

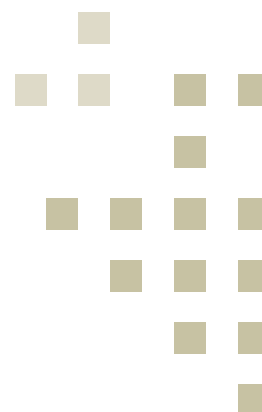
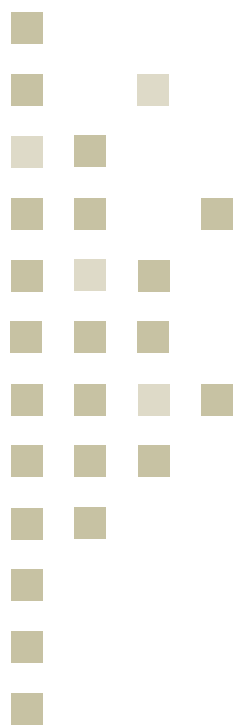


# [270] Rapport

## Hegemonens hamskifte

Bush, 11. september og amerikansk utenrikspolitikk

Svein Melby



Nr. 270 Desember – 2002

# **Hegemonens hamskifte**

Bush, 11. september og amerikansk utenrikspolitikk

**Svein Melby**

Utgiver: NUPI  
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2001

ISSN 0804 - 72 35  
ISBN 82 7002 178 4

Alle synspunkter står for forfatterens regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Artiklene kan ikke reproduseres - helt eller delvis - ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatterne.

Any views expressed in this publication are those of the authors. They should not be interpreted as reflecting the views of the Norwegian Institute of International Affairs. The text may not be printed in part or in full without the permission of the authors.

Visiting Address: Grønlandsleiret 25

Postal Address: P.O. Box 8159 Dep.  
N-0033 Oslo Norway

Internet: [www.nupi.no](http://www.nupi.no)

E-Mail: [pub@nupi.no](mailto:pub@nupi.no)

Fax: [+ 47] 22 17 70 15

Tel: [+ 47] 22 05 65 00

## Innhold

Forord .....	3
<b>1. Et grunnlag for endring .....</b>	<b>5</b>
11. september .....	5
Unik maktposisjon .....	6
Bush-tilnærmingen øker endringspotensialet .....	6
<b>2. Unilateralisme vs. multilateralisme .....</b>	<b>9</b>
Unilateralisme .....	9
Multilateralisme .....	9
Operasjonalisering av skillekriterier .....	10
Kollektive vs. nasjonale virkemidler .....	10
Forpliktelser vs. handlefrihet .....	10
Varige vs. situasjonsavhengige ordninger .....	11
Strukturell makt vs. tradisjonelle maktmidler .....	11
Kooperteing vs. press og eksemplets makt .....	11
<b>3. Bush-administrasjonens utenrikspolitiske hovedtilnærming .....</b>	<b>13</b>
Endringer og intern dragkamp .....	15
Klokkertro på USAs maktposisjon .....	17
Vilje til å anvende fysisk makt .....	17
Idealistiske mål kombinert med realpolitisk vurdering .....	18
Ulike syn på koalisjoner og institusjoner .....	20
Bush-doktrinen .....	21
Ambisjøs og offensiv lederrolle .....	22
Forkjøpskonseptet .....	23
Et nytt stormaktssystem .....	29
Demokratisering og regimeendring .....	31
Bush-doktrinen som en jacksoniansk reaksjon på 11. september .....	33
<b>4. Sentrale deler i Bush-administrasjonens sikkerhetspolitikk .....</b>	<b>37</b>
Bush og anti-terrorisme .....	37
Problemforståelse, konsekvenser og policy-formuleringer .....	37
Oppfatning og definisjon av utfordringen .....	37
Betydningen for USA og internasjonal politikk .....	39
Koplingen av terrorisme og stat .....	41
Ondskapens akse .....	43
Å komme problemet i forkjøpet .....	45
Konkrete reaksjoner på 11. september .....	46
Fraværet av umiddelbare militære reaksjoner .....	46
Politisk koalisjonsbygging .....	47
Militær alenegang .....	50
Neste etappe: Irak .....	52
Bush og kjernevåpenpolitikken .....	56
Kjernevåpenenes rolle og antall .....	58
Rustningskontroll .....	61

Rakettforsvar .....	64
Bush og NATOs fremtidige rolle.....	66
Omstilling for å møte nye trusler .....	66
Utvidelse .....	70
NATO–Russland .....	72
ESDP(European Security and Defence Policy).....	74
Noen samlende bemerkninger om Bush-administrasjonens NATO-tilnærming .....	75
<b>5. Ny epoke i amerikansk utenrikspolitikk .....</b>	<b>81</b>
Maktposisjon, verdigrunnlag, unipolaritet og offensivt forsvar for eget samfunnssystem.....	81
Nasjonale virkemidler, tradisjonell makt, handlefrihet og ad hoc-koalisjoner .....	83
<b>Litteratur .....</b>	<b>87</b>

## **Forord**

I en omskiftelig tid løper man en viss risiko for raskt å utgå på dato når man skal forsøke å trekke slutninger om de utenrikspolitiske hovedlinjene hos en administrasjon som bare har sittet ved makten i knapt to år. Like fullt fremstår Bush-administrasjonen og de nye rammebetingelsene for amerikansk utenrikspolitikk som et så interessant og viktig studieobjekt at det uansett rettfærdiggjør en slik analyse. Observasjonen av USAs dominerende maktposisjon, terrorangrepets enorme effekt på det amerikanske samfunnet og en administrasjon med et åpenbart nytt utenrikspolitisk tenkesett, gjør at man i utgangspunktet fornemmer at en fundamental endring ikke bare i amerikansk utenrikspolitikk, men i hele USAs fremtoning kan være på gang. Å finne ut mer om hvilken og hvor omfattende endring man har å gjøre med, er således siktemålet med den foreliggende studie.

