brukt som støtte til FN-operasjoner, især i Afrika. Det er dessuten et premiss for den norske deltakelsen at det, i tillegg til en beslutning fra norske politiske myndigheter, også må foreligge et eksplisitt FN-mandat dersom styrken skal aktiveres.¹⁰

Til slutt: Økt samarbeid mellom FN, NATO, EU og AU i Afrika vil kunne åpne for ytterligere norsk engasjement i konflikter på det afrikanske kontinent så vel som økt befatning med AU i tiden som kommer. Norge ønsker å bidra ytterligere til fredsoperasjoner i Afrika, og har også uttrykt ønske om tettere samarbeid med AU.¹¹ Norges tilbud om å bidra med soldater til den samlede FN–AU-styrken i Darfur måtte som kjent trekkes tilbake grunnet motstand fra den sudanske regjeringen. Mye tyder imidlertid på at samarbeidet mellom FN, EU, NATO og AU vil avstedkomme nye fredsoperasjoner i Afrika, hvor også Norge kan bli bedt om eller vil tilby seg å bidra.

Noter

- 1 Blant annet arrangerte det norske forsvarsdepartementet nylig et seminar i Brussel om multidimensjonale og integrerte fredsoperasjoner. Behovet for en «helhetlig tilnærming» understrekes dessuten ofte i taler av utenriksminister Støre og forsvarsminister Strøm-Erichsen.
- 2 De seks konstellasjonene er FN-NATO, FN-EU, FN-AU, NATO-EU, NATO-AU og EU-AU. I tillegg finnes det flere eksempler på «trilaterale» konstellasjoner, men disse er i langt mindre grad formalisert.
- 3 Eller som forsvarsminister Strøm-Erichsen uttrykker det: «'Langt borte' eksisterer ikke lenger» (Strøm-Erichsen 2008).

- 4 AU ble etablert i 2002, men ble ikke operativ som sikkerhetsaktør før i 2004.
- 5 I alle fall på papiret. Da EUs første autonome militæroperasjon ble gjennomført i Den demokratiske republikken Kongo i 2003, skjedde dette uten at NATO først ble forespurt om å ta oppdraget. Se for eksempel Keohane (2003: 74).
- 6 Konflikten dreier seg her særlig om de landene som er medlem i bare en av organisasjonene, især Tyrkia og Kypros, men også om sentrale EU- og NATO-land som Frankrike og Storbritannia som har ulike ambisjoner for EUs sikkerhetspolitiske rolle vis-à-vis NATO.
- 7 For en nærmere diskusjon, se Yost (2007: 59–61).
- 8 Ifølge statssekretær i Forsvarsdepartementet, Espen Barth Eide, er «et nært samarbeid mellom FN og regionale organisasjoner et mål i seg selv siden det styrker begge parter» (Eide 2006).
- 9 I slike situasjoner vil imidlertid Norge formelt sett være avhengig av en invitasjon fra EU for å delta. Se St.meld. nr. 23 (2005-2006).
- 10 Forsvarsdepartementet (2008), se også Statsministerens kontor (2005).
- 11 Se for eksempel Statsministerens kontor (2005), Støre (2007).



Hva med
Russland? Stina Torjesen

Hva med Russland?

Stina Torjesen

FØR INNEBAR RUSSISK og sovjetisk politikk en eksistensiell trussel mot Norge. Nå er landet vekselvis tøff konkurrent eller krevende samarbeidspartner for Norge. Deler av Russlands utenrikspolitikk utfordrer dessuten viktige norske økonomiske interesser og sikkerhet, særlig i nordområdene. Er dagens norske alliansepolitikk forsvarlig, gitt de nye utfordringene et mer handlekraftig Russland representerer?

Norge og nordområdene var sentrale under den kalde krigen. I en mulig militær konfrontasjon mellom NATO-blokken og Sovjetunionen var norsk-russiske grenseområder en antatt viktig strategisk flanke. *High politics* – eksistensielle trusler, militærmakt og stormaktspolitikk – preget norsk-russiske relasjoner.¹ Dette endret seg dramatisk etter 1991 og Sovjetunionens fall. Det første tiåret var preget av et Russland fanget i sine egne indre omveltninger. Landet manglet et overordnet fokus og engasjement i sitt forhold til Norge og andre land. Etter at Vladimir Putin kom til makten, særlig

fra og med Putins andre presidentperiode (2004–2008), gjenvant Russland initiativ og handlekraft – også i saker som angikk norsk-russiske forhold. De to landenes relasjon i dag er likevel svært forskjellig fra hvordan den så ut under den kalde krigen. Min tolkning av situasjonen er at storpolitikk og militære trusler er redusert, samtidig som vi har fått en økning i *low politics*: en myriade av mer eller mindre enkeltstående saker, som ofte er av økonomisk art og hvor gjensidig avhengighet mellom Norge og Russland stadig vekk er et fremtredende trekk.² Like fullt representerer denne nye kontakten med Russland vanskelige og viktige utfordringer for Norge.

