

Militæralliansens fremtid

- *NATOs fremtid sett i lys av EUs sikkerhetspolitiske samarbeid*

Kadett Syver Eskestrand



KRIGSSKOLEN

Fagessay

Krigsskolen

Høst 2011

Etter å ha tatt faget internasjonal politikk ved Universitetet i Oslo ble jeg bedre kjent med institusjonen EU. Det som virkelig fanget min oppmerksomhet var hvordan unionen siden 2003 har jobbet med en felles sikkerhetsstrategi. Dette fikk meg til å ville gå dypere inn i sikkerhetsstrategien og hva den vil si for NATO som militær allianse, for ved første øyekast virker dette som en duplisering ettersom hele 21 av 27 medlemsland i EU også er medlem av NATO (Claes og Frøland 2010: 163).

Ved å grave litt rundt unionens sikkerhetsstrategi og betydningen av denne ble jeg sittende med oppfatningen om at mange tolker starten på slutten for forsvarsalliansen NATO. NATO har allerede svekket egen status etter ti års engasjement i Afghanistan, mange medlemsland ønsker at alliansen skal trekke fokuset hjemover, og under operasjonen i Libya valgte de fleste ”nye” medlemslandene og ikke delta. Store aktører som Polen og Tyskland, begge EU medlemmer, stilte seg kritisk til en ny NATO operasjon. Tidligere var det nettopp de ”nye” medlemslandene som velvillig stilte styrker til disposisjon når NATO skulle løse oppdrag. For mange land har ikke organisasjonens fokus på ”out of area” operasjoner vært den rette strategien for å sikre egne interesser. En mulig situasjon kan være at land som er medlemmer av begge organisasjonene etter hvert vil se seg bedre tjent med et EU samarbeid som igjen retter fokuset tilbake mot nærområdene.

Alliansesolidariteten i NATO kan beskrives som svekket. NATO er en relativt gammel organisasjon som allerede har utlevd sitt motstykke, Warszawa-pakten. EUs sikkerhetsstrategi ble til som en naturlig videreføring av den kontinuerlige integrasjonsprosessen unionen bygger rundt (Claes og Frøland 2010). Og som ny aktør innen forsvars- og sikkerhetspolitikk har unionen fordelen av å ikke være preget av den tidligere kalde krig tankegangen som lenge har preget NATO. Dagens NATO er nå, slik jeg ser det, avhengig av å gjøre seg aktuell for å unngå at den blir spilt ut på sidelinjen.

For å komme dypere inn i hvordan EUs sikkerhetsstrategi kom ble til må jeg gå noen år tilbake, før 2003. Sent på 1990-tallet etablerte EU en egen forsvars- og sikkerhetspolitikk (ESDP), utarbeidet med bakgrunn i et helt annet trusselbilde enn hva NATO ble opprettet under. Mens NATO, slik jeg forstår det, har slitt med å tilpasse seg en ny unipolar verdenssituasjonen, kunne EU utarbeide en helt ny strategi. Allerede her ser jeg tegn til at ESDP får til en god start, med nye friske ideer som bedre er tilpasset dagens maktbalanse. Etter Sovjetunionens fall ble maktbalansen i verden endret og USA stod frem som den ene

suverene supermakten. Som enhver realist vet er ikke endring mulig uten at den hegemoniske stat, USA, tillater det (Hovi og Malnes 2011). Dette får jeg bekreftet av Per M. Norheim-Martinsen som spesifikt fastslår at opprettelsen av ESDP ble gjort med amerikansk godkjenning, men under forutsetningen at EU ikke skulle bli et nytt NATO (Norheim-Martinsen 2010: 200).