Studien er basert på skriftlig materiale fra uttalelser, redegjørelser, pressekonferanser, kongresshøringer og taler foretatt av sentrale personer i administrasjonen. I tillegg bygger studien på et omfattende antall avisartikler og faglige bidrag om administrasjonens utenrikspolitikk. Det anvendte materialet er nesten uten unntak amerikansk. En mulig innvending mot dette er at studien derigjennom vil kunne bli preget av amerikanernes egen vurdering av administrasjonen og at den kan avvike fra en tilsvarende internasjonal betraktning. Mye tilsier imidlertid at mulige endringer kan oppfattes som mindre av amerikanerne selv enn tilfellet er for internasjonale observatører, og at materialet i seg selv ikke medvirker til å forsterke inntrykket av endring, men heller har den motsatte effekt.

Undertegnede vil gjerne takke Espen Barth Eide, Bjørn Olav Knutsen, Anders Sjaastad og John Kristen Skogan for nyttige og gode kommentarer. Stor takk rettes også til Eilert Struksnes og Jan Risvik for deres bidrag til å avhjelpe språklige vidervedigheter. Men selvsagt står jeg alene ansvarlig for studiens vurderinger og konklusjoner.

NUPI, desember 2002



# 1. Et grunnlag for endring

Denne studien skal handle om Bush-administrasjonens tilnærming til og utforming av utenrikspolitikken. Men mest av alt tar den sikte på å analysere graden av utenrikspolitisk kursomlegging. Å vurdere administrasjonens politikk ut fra et slikt perspektiv fremstår som spesielt viktig på grunn av den endring som har funnet sted innen de to mest sentrale parametere for amerikansk utenrikspolitikk, nemlig trusseloppfatning og maktposisjon.

## **11. september**

11. september 2001 vil bli stående som en av de viktigste merkedager i USAs historie.

For første gang siden Pearl Harbor (7. desember 1941) ble landet utsatt for et direkte angrep mot eget territorium, og for første gang siden 1812 var angrepet rettet mot selve kontinental-USA. Ikke nok med det, angrepet skjedde i USAs økonomiske og politiske sentrum og rammet i motsetning til tidligere angrep nesten utelukkende sivile. Dessuten må man helt tilbake til borgerkrigsslaget ved Antietam i 1862 for å finne en dag med flere drepte amerikanere.

Til tross for trusselen fra kjernevåpnene har forestillingen om å befinne seg i en sikkerhetspolitisk beskyttet tilværelse alltid hatt spesielt god grobunn i det amerikanske samfunn, en forestilling som ble forsterket gjennom Sovjetunionens fall og avslutningen av den kalde krigen. Når USAs militære ble benyttet, var det uten unntak på andre lands territorium og i konflikter som aldri medførte en direkte trussel mot amerikansk område og befolkning. USA hadde kort og godt aldri behovd å tenke på tradisjonell militær beskyttelse av eget territorium slik nesten samtlige andre stater alltid hadde vært nødt til. Disse forhold hadde således gitt opphavet til en unik amerikansk sikkerhetsoppfatning som i sin tur dannet en svært viktig del av utgangspunktet for amerikansk utenrikspolitisk debatt.

Terrorangrepet 11. september tok ikke bare livet av over 3000 amerikanere, det knuste også denne århundrelange sikkerhetspolitiske forestilling. Plutselig stod det klart at landet ikke bare var sårbart, men at amerikansk område ville bli en hovedarena for fremtidens krigshandlinger og at USAs befolkning var hovedskytteskive for den nye tids sikkerhetspolitiske utfordrere. For både politikere og befolkningen ble det med ett åpenbart at den internasjonale utvikling hadde direkte konsekvenser for amerikanernes liv og helse. Med andre ord skapte hendelsene 11. september helt nye forutsetninger for amerikansk sikkerhetsoppfatning og derigjennom også et nytt utgangspunktet for utformingen av amerikansk utenrikspolitikk. Dermed kan man også konstatere at mens verden forøvrig, kanskje til og med raskt, vil vende tilbake til det "normale", vil USA og amerikansk politisk debatt for meget lang tid være endret. Kanskje dreier det seg her om en endring av permanent karakter. Og mens andre i betydelig grad ser på 11. september



som en dramatisk enkeltbegivenhet, representerer dagen for USA dermed et sikkerhetspolitisk paradigmeskifte.<sup>1</sup>