Noen av disse utfordringene er velkjente. Norge er bekymret for russisk atomsikkerhet og industriforurensing, og norske myndigheter støtter russiske tiltak på disse feltene. Det er viktig for Norge at fiskebestanden i Barentshavet forvaltes på en god måte, og Norge samarbeider med Russland i en norsk-russisk fiskerikommisjon hvor fiskekvoter fast-

settes.³ Det knytter seg likevel en rekke usikkerhetsmomenter til havområdene nord for Norge.⁴ Norge og Russland har ikke blitt enige om hva slags avgrensning som skal gjelde i Barentshavet.⁵ Det er også usikkerhet rundt Norges rolle på Svalbard.⁶ Russland godtar inntil videre norsk forvaltning av fisk i Fiskevernsonen rundt Svalbard, men – i likhet med flere andre land – motsetter seg Norges krav om retten til å forvalte og beskatte eventuell petroleumsvirksomhet rundt Svalbard (NOU 2007: 15.). Dette er et spørsmål som kan komme til å bli mer betent i fremtiden: Vil global knapphet og økt konkurranse om energiresurser påvirke Norges mulighet til å forvalte energi og fiskeressursene i nord på en bærekraftig måte? Kan et land som Russland presse frem endringer i hvordan Norge utøver sin myndighet rundt Svalbard? Norge har opparbeidet seg en god posisjon og utnytter maksimalt mulighetene som Svalbardtraktaten gir. Men i tiden fremover vil Norge møte Russland i tøffe forhandlinger både når det gjelder Svalbard og Barentshav-avgrensningen.

I tillegg kommer en helt ny form for kontakt mellom de to landene. Norge jobber aktivt for at det skal komme en regional og økonomisk «boom» i nord med grenseoverskridende samarbeid mellom hovedsakelig norske og russiske aktører (Øverland 2008). En «pomorzone» overveies: en norsk-russisk industriell og økonomisk sone i grenseområdene rundt Kirkenes (Øverland 2008). Norsk deltakelse i utviklingene av det gigantiske russiske gassfeltet Sjtokman danner kjernen i det planlagte regionale samarbeidet. I all hovedsak er det utsikter til

at både Russland og Norge kan komme til å tjene godt på det nye regionale kompaniskapet i nord.⁷ Det er også mulig at et tett norsk-russisk samarbeid i energisektoren vil kunne bidra positivt i de bilaterale forhandlingene rundt Barentshav-avgrensningen.⁸ Det er likevel på sin plass å fremheve noen forbehold. Disse knytter seg til asymmetrien i Norges forhold til Russland og Russlands utøvelse av utenrikspolitikk.

Norge og Russland opplever stadig at de er gjensidig avhengig av hverandre i mellomstatlige spørsmål. Norge er imidlertid ofte mer avhengig av Russland enn hva Russland er av Norge. Det gjør avhengigheten asymmetrisk. Norge er potensielt mer sårbar enn Russland om mellomstatlige utfordringer ikke løses: Kostnadene er, med andre ord, høyere for Norge enn for Russland. Bilaterale tvistemål er også ofte av relativt større betydning for Norge enn de er for Russland. En bærekraftig utvikling i Barentshavet er særdeles viktig for norsk økonomi og sikkerhet, mens det i et overordnet perspektiv ikke er like avgjørende for Russlands økonomi og sikkerhet.