Da daværende utenriksminister i USA Madeleine Albright la frem de amerikanske forventningene til ESDP, formulerte hun seg i det som senere har blitt kjent som NATOs tre d'er. Ingen duplisering av det som NATO allerede gjorde effektivt, ingen frakobling (diminution) fra NATO og USA, og ingen diskriminering av ikke-EU medlemmer (NATO 2008). Med dette som utgangspunkt dannet EU sin forsvars- og sikkerhetspolitikk. EU har som en allerede godt etablert institusjon et godt utgangspunkt for å kunne etablere seg som en strategisk aktør som bedre kan integrere sivile og militære virkemidler. Dette er ifølge Norheim-Martinsen også tanken bak opprettelsen av ESDP. Noe som dermed gir en muligheten til å se EU og NATO sammen, som en helhetlig aktør. Som igjen vil kunne skape synergieffekter som kan tjene begge organisasjonenes interesser. Dette kan sammenlignes med FNs "Integrated approach", fra organisasjonens *Capstone Doctrine*, som allerede er et velfungerende instrument som balanserer militær og sivil krisehåndtering ved internasjonale operasjoner.

En slik ansvarsfordeling er et godt utgangspunkt for et samarbeid. Pernille Rieker skriver i sin bok *Nye utfordringer for europeisk sikkerhetspolitikk* at det også er en bred enighet blant EU landene om hva slags sikkerhetspolitisk orientering ESDP bør ha (Rieker 2009: 27). EU landene enes også om at viktigheten av NATO fortsatt er stor, og derfor bør EU fokusere på en bred tilnærming til sikkerhet der konfliktforebygging og sivil krisehåndtering utgjør en sentral del (Rieker 2009: 27). Dette er et fokus jeg finner naturlig for unionen, ettersom empirien viser at den allerede har fungert utmerket til nettopp dette gjennom å sikre integrasjon og fred på det europeiske kontinentet. Her virker alt krystallklart, EU tar seg av den helhetlige tilnærmingen og NATO fortsetter som en militærallianse med de kapasiteter og plikter dette innebærer.

Dette krystallklare bildet blir forsterket av å lese EUs sikkerhetsstrategi som beskriver det transatlantiske samarbeidet som et grunnelement i det internasjonale systemet. Et forhold som ikke bare er i unionens interesse, men som også styrker det internasjonale samfunnet som helhet. Viktigheten av dette samarbeidet uttrykkes gjennom NATO (EU 2003: 9). Bildet jeg sitter igjen med fra både sikkerhetsstrategien og andre kilder er at EUs ledere ønsker å fremstå som en "sivil makt", og derfor har lagt spesiell vekt på sivile oppgaver ved krisehåndtering (Claes og Frøland 2010: 163). EUs militære målsettinger i ESDP er supplert med målsettinger om å etablere sivile innsatsstyrker for politioppgaver, logistikk etc. og medvirker i stor grad til at EU ikke ser seg selv som en direkte konkurrent til NATO (Claes og Frøland 2010: 163). Jeg er fullt klar over hvordan EUs *Battle Groups* (kampgrupper) og militære operasjoner i eksempelvis Kongo kan virke motstridende med tanke på å fremstå som en "sivil makt". Dette må sees i lys av at det allerede i 2000, fire år før vedtaket om å opprett kampgruppene, ble etablert en politistyrke for sivil krisehåndtering (Børresen 2005: 87). Selve opprettelsen av disse kampgruppene kan ses på som et uttrykk for at Europa tidligere ikke har hatt kapasiteter til å gi inn i konflikter i nærområdene hvor folkemord har funnet sted (Børresen 2005: 87). Selv med kampgruppene er EU avhengig av NATOs ressurser for større operasjoner. I samarbeidsavtalen "Berlin Pluss" gis EU adgang til dette dersom NATO selv ikke ønsker å engasjere seg (Græger 2009: 40). Et godt eksempel på dette er Bosnia i 2003 hvor EU tok over engasjementet når NATO-landene trakk seg ut. Disse faktorene ser jeg på som forsterkende med tanke på EUs intensjon om å fremstå som en "sivil makt". Kampgruppene blir slik jeg ser det et verktøy som muliggjør denne intensjonen.