### Unik maktposisjon

Sovjetimperiets sammenbrudd, kombinert med 1990-årenes kraftige økonomisk oppgang, gav USA ved inngangen til det 21. århundre en relativ internasjonal maktposisjon som trolig er uten historiske paralleller. Således står landet for ca. 25% av verdens samlede produksjon av varer og tjenester, hvilket er over det dobbelte av det dets nærmeste økonomiske konkurrent, Japan, representerer. USA alene står for henimot 40% av verdens samlede forsvarsbudsjetter, noe som er mer enn hva de neste ni på listen samlet benytter til militære formål. Gjennom et enormt, og økende, teknologisk forsprang på resten av verden er den amerikanske militære overlegenhet dessuten langt større enn det budsjett-tallene indikerer. I tillegg opprettholder og styrker USA sin lederstilling når det gjelder høyere utdanning og forskning, hvor landet fortsetter å trekke til seg også andre lands største talenter innen eksempelvis datateknologi og medisin. Samtidig blir den amerikanske kulturelle dominans gjennom musikk, film og TV stadig mer markant. I sum setter dette USA i en så sterk posisjon at begrepet hegemon blir en dekkende beskrivelse, samtidig som det også gir USA et dramatisk større egenhendig handlingsrom enn tilfellet var under den kalde krigen.<sup>2</sup>

### Bush-tilnærmingen øker endringspotensialet

USAs unike maktposisjon og de nye rammebetingelsene for amerikansk sikkerhetspolitikk etter 11. september representerer i seg selv strukturelle utviklingstrekk med et potensial til å bevirke omfattende endringer i amerikansk utenrikspolitikk. Når man dessuten vet at den nye administrasjonen i Washington allerede fra starten anla en tilnærming med viktige prinsipielle avvik i forhold til tradisjonell amerikansk utenrikspolitisk tenkning, økes endringspotensialet ytterligere.

En utenrikspolitisk kursjustering synes ut fra dette å være uunngåelig. Men kombinasjonen av de nevnte forhold gjør det også høyst betimelig å reise spørsmålet om ikke ingrediensene for et omfattende orienteringsskifte i amerikansk utenrikspolitikk nå er på plass. Ja, at vi faktisk vil kunne oppleve en omlegging av samme format og med like store konsekvenser for internasjonal politikk som det man opplevde i kjølvannet av andre verdenskrig.

I det følgende skal jeg derfor se nærmere på Bush-administrasjonens utenrikspolitiske grunnfilosofi, hvordan 11. september har påvirket utviklingen av denne og hvilket endringspotensial som nå samlet foreligger. For å kunne trekke sikrere konklusjoner vedrørende spørsmålet om graden av diskontinuitet vil jeg supplere vurderingen av administrasjonens til-

1 For en mer utførlig vurdering av betydningen av 11. september for amerikansk utenrikspolitikk, se bl.a. Stephen M. Walt, "Beyond bin Laden. Reshaping U.S. Foreign Policy", *International Security*, Winter 2001/2002.

2 For en utførlig analyse av USAs relative maktposisjon, se William C. Wohlforth, "The Stability of a Unipolar World", *International Security*, Summer 1999. Se også Joseph S. Nye Jr., *The Paradox of American Power*. Oxford University Press, New York 2002.

nærming med en gjennomgang av dens konkrete politikk på sentrale sikkerhetspolitiske områder som anti-terrorisme, kjernevåpen (inkludert rustningskontroll) og NATO.

Som et analytisk hjelpemiddel vil jeg i gjennomføringen av studien anvende et sett av utenrikspolitiske tilnærmingstyper. Disse er konstruert med utgangspunkt i amerikansk utenrikspolitisk debatt og vil bidra til etableringen av nødvendige kriterier for å plassere administrasjonens utenrikspolitiske tilnærming både teoretisk og i forhold til tidligere administrasjoner. Som man forstår, er det sentrale siktemål å få frem graden og arten av endring. Selv om det også i den følgende analyse vil bli benyttet begreper man kjenner igjen fra den offentlige debatt om Bush-administrasjonens utenrikspolitikk, er det ikke min intensjon å sette bastante og ofte politisk ladede merkelapper på dens politikk. Slike forsøk virker gjennomgående mer tilslørende enn oppklarende.



## 2. Unilateralisme vs. multilateralisme

Gjennomgående har tyngdepunktet i amerikansk utenrikspolitisk debatt, spesielt siden andre verdenskrig, ligget i spenningsfeltet mellom to internasjonaltretninger, som regel betegnet som *unilateralisme* og *multilateralisme*.<sup>3</sup> Dette er fortsatt i hovedsak situasjonen. Det er derfor hensiktsmessig å benytte disse to som analytisk referanseramme også for en studie av Bush-administrasjonen. Noen vil sikkert i denne sammenheng etterlyse isolasjonisme som et alternativ til de to nevnte internasjonaltretningene. Det strukturelle grunnlag for amerikansk isolasjonisme forsvant imidlertid tidlig i perioden etter andre verdenskrig, og denne debattretningen har siden ikke spilt noen nevneverdig rolle. Ingen ting tyder heller på at den vil kunne gjenoppstå annet enn som en forbigående opinionsmessig stemningsbølge, i spesielt opphetede situasjoner. I den videre fremstilling vil jeg derfor se bort fra denne retningen.