Når stater forhandler om bestemte spørsmål, er det særlig to faktorer som kan gi partene økt forhandlingsmakt: et lands tilgang på alternative løsninger ved hjelp av samarbeid med andre enn motparten, og mulighetene et land har til å oppnå ønsket resultat unilateralt. I mange av de sentrale spørsmålene i norsk-russiske relasjoner har Russland ofte en rekke ulike alternativer og også gjerne gode unilaterale muligheter. Striden om import av norsk laks til Russland

er en typisk illustrasjon på dette. Norsk eksportindustri ble hardt rammet, mens Russland lett kunne finne alternative fiskeleverandører og pådro seg få kostnader ved ikke å finne en rask løsning på saken. Sjtokman-utbyggingen er et annet godt eksempel på norsk-russisk asymmetri.⁹

Ufordringer knyttet til asymmetri er noe små stater som Norge alltid vil støte på. Norge–Russland-relasjonen er likevel, fra norsk ståsted, ekstra vanskelig. Det har sammenheng med mer overordnede tendenser i russisk politikk. Et av president Putins hovedmål har vært å gjenreise Russland som en global stormakt. I sine relasjoner til vestlige land har Russland erfart at tøff demonstrasjon av styrke ofte har gitt mer respekt og spillerom enn dialog og kompromiss. Den politiske toppledelsen i Russland har konkludert med at den vestlige verden egentlig ønsker et svakt Russland – og at det dermed er opp til Russland selv å kreve sin rett til makt og innflytelse. I utøvelsen av russisk utenrikspolitikk vektlegges det dermed å maksimere landets umiddelbare nasjonale interesser, fremfor å bygge opp en kultur for dialog, kompromiss og forutsigbarhet i bilaterale og multilaterale relasjoner. Russland ønsker å vise slagkraft og demonstrerer vilje til å ta diplomatiske konfrontasjoner om det synes påkrevd. Krisen i Storbritannia og Russlands bilaterale forhold i 2007–08 illustrerer denne trenden i Russlands utøvelse av utenrikspolitikk. Storbritannia og Russland er knyttet tett opp mot hverandre gjennom store britiske investeringer i Russland og nære finans- og handelsforbindelser. Likevel har

Russland valgt å sette hardt mot hardt i striden rundt utleveringen av Andrej Lugovoj (drapsmistenkt i den såkalte Alexander Litvinenko-saken) og British Councils aktiviteter i Russland.¹⁰

Til forskjell fra Storbritannia opplever Norge for tiden ingen tilsvarende kriser i sitt bilaterale forhold til Russland, og norske diplomater fremhever «et dypere og bredere samarbeid enn noensinne» og betegner relasjonen som et «rasjonelt naboforhold» (Nordsletten 2007). Norge har likevel ingen forsikring mot at Russland i fremtiden ikke vil reagere på en liknende måte mot Norge som landet har gjort mot Storbritannia, dersom Russland ser at viktige nasjonale interesser settes på spill eller om behovet for å markere styrke melder seg. Norge har fortsatt en rekke uløste tvister med Russland og trer samtidig inn i en ny epoke med mer dyptgående regionalt samarbeid i nord. Dette kan frembringe positive resultater og et styrket naboskap – like fullt er sjansen også til stede for at nye utfordringer og uoverensstemmelser kan komme til å prege forholdet. Krisen i britisk-russiske relasjoner vitner om at tett samarbeid og dialog i seg selv ikke er noen garanti for gode bilaterale forbindelser med Russland. Og gitt Norges asymmetriske forhold til Russland, kan kostnadene ved en slik situasjon vise seg å bli store for Norge.

Norges medlemskap i NATO kompenserer for Norges militære svakhet i forhold til Russland. Dette gir Norge en grunnleggende trygghet hva gjelder opprettholdelsen av vår territoriale integritet. Men utfordringene forholdet

byr på, er bare i liten grad knyttet til forsvar av norsk territorium – og i den grad de er det, er alliansen lite relevant. En NATO-reaksjon vil kunne fremstå som overdimensjonert gitt at Norges sikkerhetspolitiske utfordringer er av begrenset karakter.¹¹ NATO gir Norge en viktig og verdifull forankring i møte med Russland, men NATO vil være av liten eller ingen betydning i potensielle *low politics*-tvister mellom de to landene i tiden fremover.

Norge har valgt å takle de utfordringene relasjonen til Russland byr på ved å vektlegge noen grunnleggende prinsipper i utøvingen av norsk utenrikspolitikk: samarbeid, fasthet, gjenkjennelighet, tydelighet.¹² Det er imidlertid viktig å påpeke at disse prinsippene gjør lite eller ingenting for å redusere Norges strukturelle sårbarhet – eller asymmetri – vis-à-vis Russland: Dette er altså god taktikk, men ikke strategi.