Selvfølgelig finnes det de som ikke deler dette bildet og mener at EU kan og vil bli en mulig utfordrer til NATO. Den tyske forbundskansleren Gerhard Schröder utalte i 2005 at NATO ikke lenger var "det primære sted der de transatlantiske partnere kan konsultere og koordinere sine strategiske planer med hverandre", som igjen måtte lede til reformer i forholdet mellom Europa og USA (Græger 2009: 40). Denne uttalelsen ble senere imøtegått av Angela Merkel, men den representerer et stadig tilbakevendende tema (Græger 2009: 40). Slike uttalelser gir meg grunn til å tro at individer i EU har større integrasjonsplaner for fremtiden en dagens ESDP. Ved Universitetet i Oslo lærte vi av vår foreleser at Europeisk integrasjon har vært drevet av blant annet føderasjonstankegangen (Claes og Frøland 2010: 52ff). En slik tankegang vil med tiden naturlig nok også innebefatte en integrering av

militærmakten. Selv hvis føderalistene får det som de vil er dette fortsatt langt frem i tid, men jeg mener det er en viktig faktor i forståelsen av unionen.

Uavhengig av fremtidige føderasjonstanker er NATO og EU to organisasjoner som i stor grad har de samme medlemslandene. Det er derfor naturlig å anta at medlemslandene ser seg tjent med begge organisasjonene. De interessante aktørene å se til blir jo heller landene som kun er medlem av en av organisasjonene. Østerrike, Finland, Irland, Sverige, Malta og Kypros er alle medlemmer av EU, men står utenfor NATO (Claes og Frøland: 163). Deres interesser vil være viktige for utviklingen av ESDP. På lik linje som at de fem NATO-landene som ikke er del av EU, deriblant USA og Norge, har innvirkning på alliansens utvikling. Det er innenfor interessene til disse landene det krystallklare bildet av samarbeidet mellom organisasjonene begynner å bli vanskelig. I lys av dette finner jeg Danmarks posisjon som meget interessant. Danskene er medlem av begge organisasjonene, men er ikke en del av ESDP (Knutsen 2010: 187). Bakgrunnen for dette er det såkalte forsvarsforbeholdet fra 1992 hvor landet valgte å stå utenfor ESDP, dette har resultert i en mer atlantisk orientering for Danmark (Knutsen 2010: 187). Noe jeg ser på som positivt for NATO, men heller negativt for en videre integrasjon rundt ESDP innad i unionen. Samarbeidet mellom NATO og EU har også vært preget av problemene som følger av konflikten mellom Tyrkia og Hellas om Kypros. Denne konflikten har blokkert samarbeidet ved visse anledninger, blant annet under operasjon "Althea" i Bosnia-Hercegovina (Græger 2009: 40). Når jeg besøkte NATOs hovedkvarter i Brussel med Krigsskolen forstod jeg at dette var en stadig utfordring, som det kontinuerlig ble jobbet med. Utfordringene her er mange og vanskelige, ikke bare innefor militæralliansen. USA har som nevnt tidligere stor politisk innflytelse og militær makt, det transatlantiske forholdet er viktig for europeisk sikkerhet, noe begge organisasjonene uttrykker i klartekst i sine ledende dokumenter (NATO 2010 og EU 2003). Derfor er det naturlig å se på stormakten ikke bare som en faktor til disse utfordringene, men også som faktoren med mulighet til å løse de.

Det er naturlig med kryssende interesser når så mange stater skal enes rundt internasjonal politikk. I hvilken retning medlemslandenes kryssende interesser vil ha innvirkning på organisasjonene er det vanskelig for meg å spekulere rundt. Et lyspunkt ved samarbeidet mellom organisasjonene er, slik jeg ser det, fordelene NATO har av å være en godt etablert militærallianse, noe som gjør at den er EU overlegen når det gjelder det militære området (Græger 2009: 40). At Frankrike har valgt å delta i det militære samarbeidet på lik linje med