I komprimert form kan de to ledende debattretningene defineres på følgende måte:

### **Unilateralisme**

Med dette forstår vi en tilnærming som tar til orde for en utenrikspolitisk orientering med vekt på et høyt og globalt innrettet ambisjonsnivå der måloppnåelsen primært søkes gjennom bruken av egne nasjonale virkemidler. Kollektive internasjonale ordninger og instrumenter kan benyttes når dette er interessemessig opportunt, men spiller preferansemessig en sekundær rolle. I de tilfelle slike likevel benyttes, vil denne orienteringen prioritere situasjonstilpassede ad hoc-konstellasjoner fremfor varige alternativer, og hvis deltakelse i langsiktige forpliktende institusjoner skal komme på tale, bør slike bestå i eksklusive interessefelleskap og ikke i inkluderende kollektive ordninger. Tilnærmingen inneholder også en viss ufølsomhet for andre staters ønsker og synspunkter. Optimal handlefrihet og stor fleksibilitet i bruk av virkemidler er derfor slående kjennetegn ved denne orientering.

### **Multilateralisme**

Med dette forstår vi en tilnærming som argumenterer for en utenrikspolitisk orientering med et høyt og globalt innrettet ambisjonsnivå der målene helst søkes nådd gjennom ulike former for internasjonale samhandlinger, og mer sekundært gjennom bruk av nasjonale virkemidler. I utgangspunktet er denne orienteringen åpen for hele spekteret av kollektive ordninger, men vil gjennomgående ha preferanse for langsiktige og forpliktende institusjoner, der selv de med et bredt og inklusivt preg ikke utelukkes. For denne orienteringen spiller således bindende forpliktelser og strukturell makt den

---

<sup>3</sup> For mer om tyngdepunktet i debatten, se Joseph S. Nye Jr., "Seven Tests. Between Concert and Unilateralism", *The National Interest*, Winter 2001/2002.

samme fremtredende rolle som handlefrihet og nasjonalt basert virkemiddel-fleksibilitet har innen unilateralismen.

Ofte forbindes unilateralisme med realpolitikk og vekt på nasjonale interesser, mens multilateralismen på tilsvarende vis assosieres med idealisme og verdispredning. Dette bygger imidlertid på en til dels feilaktig forenkling. Således er høy grad av idealisme fullt forenlig med unilateralisme, på samme vis som en realisttilnærming på ingen måte utelukker en multilateralistorien-tering. Med andre ord vil det finnes idealister og realpolitikere innen begge disse orienteringskategoriene.<sup>4</sup>

### Operasjonalisering av skillekriterier

De to beskrevne orienteringene inneholder som man ser visse grunnleggende fellestrekk, blant annet gjelder dette et høyt internasjonalt ambisjonsnivå og det faktum at de begge vil være uttrykk for det typiske særtrekk ved amerikansk utenrikspolitikk, nemlig symbiosen mellom idealisme og realpolitikk.<sup>5</sup> Likevel representerer de to tilnærmingene fundamentalt ulike vei-valg, og det er disse forskjellene som danner basis for etableringen av de kriteriene jeg vil benytte i den følgende analyse av Bush-administrasjons tilnærming og politikk.

### Kollektive vs. nasjonale virkemidler

Som det fremgår av definisjonene, går det et avgjørende skille mellom de to orienteringene i spørsmålet om preferanse for virkemidler etter grad av nasjonal styring og kontroll. Stor vekt på nasjonalt styrbare virkemidler er således et av de viktigste kjennetegn ved unilateralismen. Man kan si det så sterkt at i en unilateralistisk dominert politikk vil bruk av virkemidler med lav nasjonal kontroll bare benyttes når andre alternativer ikke eksisterer. Selv om kollektive instrumenter ikke har en like sterk posisjon innen multilateralismen som det nasjonale har innen unilateralismen, så vil man innen denne orienteringen ved sidestilte alternativer velge det internasjonale.

### Forpliktelser vs. handlefrihet

I forlengelsen av det forannevnte kriteriet går det et viktig skille mellom unilaterialisme og multilateralisme i avveiningen mellom utenrikspolitiske forpliktelser og ønsket om handlefrihet. For førstenevnte retning er det ingen tvil om at handlefrihet prioriteres høyere enn forpliktelser som metode for utenrikspolitisk måloppnåelse, mens sterk vekt på deltakelse i forpliktende ordninger er et like typisk trekk ved multilateralismen.

<sup>4</sup> Det er verdt å merke seg at vi her benytter begrepene idealisme og realisme. I en del litteratur om disse teoriene bruker man i stedet liberalisme som motsatsen til realisme. Med en slik oppdeling vil man finne at unilateralisme i betydelig grad bare blir et realisme-fenomen. Mer om en slik teoretisk oppdeling, se for eksempel John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*. W.W. Norton & Company, New York 2001.

<sup>5</sup> I en idébasert statsdannelse som den amerikanske vil idealisme alltid være å oppfatte som en del av USAs nasjonale interesser. Dermed blir det umulig for USA å operere med et vannrett skille mellom idealisme og realpolitikk slik tradisjonelle nasjonalstater kan. For mer om dette, se Robert E. Osgood, *Ideas and Self-Interest in American Foreign Relations*. The University Press of Chicago, Chicago 1953.