De strategiske grepene Stoltenberg-regjeringen tar i forholdet til Russland og nordområdene, er i stor grad knyttet til å involvere Sverige og Finland, og dermed også EU, i det nye regionale samarbeidet. Utenriksminister Jonas Gahr Støre fremhever EUs nye nordlige dimensjon, hvor Norge, Island og Russland er inkludert som likeverdige partnere, som en viktig plattform for regionalt samarbeid (Støre 2007b). Støre understreker at Norge «behøver EU i nord og vi behøver EU i vårt forhold til Russland» (Støre 2007b). Norge ønsker å skape en tett vev av sammenfallende interesser mellom Norge, Sverige, Finland og EU i nord. På denne måten kan asymmetrien i enkeltsaker

potensielt reduseres, fordi mulige tvistemål knyttes sammen med svenske og finske relasjoner til Russland.

Den økende viktigheten av *low politics* synes å ha gitt en markert endring av NATOs og EUs relevans i Norges møte med Russland.¹³ NATOs betydning og bruksverdi er minsket. EU derimot har demonstrert en klar nytteverdi. Samarbeid innenfor EU-systemet gjør det mulig for små stater som Norge å knytte enkeltstående utfordringer i Russland-forholdet til hele unionens relasjoner til Russland: Dette kan potensielt øke kostnadene for Russland om landet ikke lytter til Norges krav; det øker norsk forhandlingsmakt og det minsker Norges strukturelle sårbarhet vis-à-vis Russland.¹⁴

Om Norges valg av medlemskap i NATO, men bare tett samarbeid med EU, er forsvarlig gitt Norges nye utfordringer i forhold til Russland, er et spørsmål som her skal reises til debatt, ikke besvares. Sikkert er det at skiftet fra *high* til *low politics* i forholdet mellom de to landene tilfører norsk EU-debatt en ny og viktig dimensjon.

Noter

- 1 For en diskusjon av begrepene *high politics* og *low politics* se Nye, J. S., 1965. «Keohane, R. O., & J. S. Nye (2001).
- 2 Gjensidig avhengighet betyr at en part er avhengig av motparten for at et foretrukket resultat skal kunne oppnås, Keohane, R. O., & J. S. Nye (2001). Et annet kjennetegn ved de to landenes *low politics* er at norsk-russisk samhandling mellom spesialister og embetsmenn på lavere nivå ofte er like viktig som