Øvrige medlemsland ser jeg som et bevis på dette. Sånn sett er ikke EU og ESDP en direkte trussel mot NATO som organisasjon. Sett i lys av "Berlin Pluss" avtalen fra 2003 er heller tanken at ESDP skal kunne ta i bruk NATOs ressurser og kapasiteter ved EU-ledede operasjoner, nettopp for å unngå duplisering (Børresen 2005: 87ff). Samarbeidet på dette området er kommet langt etter "Berlin Pluss", det er blant annet opprettet liaisonstillinger på tvers av organisasjonene. Det er også gjort plass til en EU celle ved NATOs militære hovedkvarter SHAPE og en permanent liaisongruppe ved EUs militære stab (NATO 2011). Dette er, slik jeg ser det, positive tiltak for å fremme samarbeidet, samtidig som personell får kompetanse fra begge organisasjonene uten nødvendigvis å ha tjenestegjort ved mer enn en av dem.

I mitt forsøk på å danne meg et krystallklart bilde av samarbeidet mellom organisasjonene, er særlig medlemslandene som kun er med i en av organisasjonene forstyrrende. Uavhengig av dette mener jeg nå å sitte igjen med et relativt klart bilde av hvordan dagens samarbeid er tenkt. Et vellykket samarbeid mellom disse mektige organisasjonene kan gjøre europeisk militærmakt mer effektiv. For EU er dette positivt ettersom resultatet blir økt sikkerhet for de medlemslandene som ikke er med i NATO. For USA er et styrket Europa positivt fordi det kan lette byrden landet bærer i dag (Børresen 2005: 88). Mitt bilde av et slikt samarbeid blir forsterket ved å lese litt i NATOs strategiske konsept fra 2010. Det nye strategiske konseptet fokuserer som de tidligere konseptene på alliansens verdi for internasjonal fred og sikkerhet. Den tar også opp viktigheten av et godt samarbeid mellom nettopp EU og NATO, et samarbeid som skal ha en utfyllende og forsterkende effekt for å fremme internasjonal fred og sikkerhet. Det skal også samarbeides i utviklingen av virkemidler med hensikt å minimere overlappende kapasiteter og øke kostnadseffektiviteten (NATO 2010: pkt. 32).

De siste årene har det vært tegn til misnøye hos noen av alliansens medlemsland. Denne misnøyen har skyldes alliansens fokus på utover og da på "out of area" operasjoner, særlig Afghanistan. Disse misfornøyde landene tilhører gruppen som også er medlem av ESDP. Når jeg tidligere har satt meg godt inn i det strategiske konseptet fra 2010 har jeg ikke tenkt nevneverdig over samarbeidet EU-NATO. Men nå som jeg i større grad har forståelse for dette samarbeidet forstår jeg hvorfor det er så viktig for alliansen å rette blikket tilbake mot nærområdene og det som betegnes som kjerneoppgaven (NATO 2010: pkt 16-18). Dette er punkter som har vært viktig for land som Norge og tidligere sovjetstater som alle deler grense med Russland. NATOs artikkel 5 er og blir fundamentet i alliansen. ESDP forplikter også

landene til å gjensidig bistå hverandre ved et væpnet angrep, men dette er en svakere forpliktelse enn NATOs artikkel 5 (Utenriksdepartementet 2011). ESDP sin gjensidige "forsvarsallianse" kan ses på som forståelig ettersom de tidligere sovjetstatenes har vært misfornøyde med NATOs tidligere "out of area" fokus og som en viktig sikkerhet for de seks ESDP medlemmene som ikke er med i NATO. Dette kan jo betegnes som en overlapping av organisasjonene, men jeg velger heller og se på det som en naturlig del av en felles forsvars- og sikkerhetspolitikk.