### **Varige vs. situasjonsavhengige ordninger**

Selv om handlefrihet og nasjonal kontroll med virkemidlene er fremtredende trekk ved unilateralismen, utelukker den ikke deltakelse i og bruk av kollektive instrumenter og samarbeid med andre stater. Men når denne typen virkemidler skal benyttes, vil denne tilnærmingen alltid ha en preferanse for ordninger som har et konkret og situasjonsavgrenset formål. Med andre ord vil man helst inngå i tidsbegrensede ad hoc-koalisjoner, og alltid være på vakt mot varige allianser. Og skulle det siste likevel bli vurdert som rasjonelt, vil det som en tommelfingerregel være eksklusive ordninger basert på klart definerte fellesinteresser. Alt dette står altså i kontrast til multilateralismen der selv de mest varige og forpliktende inkluderende sikkerhetssystemer utgjør en mulig opsjon.

### **Strukturell makt vs. tradisjonelle maktmidler**

Gjennomgående vil også avveiningen mellom typer av maktmidler være viktige kriterier i spørsmålet om unilateralisme eller multilateralisme. Førstnevnte vil som en hovedregel være mer opptatt av hardmakt som militær- makt, økonomiske instrumenter osv., mens mykere former for makt, gjerne det man betegner som strukturell makt, utgjør et mer fremtredende trekk ved multilateralismen.

### **Kooperering vs. press og eksemplets makt**

Som en underkomponent i spørsmålet om valg av maktmidler ligger det også en viktig forskjell mellom de to orienteringene i valg av påvirkningsmetode. I multilateralismens sterke vekt på strukturelle maktmidler ligger det en klar preferanse for å vinne frem og skaffe seg innflytelse ved å kooptere andre, få andre til å gjøre ens egen måte å tenke sikkerhet og utenrikspolitikk til sin. Unilateralistene derimot vil lettere henfalle til tradisjonelt press og avskrekking, samt benytte seg av eksemplets makt.

Så langt en kort gjennomgang av de dominerende orienteringstypene og noen sentrale kriterier for å skille mellom dem. Som man forstår av dette, vil den til enhver tid førte amerikanske utenrikspolitikk alltid ligge i et kontinuum mellom disse to. Bare unntaksvis vil man finne politikere som vil sverge til en utenrikspolitisk kurs som passer fullt ut med den ene eller den andre av de to orienteringstypene, slik jeg har definert dem foran. Som regel vil alle bære med seg elementer av begge orienteringstypene slik at det hele tiden blir et spørsmål om hvor i kontinuumet man befinner seg. Det er viktig å ha dette klart for seg når jeg nå skal se nærmere på Bush-administrasjonens grunnleggende utenrikspolitiske tenkning.



### 3. Bush-administrasjonens utenrikspolitiske hovedtilnærming

Siden USA ved begynnelsen til det 20. århundre tok steget opp som internasjonal stormakt, har landets utenrikspolitiske hovedkurs gjennomgående vært betydelig mer preget av multilateralisme enn unilateralisme.<sup>6</sup> Ganske spesielt har dette vært tilfellet etter andre verdenskrig. Ja, USA var selv hovedeksponenten for oppbyggingen av denne periodens mange internasjonale kollektive institusjoner og for etableringen av et omfattende sett av internasjonale normer og regler, svært ofte etter direkte mønster fra de som dominerte i det amerikanske samfunnssystem. I betydelig grad implementerte landet også sin utenrikspolitikk gjennom en subtil anvendelse av dette institusjons- og normsystem. Som G. John Ikenberry har beskrevet i flere av sine arbeider, bygget USA mye av sin maktutøvelse på en uskreven, men like fullt fungerende forståelse med sine mange allierte. Første del av denne gikk ut på at USA eksporterte sikkerhet og åpnet sitt marked for andre lands produkter mot at disse landene fungerte som stabile politiske og delvis militære støttespillere for USAs internasjonale lederrolle. Den andre delen av forståelsen gikk på at de mange aksepterte USAs dominerende posisjon innenfor de kollektive institusjonene mot at USA selv etterlevde de institusjonaliserte normene og dessuten var lydhet for andres argumentasjon. USA ble således av de andre oppfattet å være den første blant likemenn, hvor de mange alltid hadde en følelse av å ha reell innflytelse på USAs utenrikspolitiske beslutninger.<sup>7</sup>

Selv etter den kalde krigens avslutning fortsatte denne hovedtilnærming å dominere USAs utenrikspolitikk. Faktisk er det grunn til å hevde at både den første Bush-administrasjonen (Bush 41, etter nummer i presidentrekken), og ganske spesielt Clinton-administrasjonen, beveget amerikansk utenrikspolitikk ytterligere skritt i en slik retning. Eksempelvis var tilfredsstillende av systembaserte internasjonale forventninger og hensynet til de kollektive ordningenes fremtid en viktigere forklaring på USAs militære engasjement på Balkan (både Bosnia og Kosovo) enn hensynet til direkte nasjonale sikkerhetspolitiske interesser.

Under den kalde krigens og datidens rådende internasjonale trusselsituasjon og relative maktforhold var det også bred indrepolitisk oppslutning i USA om denne utenrikspolitiske hovedlinje. Men etter Sovjetunionens sammenbrudd og den radikalt endrede internasjonale situasjon som dette medførte, ble amerikansk utenrikspolitisk debattklima ganske raskt endret. For det første ble interessen for internasjonale spørsmål betydelig redusert, og for det andre ble også utenrikspolitikken i stor grad dradd med i en generelt

---

<sup>6</sup> For en mer utførlig behandling av de store linjer i USAs utenrikspolitikk fra begynnelsen av 1900-tallet og fremover, se Henry A. Kissinger, *Diplomacy*. Simon & Schuster, New York 1994.