- forhandlinger på statsledernivå.
- 3 Norge og Russland er enige om at kvotefastsettelsen må håndheves, og her spiller blant annet den norske kystvakten en viktig rolle.
 - 4 For en bredere diskusjon om Norge–Russland og utfordringene i nord, se for eksempel Godzimirski, Jakub M. (2007).
 - 5 Dette gir det norsk-russiske samarbeidet om forvaltning av fiskeressursene (nå tuftet på den midlertidige Gråsoneavtalen av 1977) et ustabil og lite langsiktig fundament. Det er heller ikke sikkert at Russland i fremtiden fullt og helt vil dele Norges restriktive linje når det gjelder fiskekvoter. (NOU 2007: 15).
 - 6 Det er bred internasjonal aksept for at norsk forvaltning skal gjelde for levende ressurser i Fiskevernsonen rundt øygruppen. Men mange land, inkludert Russland, Storbritannia, Island og Spania, godtar ikke Norges krav om at norsk jurisdiksjon og råderett i Fiskevernsonen og på sokkelen skal være forankret i norsk lov og ikke i Svalbardtraktaten. (NOU 2007: 15).
 - 7 Det er usikkerhet rundt hvor store ringvirkningene av norsk-russisk energisamarbeid kan bli. Tre ulike vurderinger gis i rapportene 2025 *Ringer i vannet*, Econ (2006); *Varsel om vekst? Fremtidbilder av olje og gassvirksomhet i Nord-Norge*, Fafo rapport 2007(36) og *Utsyn Nord 2018*, NUPI (2008).
 - 8 For en oversikt over mulig positiv synergi mellom Sjtokman og norsk-russiske forhandlinger om avgrensninger i Barentshavet, se Øverland (2008).
 - 9 Mens Sjtokman-feltet var ett av flere mulige gigantgassfelt Russland kunne velge å bygge ut, er Sjtokman det eneste virkelig store nye gassfeltet i Norges nærområder. Sjtokman er av betydning for russiske energiaktører, men relativt sett enda viktigere for norsk olje- og gassindustri som opplever knapphet på nye tilgjengelige reserver.
 - 10 Den diplomatiske krisen mellom Storbritannia og Russland har utspilt seg rundt følgende hendelser: Alexander Litvinenko dør av radioaktiv forgiftning november 2006 i London. Storbritannia krever i mai 2007 at Russland utleverer drapsmistenkte Andrej Lugovoj. Russland nekter; Storbritannia utviser i juli 2007 fire russiske diplomater og Russland gjengjelder med å utvise fire britiske diplomater; Russland beordrer British Councils kontorer i Russland stengt i desember 2007; Storbritannia nekter; russisk sikkerhetstjeneste (FSB) avhører russiske statsborgere som arbeider for British Council og British Councils St Petersburg-direktør, Stephen Kinnock, anholdes midlertidig og beskyldes for promillekjøring av russisk politi i januar 2008, «Now we really have a crisis», *Guardian* 17. januar 2007
 - 11 Norges forsvarssjef definerer de sikkerhetspolitiske utfordringene i nordområdene slik: «Det dreier seg ikke lenger om massiv invasjon for å annektere store norske områder innenfor rammen av en europeisk storkrig. I dag vil det dreie seg om isolert og begrenset bruk av makt for å presse regjeringen til å endre kurs i politiske stridsspørsmål... konkret snakker vi da om slike operasjoner som krenkelser av luftrommet, konfrontasjoner mellom marinefartøyer i internasjonalt farvann, fly- eller missilangrep på viktig militær og økonomisk infrastruktur eller i ytterste fall maktdemonstrasjoner i form av raid med styrker som sjø- eller luftlandsettelse og tar eller holder et avgrenset mål, inntil den politiske hensikten er oppnådd. «Norges forsvar» *Forsvarssjefens forsvarsstudie 2007 s. 6*. Både forsvarsstudien og NOU-rapporten *Et styrket forsvar* understreker sammenhengen mellom politisk ambisjonsnivå og maktbrukens art. Bruk av NATO-alliansen i møte med begrensede militære utfordringer i nord vil kunne fremstå som overdrevent og potensielt eskalere en krisesituasjon. I konkrete spørsmål

knyttet til nordområdene, særlig tolkningen av Svalbardtraktaten, vil dessuten noen av Norges NATO-allierte potensielt stille seg kritisk til grunnlaget for en eventuell norsk militær reaksjon. NOU *Et styrket forsvar 2007* (15): 18.

- 12 Norges ambassadør til Russland, Øyvind Nordsletten, forklarer at «engasjement og dialoglinjen betyr at vi søker samarbeid og felles løsninger der det er mulig, tydelighet betyr at vi taler åpent om alle spørsmål, også der vi har ulikt syn, og gjenkjennelighet betyr at vi skal være forutsigbare og prinsippfaste» (Øyvind Nordsletten 2007).
- 13 Innenfor Internasjonal Politikk (IP)-teori er dette en diskutabel tolkning av situasjonen. Anvender man realistisk teori på Norge–Russland-relasjonen, vil den militære dimensjon fortsatt fremstå som overordnet og NATO forbli hovedaktør. Innfallsvinkelen som er brukt her er inspirert av nyliberalismen, som understreker at gjensidig avhengighet endrer stateres kostnad–nytte-kalkulasjoner hva gjelder bruk av militærmakt – følgelig blir *low politics* mer fremtredende. Opprettholdelse av territorial suverenitet og militære utfordringer faller ikke bort i bilaterale forhold – men disse komplementeres og kompliseres av andre hensyn. For en videre diskusjon, se for eksempel: Keohane, R. O., & J. S. Nye (2001).
- 14 Polen er det landet som kanskje klart har demonstrert bruksverdien EU har for europeiske småstater i deres bilaterale forhold til Russland. I striden om import av polsk kjøtt til Russland, en sak som har klare likhetstrekk med den norsk-russiske laksesaken, har Polen knyttet dette til forhandlingene om en ny stor avtale mellom EU og Russland. EU-landene stilte seg solidariske med Polen og økte dermed Russlands kostnader under det midlertidige importforbudet på polsk kjøtt.

Avsluttende kommentarer

Iver B. Neumann [red.]