For der hvor jeg virkelig stusser med tanke på overlapping, er i det strategiske konseptet til NATO og dets "comprehensive approach". Når NATO tar opp helhetlig tilnærming i sitt ledende dokument sitter jeg igjen som et spørsmålstegn. "Comprehensive approach" er et begrep basert på erfaringer fra Afghanistan og Balkan rundt krisehåndtering (NATO 2010: pkt. 20 og 21). Denne tilnærmingen virker på meg som å ta et steg i feil retning. Som tidligere nevnt er jo en helhetlig tilnærming hele tanken bak dannelsen av ESDP, nettopp for at det ikke skal bli et nytt NATO. Grensene blir med ett litt vanskeligere å se. Her er det plutselig duplisering av arbeidsoppgaver og det er NATO som har tatt steget over på feil banehalvdel. Som opprettelsen av ESDP og "Berlin Pluss" avtalen har vist, har NATO og særlig USA hele veien vært nøye på at ESDP ikke skal utfordre alliansen. "Berlin Pluss" i kort; formaliserer rammene for hvordan EU får tilgang til NATOs ressurser i operasjoner hvor alliansen ikke ønsker å engasjere seg (Græger 2009: 40). Dette gir NATO og USA gode forhandlingskort opp mot EU. Amerikanske interesser er tosidige, på den ene siden ønsker de et Europa som er i stand til å bære mer av forsvarsbyrden, men samtidig ønsker de å opprettholde sitt militærpolitiske lederskap (Børresen 2005: 89). Dette kan helt sikkert stemme, men jeg mener det blir feil å se på "comprehensive approach" som kun et forsøk på å opprettholde denne militærpolitiske ledelsen gjennom NATO.

Hvis vi ser bort fra amerikanske interesser har EU et strukturelt potensial til å kunne bli en politisk overbygning over NATO. Dette fordi unionen har en viktig rolle som forum for diskusjoner og konsultasjoner rundt bredere sikkerhetspolitiske utfordringer (Græger 2009: 40). Dette er nyttig for å forstå hvor forskjellig de to organisasjonene er. Samarbeidet mellom NATO og andre internasjonale ikke-statlige og statlige organisasjoner har gjennom operasjonene i Afghanistan vist seg å være utfordrende, noe som kan skyldes NATOs militære struktur. Disse utfordringene er også grunnen til at det strategiske konseptet fra 2010 tar opp "comprehensive approach" som et viktig verktøy. Dette virker som sagt litt som ESDP sitt

ansvars område, men samtidig er det for meg som offiser, helt naturlig at en helhetlig tilnærming må til for å kunne løse konflikter som den vi ser i Afghanistan. Kanskje er det slik at NATO bør holde seg til de militære virkemidlene og ta samarbeidet med EU til et nytt nivå, hvor unionen faktisk tar på seg en rolle som en politisk overbygning.

Her begynner ting å bli vanskelig og jeg sitter igjen med ett problem. ESDP ble opprettet med hensikt å utfylle NATO, da gjennom å fokusere på å integrere sivile og militære virkemidler ettersom unionen er bedre egnet til nettopp dette. Så langt virker alt meget bra. NATO understreker dette gjennom punkt 32 i sitt strategiske konsept fra 2010. Men i samme dokument kommer også NATOs helhetlige tilnærming for å effektivisere sivile og militære virkemidler. Min tolkning blir jo naturlig nok, at NATOs strategiske dokument fra 2010 motsier seg selv. Hva hensikten med dette er sliter jeg med å forstå, det virker som om ESDP har funnet sin plass i samarbeidet, mens NATO fortsatt sliter med å tilpasse seg sin nye situasjon. Om dette skyldes amerikanske interesser eller ikke, har jeg uansett et behov for av å ta ett skritt tilbake og legge ”comprehensive approach” litt til siden, det strategiske konseptet fra 2010 er også interessant på andre punkter.

Likheten mellom det strategiske konseptet og den europeiske sikkerhetsstrategien er slående. I hvert fall når det kommer til å identifisere trusler. Hvor unionens sikkerhetsstrategi anser konvensjonelle trusler mot Europa som usannsynlige, vektlegger de fem overhengende trusler for europeisk sikkerhet; terrorisme, masseødeleggelsesvåpen, regionale konflikter, ustabile stater, og organisert kriminalitet (EU 2003: 4-5). Det strategiske konseptet dekker alle disse punktene, konseptet anerkjenner også at den konvensjonelle trusselen er lav, men at den ikke kan utelukkes. I tillegg til dette lister den også opp tre nye trusler; internettangrep, energisikkerhet og globaloppvarming (NATO 2010: pkt 7-15). At det er overlappende trusler er jo helt naturlig med tanke på hvem som er medlemmer. For samarbeidet på tvers av de to organisasjonene er dette også betryggende, ettersom det er lettere å jobbe sammen når målene er de samme.