<sup>7</sup> For mer om denne "kontrakten" mellom USA og dets mange allierte, se G. John Ikenberry, "American Grand Strategy in the Age of Terror", *Survival*, Winter 2001.



økende grad av partipolitisk polarisering. Disse forhold dannet da også rammen rundt 1990-årenes amerikanske utenrikspolitiske debatt.

Også innenfor den utenrikspolitiske eliten ble avstanden mellom de dominerende skoleretninger etter hvert betydelig større. Med basis i tiltakende internasjonalisering og globalisering, og ikke minst i bortfallet av en overordnet sikkerhetspolitisk utfordring hevdet en hovedretning at internasjonal politikk i tiden fremover ville bli stadig mer preget av gjensidig avhengighet og at amerikansk utenrikspolitikk som en funksjon av dette måtte få et stadig større innslag av multilateralisme. Uten kald krig ville amerikansk innflytelse i økende grad måtte vinnes gjennom aktiv videreutvikling av internasjonale institusjoner og gjennom evne til å sette den internasjonale dagsorden og styre det internasjonale samfunns valg av tilnærming til løsningen av de ulike problemer man stod overfor. USA skulle med andre ord i enda større grad underbygge sin maktposisjon gjennom kooptering og strukturelle virkemidler enn gjennom press og fysisk makt. Dessuten var denne debattretningen av den oppfatning at USAs dominerende maktposisjon over tid heller ikke ville la seg opprettholde. Den internasjonalt anerkjente Harvard-professor Joseph S. Nye Jr. var en av hovedeksponentene for dette syn, et syn som også hadde betydelig gjennomslag i Clinton-administrasjonens politikk.<sup>8</sup>

Andre i debatten rettet derimot fokus mot de fundamentale endringer i den relative internasjonale maktfordeling som hadde inntruffet gjennom Sovjetunionens fall og USAs økonomiske vekst og teknologiske utvikling på 1990-tallet. Fra å være dominert av bipolaritet og to supermakter, hadde det internasjonale system fått et klart unipolart preg der USA innehadde en maktpolitisk dominans uten historisk sidestykke. Mange av dem som vektla dette aspekt var også av den oppfatning at unipolaritet var langt mer stabiliserende enn multipolaritet, og de var dessuten overbevist om at den amerikanske dominans var av vedvarende karakter.<sup>9</sup> Ut fra en slik analyse mente mange at det etter avviklingen av den kalde krigen hadde utviklet seg et klart misforhold mellom USAs maktposisjon og den relativt nedtonte utenrikspolitiske tilnærming USA fortsatt anla, der en økende uvilje mot bl.a. internasjonale militære engasjementer var et typisk og bekymringsfullt trekk. I følge dette syn gav den nye internasjonale situasjon USA helt andre utenrikspolitiske valgmuligheter, der det i langt større grad enn før fantes rom for at USA både kunne trumfe gjennom sitt syn, samtidig som man også hadde råd til å utvise økt raushet.<sup>10</sup> Men fremfor alt var ivaretagelsen av USAs interesser og det internasjonale systems evne til å håndtere presserende sikkerhetspolitiske problemer nå på en helt ny måte avhengig av en langt mer kraftfull amerikansk lederrolle enn det USA tradisjonelt hadde utvist. Som Zbigniew Brzezinski slående uttrykte det: "...*American preponderance is currently the only practical alternative to global anarchy.*"<sup>11</sup>

8 For en detaljert gjennomgang av denne tilnærming til amerikansk utenrikspolitikk, se Joseph S. Nye Jr., *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*. Basic Books, New York 1990, og *The Paradox of American Power* (2002), op.cit.

9 For en omfattende analyse av USAs relative maktpotensial, se William C. Wohlforth, (1999), op.cit. Se også Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, "American Primacy in Perspective", *Foreign Affairs*, July/August 2002.

10 Se Brooks/Wohlforth (2002), op.cit.

11 For mer om dette, se Zbigniew Brzezinski, "A New Age of Solidarity? Don't Count on It", *The Washington Post*, November 2, 2001. Det skal her understrekes at Brzezinski

Blant dem som anla et slikt maktpolitisk utgangspunkt, ble det imidlertid trukket noe ulike slutninger med hensyn til den utenrikspolitiske hovedkurs USA burde anlegge. På den ene siden hadde man dem som mente at USA burde benytte sin nye maktposisjon og sine nye valgmuligheter til føre en fleksibel politikk med vekt på nasjonale virkemidler og med et ambisiøst mål om å bevirke omfattende og varige endringer i internasjonal politikk. Kun gjennom en slik betydelig kursomlegging ville USA på lengre sikt makte å møte de nye sikkerhetspolitiske utfordringer og ytterligere styrke sin maktposisjon.<sup>12</sup> På den andre siden hadde man realpolitikere som manet til forsiktighet mot å overspille og derigjennom forbruke USAs nye maktposisjon. I stedet for ambisiøse planer om omfattende internasjonale endringer, prioriterte de ivaretakelsen av status quo. En hevet utenrikspolitisk profil og en mer bestemt amerikansk kurs var nødvendig, men dette måtte likevel gjøres på en måte som var forenlig med evnen til å videreutvikle eksisterende kollektive internasjonale institusjoner og rasjonere med egen ressursbruk.<sup>13</sup>

Dette var i korte trekk de rådende debattmessige referanserammer rundt utformingen av amerikansk utenrikspolitikk ved inngangen til det 21. århundre og det tidspunkt Texas-guvernør George W. Bush startet sin presidentvalgkamp.