TO TIÅR ETTER at den kalde krigen gikk mot slutten, har Norge fortsatt ikke tatt opp konsekvensene av den nye situasjonen til bred diskusjon. Skillelinjene i NATO-debatten er til forveksling lik dem man fant på 1960-tallet, hvilket peker i retning av at det er norske politiske identiteter som er utslagsgivende for lesninger av den internasjonale situasjonen, ikke omvendt. Dette er uheldig, spesielt gitt den sterke forandring i det internasjonale samfunnet som har funnet sted i det halve århundret som er gått siden 1960-tallet. For det første tenker sannsynligvis USA på seg selv i enda større grad som et mikrokosmos: «We are the world.» USA har lang erfaring med migrasjon og med den identitetspolitikken som følger med, og mener selv å favne all verdens varianter i sin midte. Denne forestillingen blir daglig bekreftet av de millioner mennesker som vil emigrere til USA, som vil åpne amerikanske franchises og handle amerikanske varer. For det annet, og i forlengelsen av dette, er USA verdens mektigste stat i militært, økonomisk og symbolsk henseende. Det

at et fenomen er amerikansk, gjør det for mange tiltrekkende i seg selv. For det tredje er amerikanske foretak i kraft av antall, størrelse og sentralitet i nettverk den største ikke-lokale tilstedeværelsen over det meste av kloden. Det finnes altså et stort apparat som kan mobiliseres for å sørge for at amerikanske fenomener forblir interessante. Det finnes knapt noe sted der et amerikansk foretak, statlig eller privat, ikke er interessert i hva som foregår og har ressurser til å påvirke det. Her ligger det et knippe grunner til at det er ekstra fristende å forbli alliert med USA. Saken har imidlertid også en annen side.

Det er ofte amerikanske varer og amerikanske måter å gjøre ting på som fortrenger lokale måter. Verden over blir for eksempel lokale småretter utfordret av McDonalds og Burger Kings hamburgere. Motstand mot det amerikanske fremstår derfor som den ofte mest nærliggende måten å protestere mot globalisering på. Selv om globaliseringen har ført til adskillig større prosentvis import

av varer til Norge fra f.eks. China enn fra USA, vil inntrykket av at globalisering i høy grad er amerikanisering, sannsynligvis vedvare.

USA selv har liten forståelse for den dynamikken det her er snakk om; fra de fleste amerikanske ståsteder fremstår det som naturlig at USA former verden, fordi landet allerede er en kondensert og forbedret versjon av hva verden bør bli. En vanlig amerikansk reaksjon på 11. september – «Why do they hate us?» – får godt frem dette problemets størrelse. Sett utenfra er det ikke spesielt vanskelig å forstå at en gruppe opplever det som problematisk at deres måter å gjøre ting på, fortrenses av en amerikansk måte. Sett fra USA er dette imidlertid en uforståelig og derfor illegitim reaksjon. Ganske vanlig skepsis til det nye og det fremmede blir lett satt lik «anti-amerikanisme».

Land som er alliert med USA, vil i tredjeland som ikke er det, lett bli opplevet som at de stiller seg fullt og helt bak amerikansk politikk og amerikanske standpunkter. Spesielt gitt den amerikanske mangelen på forståelse av de konfliktene globaliseringen skaper, kan dette få uheldige følger. Det kan også ha en rekke uheldige konsekvenser for stater som er alliert med USA: anslag mot norske bedrifter og borgere, terrorangrep på norsk jord, mindre spillerom i utviklingspolitikken. Norge går nå til krig med jevne mellomrom uten å ta noen debatt på forhånd om hvorfor man skal gjøre det og hva det skal tjene til utover at det er en forpliktelse overfor USA og NATO og en livsforsikring, fordi Norge selv har

behov for allierte. Alt dette kan være riktig, men om det er det, vet vi ikke før vi har hatt en debatt. La oss nå komme i gang med den debatten.