Med like mål og en bestemt arbeidsfordeling vil de to organisasjonene samlet være en kraftfull allianse. Begge organisasjonene representerer Vesten, og er også derfor drevet av samme tanke om at velfungerende, demokratiske stater med tette bånd til Europa og USA ville gi best mulig sikkerhet for de europeiske landene (Flikke og Torjesen 2009: 109). Samarbeidet mellom organisasjonene ser fra mitt ståsted ut som en positiv utvikling, spådommer om

alliansens undergang vil, slik jeg ser det, ikke komme fordi ESDP tar over. EU og NATO vil sammen kunne gjøre begge organisasjoner sterkere og i aller høyeste grad høste synergieffekter fra hverandre. I dag bæres NATO av USA, og er avhengig av at amerikanerne ser seg tjent med alliansen, heldigvis påpeker sikkerhetsstrategien til EU viktigheten av NATO også for Europa. Det vil bli spennende å se i hvilken grad ansvarsfordelingen innad i NATO vil bli endret og om alliansen i fremtiden i større grad vil bli båret av EU og Europa. Med tiden vil kanskje den noe utopiske fremstillingen av EU som en politisk overbygning over NATO kunne bli en realitet.

Litteraturliste

Børresen, Jacob. (2005). *Forsvar uten trussel: Det norske Forsvarets rolle og funksjon etter den kalde krigen*. Oslo: Abstrakt forlag AS

Claes, Dag Harald og Frøland, Tor Egil. (2010). *EU mellomstatlig samarbeid og politisk system* (3. utgave). Oslo: Gyldendal Akademisk

EU. (2003). *A Secure Europe in a Better World: European security strategy*. Brussels: EU

Flikke, Geir og Torjesen, Stina. (2009). EU og NATO: utvidelse og naboskapspolitikk som sikkerhetspolitisk instrument. I Pernille Rieker og Walter Carlsnaes (red.), *Nye utfordringer for europeisk sikkerhetspolitikk* (s. 109-122). Oslo: Universitetsforlaget.

Græger, Nina. (2009). NATOs tilpasning til nye rammebetingelser – militær omstilling og politiske utfordringer. I Pernille Rieker og Walter Carlsnaes (red.), *Nye utfordringer for europeisk sikkerhetspolitikk* (s. 35-49). Oslo: Universitetsforlaget.

Hovi, Jon og Malnes, Raino (red.). (2011). *Anarki, makt og normer: Innføring i internasjonal politikk* (2. utgave). Oslo: Abstrakt forlag

NATO. (2008). Press Conference 08. Dec 1998. Hentet 12. desember 2011 på http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_26018.htm?selectedLocale=en

NATO. (2010). *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation*. Lisboa: NATO

NATO. (2011). NATO-EU: a strategic partnership. Hentet 9. desember 2011 på http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49217.htm

Norheim-Martinsen, Per M. (2010). EU og utviklingen mot en effektiv sivil-militær organisasjon. I Tore Nyhamar (red.), *Utfordringer og strategi i freds- og stabiliseringsoperasjoner* (s. 200-223). Oslo: Abstrakt forlag.

Rieker, Pernille. (2009). EU som sikkerhetspolitisk aktør. I Pernille Rieker og Walter Carlsnaes (red.), *Nye utfordringer for europeisk sikkerhetspolitikk* (s. 23-34). Oslo: Universitetsforlaget.

United Nations. (2008). *United Nations Peacekeeping Operations, Principals and guidelines*. Hentet fra pensumperm strategi for 4. semester.

Utenriksdepartementet. (2011). EU og Lisboa-traktaten: Virkninger for Norge. Hentet 9. desember 2011 på

<http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eu/2009/lisboatraktaten.html?id=571356#8>.

1.1