### Endringer og intern dragkamp

Allerede under valgkampen stod det klart at Bush og hans nærmeste utenrikspolitiske medarbeidere tilhørte den siste av de to omtalte hovedretningene i amerikansk debatt. Men det var langt fra sikkert hvilken av de to undergruppene med hensyn til valg av konkret kurs innenfor denne retningen som han ville lande på som president. Med andre ord var det helt fra starten visshet om at en seier for Bush ved presidentvalget i november 2000 ville innebære en følbare omlegging av amerikansk utenrikspolitisk tenkemåte, men hvor fundamental omleggingen i konkret politikk ville bli, var altså langt mer uklart.

Dette var de konklusjoner man kunne trekke både på basis av hva Bush selv sa under valgkampen, og ikke minst ut fra hva hans nærmeste utenrikspolitiske rådgivere tidligere hadde skrevet. Både i sin utenrikspolitiske hovedredeleggelse ved Reagan Library i november 1999 og i den andre valgduellen med Gore i oktober 2000 der utenrikspolitikk var hovedtemaet, ga Bush blandede signaler. Således markerte Bush både ambisiøse, til dels

---

likevel ikke er noen representant for den retning som anlegger det mest offensive syn på USAs utenrikspolitiske rolle.

- 12 Fremstående eksponenter for et slikt syn er Charles Krauthammer, William Kristol og Robert Kagan. Alle er de sentrale utenrikspolitiske analytikere og kommentatorer. For en slik argumentasjon se for eksempel Krauthammer, "The Bush Doctrine. ABM, Kyoto, and the New American Unilateralism", *The Weekly Standard*, June 4, 2001. Andre innenfor denne retningen som ville gå enda ett skritt lenger ved å argumentere for at USA burde føre en ny form for "demokratisk imperialisme" var Thomas Donnelly, ansvarlig for Project for The New American Century. For mer om dette, se Thomas E. Ricks, "Empire or Not? A Quiet Debate Over U.S. Role", *The Washington Post*, August 21, 2001.
- 13 En typisk representant for dette syn er Brent Scowcroft. Hans forsiktige realistlinje kom eksempelvis tydelig frem i debatten om amerikansk Irak-politikk sommeren 2002. Se Brent Scowcroft, "Don't Attack Saddam", *The Wall Street Journal*, August 15, 2002.

idealistiske mål, samtidig som han også slo an en realpolitisk tone med hensyn til hvordan disse mål skulle nås.<sup>14</sup> Og hans medarbeiderstab rommet allerede tidlig representanter fra hver av de to undergruppene jeg har omtalt foran. Budskapet om endring, men uklarhet om hvor fundamental denne endringen ville bli, var da også noe Bush dro med seg inn i Det hvite hus, og som på mange vis kom til å prege administrasjonens opptreden frem til 11. september 2001, ja, faktisk i en viss grad også etter terrorangrepet.

En vesentlig årsak til dette var nettopp at begge de forannevnte undergrupper ble godt representert innen administrasjonen og at Bush selv både ønsket høy grad av intern debatt og fortsatte sin balansegang mellom dem uten helt å falle ned på den en eller annen side i diskusjonen. Gjennomgående kom den realpolitiske grupperingen til å bli plassert i utenriksdepartementet med Colin L. Powell som den fremste eksponent, og med Richard N. Haass (Director Policy Planning Staff) som ledende tenker. Men også sikkerhetspolitisk rådgiver Condoleezza Rice hørte, i alle fall opprinnelig, til denne krets, ikke minst ut fra hennes tidligere utenrikspolitiske analyser.<sup>15</sup> Det er også grunn til å hevde at deler av staben i National Security Council (NSC) har en slik grunnholdning.

Den andre gruppen, som jeg for enkelthetens skyld betegner som ekspansjonistene, fikk sitt kraftsenter delvis i Pentagon og delvis rundt visepresidenten. Hovedeksponentene utad for denne grupperingen er da også Donald Rumsfeld og Paul Wolfowitz, henholdsvis nummer en og to i Forsvarsdepartementet. Men minst like fremtredende i den interne debatten er visepresident Richard Cheney og hans nærmeste rådgivere, Lewis "Scooter" Libby og Eric Edelman. Også personer litt ned i systemet i Pentagon, som Douglas Feith (Undersecretary of Defense for Policy), er viktige premissleverandører for denne gruppen.<sup>16</sup> Når jeg heretter omtaler disse som representanter for én retning i den interne debatten, er det like fullt viktig å understreke at det gjør seg gjeldende viktige nyanser med hensyn til mål og ambisjoner innenfor denne. Således kan man slå fast at mens folk som Wolfowitz opplagt har omfattende politiske systemendringer som mål, er andre som Cheney primært å anse som eksponenter for en tradisjonell "hardliner"-tilnærming overfor de nye utfordringene fra terrorsime og "rogue states".<sup>17</sup>

14 I sin tale ved Reagan Library, 19. november 1999, snakket han således om en kraftfull, distinkt amerikansk internasjonalkurs preget av "Idealism, without illusions. Confidence, without conceit. Realism, in the service of American ideals", mens han under valgduellen med Gore bl.a. sa følgende: "If we're an arrogant nation, they'll resent us. If we're a humble nation, but strong, they'll welcome us". For Reagan Library talen se <http://www.georgewbush.com/speeches/foreignpolicy/foreignpolicy.asp> og det stenografiske referat fra den andre valgduellen med Al Gore i Winston-Salem, NC, 11. oktober 2000 er gjengitt i *The New York Times*, October 12, 2000.