Referanser

- Bjørge, Narve, Øystein Rian & Alf Kaartvedt (1995) *Selvstendighet og union. Fra middelalderen til 1905. Norsk utenrikspolitikk historie, bind I*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Blakkisrud, Helge (red.) (2008) *Utsyn Nord 2018*. Oslo: NUPI.
- Carlsnaes, Walter, Thomas Risse & Beth Simmons (red.) (2002) *Handbook of International Relations*. London: Sage.
- Buzan, B. (1987) *An Introduction to Strategic Studies. Military Technology & International Relations*. Basingstoke: Macmillan (in association with the International Institute for Strategic Studies).
- Econ, 2025 *Ringer i vannet* (2006).
- Eide, Espen Barth (2006) «Foredrag ved Forsvarets stabsskole», 15. mars. (http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dep/politisk_ledelse/Statssekretar_Espen_Barth_Eide/taler_artikler/2006/Norskestyrkers-bidrag-i-internasjonale-operasjoner.html?id=113540).
- Eriksen, Knut Einar & Helge Øystein Pharo (1997) *Kald krig og internasjonalisering 1949-1965. Norsk utenrikspolitikk historie, bind 5*. Oslo: Universitetsforlaget 80–81.
- Forster, A. & W. Wallace (2001) «What is NATO for?», *Survival* 43(4): 107–22.
- Forsvarsdepartementet (2003–2004) «Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008», *Stortingsproposisjon nr. 42 (2003-04)*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet (2008) «Norsk deltakelse i EUs innsatsstyrker» (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/nyheter/2008/Norsk-deltakelse-i-EUs-innsatsstyrker.html?id=495671>).
- Godzimirski, Jakub M. (2007) *High Stakes in the High North. Russian-Norwegian Relations and their Implications for the EU*. Russia/NIS Center, Paris, Russie. Nei. Visions (25).
- Græger, N. (2006) *Norsk forsvarsdiskurs 1990-2005: Internasjonaliseringen av Forsvaret*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Dr. polit. avhandling.
- Harding, Luke & Julian Borger (2007) «Now we really have a crisis», *Guardian* 17. januar.
- Hernes, Gudmund, Jon M. Hippe, Magne Bråthen & Jørgen Svalund (2007) «Varsel om vekst? Fremtidsbilder av olje- og gassvirksomhet i Nord-Norge», *Fafo-rapport* (36).
- Holst, Johan Jørgen (1967) *Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv, bind 1*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt (33).
- Holst, Johan Jørgen & Daniel Heradstveit (red.) (1985) *Norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Tano.
- Holst, Johan Jørgen (1985) «Ensidige bindinger i norsk sikkerhetspolitikk» i Holst & Heradstveit (red.).

- House, W. (2002) *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington: White House publications, 20. september.
- Joffe, J. (2001) «Who's Afraid of Mr. Big?», *National Interest* 64 (Summer).
- Katzenstein, Peter J. (red.) (1996) *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York, NY: Columbia University Press.
- Keohane, Daniel (2003) «The European Defence Plans: Filling the Transatlantic Gaps», *The International Spectator* XXXVIII (3).
- Keohane, R. O. & J. S. Nye (2001) *Power and Interdependence*, 3rd ed. New York, NY: Longman.
- Krause, Volker & J. David Singer (2001) «Minor Powers, Alliances, and Armed Conflict: Some Preliminary Patterns» i Reither & Gärtner (red.).
- Lai, Brian & Dan Reiter (2000) «Democracy, Political Similarity, and International Alliances 1816-1992», *Journal of Conflict Resolution* 44 (2): 203–27.
- Leeds, Brett Ashley & Michaela Mattes (2007) «Alliance Politics during the Cold War: Aberration, New World Order, or Continuation of History», *Conflict Management and Peace Science* (24): 183–199.
- Lieven, A. (2001) «The End of NATO», *Prospect* (December).
- Liskas, George (1962) *Nations in Alliance: The Limits of Interdependence*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- NATO (2003) «NATO to assume command of the International Security Assistance Force (ISAF) in Kabul on Monday, 11 August 2003», *Press Release* 91 (<http://www.nato.int/docu/pr/2003/p03-091e.htm>).
- NATO (2005) «Statement by NATO Secretary General on the death of a Swedish ISAF soldier», *Press Release* 150 (<http://www.nato.int>).
- Neumann, Iver & Ståle Ulriksen (red.) (1996) *Sikkerhetspolitikk. Norge i maktrianget mellom EU, Russland og USA*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Njølstad, O. & O. Wicken (1997) *Kunnskap som våpen – Forsvarets forskningsinstitutt 1946-1975*. Kjeller: FFI.
- Nordsletten, Øyvind (2007) «Utviklingen i forholdet Norge–Russland med særlig vekt på nordområdene», tale, Oslo Militære Samfund, 26. mars.
- Norges forsvar (2007) *Forsvarssjefens forsvarsstudie 2007*, s. 6.
- NOU *Et styrket forsvar 2007*: (15).
- Nye, J. S. (1965) «Patterns and Catalysts in Regional Integration», *International Organization* 19(4): 870–84.
- Posen, Barry R. (1982) «Inadvertent Nuclear War? Escalation and NATO's Northern Flank», *International Security* 7 (2): 28–54.
- Reither, Erich & Heinz Gärtner (red.) (2001) *Small States and Alliances*. Vienna: Physica-Verlag.
- Rieker, Pernille & Ståle Ulriksen (red.) (2003) *En annerledes supermakt. Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*. Oslo: NUPI.
- Rieker, Pernille (2006) *Europeanization of National Security Identity: The EU and the Changing Security Identities of the Nordic States*. London: Routledge.
- Rieker, Pernille (2007) «The EU as a Security Actor: The development of political and administrative capabilities», *NUPI Working Paper* (725).
- Risse-Kappen, Thomas (1996) «Collective Identity in a Democratic Community: The Case of NATO» i Katzenstein (red.) (357–99).

- Riste, Olav (1965) *The Neutral Ally. Norway's Relations with Belligerent Powers in the First World War*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skogan, John Kristen (2004) «Væpnet hjelp utenfra i norsk sikkerhetspolitikk», *NUPI-rapport* (282): 46–49.
- Skogan, John Kristen (1980) «Virkemidler, begrensninger og forutsetninger i norsk sikkerhetspolitikk», *NUPI-notat* (192).
- Snyders, Glenn (1997) *Alliance Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Statsministerens kontor (2005) «Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-2009» («Soria Moria-erklæringen»)(<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/smk/rap/2005/0001/ddd/pdfv/260512-regjeringplattform.pdf>).
- Stortingsmelding nr. 23 (2005-2006) *Om gjennomføring av europapolitikken*. Oslo: Forsvarsdepartementet (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/20052006/Stmeld-nr-23-2005-2006-/3.html?id=200827>).
- Strøm-Erichsen, Anne-Grete (2007) «Nytt nordisk forsvar», *VG* 30. mai.
- Strøm-Erichsen, Anne-Grete (2008) «Forsvarsministerens foredrag for Oslo Militære Samfund», 7. januar (http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dep/Forsvarsminister_Anne-Grete_Strom-Erichs/taler_artikler/2008/OMS-foredrag.html?id=495932).
- Støre, Jonas Gahr (2005) «Våre internasjonale bidrag», kronikk, *Verdens Gang* 15. november (http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/Utenriksminister_Jonas_Gahr_Store/taler_artikler/2005/Vare-internasjonale-bidrag.html?id=273159).
- Støre, Jonas Gahr (2007a) «Nytt blikk på Afrika», kronikk, *Dagsavisen* 19. mars (http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/Utenriksminister_Jonas_Gahr_Store/taler_artikler/2007/Nytt-blikk-pa-Afrika.html?id=458206).
- Støre, Jonas Gahr (2007b) «Norway's foreign policy and opportunities for cooperation with the EU's Common Foreign and Security Policy», tale, Annual Europe Conference, Oslo 21. mai.
- Støre, Jonas Gahr (2007c): «Nordområdene i endring – hvordan kan Norge, Finland og Sverige styrke sitt samarbeid», tale, Oslo Militære Samfund, 10. oktober.
- Tamnes, Rolf (1997). *Oljealder 1965-1995. Norsk utenrikspolitikk historie*, bind 6. Oslo: Universitetsforlaget; (110–11, 117).
- Ulriksen, Ståle & Bengt Holmen (2000) «Norden i felt: På oppdrag for FN og NATO», *NUPI-rapport* (257).
- Utenriksdepartementet (2006) *Regjeringens nordområdestrategi*.
- Waltz, Stephen (1987) *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- Williams, Mike & Iver B. Neumann (2000) «From Alliance to Security Community: NATO, Russia and the Power of Identity», *Millennium* 29 (2): 357–87.
- The White House (2002) *The National Security Strategy of the United States of America*, 20. september. Washington, DC: White House publications (www.whitehouse.gov/nsc/print/nssall.html).
- Yost, David (2007) «NATO and international organizations», *Forum Papers Series*, redigert av Cees M. Coops. Roma: NATO Defence College.
- Øverland, I. «Shtokman and Russia's Arctic Petroleum Frontier», *Russian Analytical Digest* 33 (08): 11.