15 Ikke minst hennes siste større artikkel før hun tiltrådte sin nåværende jobb hadde et klart realpolitisk tilsnitt, se Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest", *Foreign Affairs*, January/February 2000.

16 For mer om de to hovedgruppene i den interne debatten i administrasjonen, se bl.a. Nicholas Lemann, "The Next World Order", *The New Yorker*, March 29, 2002.

17 Eksempelvis er nok Wolfowitz langt mer av en "democratic imperialist" enn Rumsfeld og Cheney, som primært er opptatt av en tøff sikkerhetspolitisk kurs og å øke USAs maktposisjon uten nødvendigvis å endre andre lands politiske systemer. Debatten om avvæpning eller regimeendring i Irak illustrerer skillet innenfor denne retningen i administrasjonen. Mer om dette se, Ivo H. Daalder and James M. Lindsay, "It's Hawk vs. Hawk in the Bush Administration", *The Washington Post*, October 27, 2002.

Mye tyder på at Bush i sin grunnholdning ligger nærmere ekspansjonistene enn realpolitikkerne.<sup>18</sup> Men i alle fall i tiden forut for 11. september hadde han ikke tatt noe definitivt valg, og situasjonsavhengige mer enn prinsipielle forhold syntes å avgjøre hvor i landskapet mellom disse grupperingene han havnet i de ulike spørsmål.

Til tross for en fortløpende intern dragkamp om valg av utenrikspolitisk hovedtilnærming, kan man like fullt ut fra taler og redegjørelser trekke en del slutninger vedrørende sentrale elementer i administrasjonens utenrikspolitiske grunnfilosofi. Slike forhold viser at administrasjonen allerede fra starten representerte et betydelig brudd med tidligere dominerende politisk tenkning. Jeg skal kort beskrive de viktigste av disse.

### **Klokkertro på USAs maktposisjon**

For det første var administrasjonens utenrikspolitiske tenkesett fra starten preget av en meget sterk tro på USAs globale maktposisjon. Dette gjelder hele administrasjonen, og er ikke noe særtrekk ved ekspansjonistene, selv om det er de som oftest understreker dette utad.<sup>19</sup> Således bygde Bush-administrasjonen fra første stund sin politikk på den analyse at USAs maktposisjon var meget solid fundert, og at den dessuten var av vedvarende karakter. I tillegg var man åpenbart av den oppfatning at det å bevare et unipolart internasjonalt system i seg selv er et viktig mål for amerikansk utenrikspolitikk. Kombinert med det syn at regionale balansmekanismer ville medvirke til å hindre maktkonsentrasjoner i Eurasia, bidro denne analysen av USAs maktposisjon til å gi administrasjonen et generelt avslappet forhold til muligheten for at USA i overskuelig fremtid atter ville bli stilt overfor en global utfordrer.<sup>20</sup>

En slik vurdering av egen styrke danner et viktig incitament til en optimistisk tro på USAs evne til å påvirke og ikke minst på muligheten for å presse frem viktige endringer i det internasjonale system. Sagt på en annen måte representerer det selve kilden til en ambisiøs og offensiv utenrikspolitikk, samtidig som det også åpner for større maktpolitisk romslighet overfor de øvrige internasjonale maktsentrene som eksempelvis EU og Kina.<sup>21</sup> Men som jeg skal komme tilbake til betyr ikke dette at man ikke vil treffe mottiltak for å hindre en negativ maktpolitisk utvikling hvis det skulle vise seg nødvendig.

### **Vilje til å anvende fysisk makt**

Vilje til å benytte fysiske virkemidler, som militærmakt, for å ivareta USAs internasjonale interesser er et annet viktig kjennetegn ved administrasjonens grunnholdning. Riktignok signaliserte presidenten tidlig sin støtte til hoved-

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> For mer om denne troen på USAs unike maktposisjon, se bl.a. James Mann, "The Bush Team Shares a Vision But Not How To Reach It", *The Washington Post*, September 30, 2001.

<sup>20</sup> For en utdyping av resonnetet om regionale balansmekanismer og hvordan de underbygger amerikansk hegemoni, se Brooks and Wohlforth (2002), op.cit.

<sup>21</sup> Dette synspunkt kom klart frem i samtaler vi hadde med representanter for administrasjonen i mai 2002, særlig tydelig i en relativt positiv holdning til økt EU-rolle i sikkerhetspolitikken.

prinsippene i Weinberger–Powell–doktrinen for bruk av militærmakt, og riktignok uttrykte han også allerede under valgkampen stor skepsis og til dels motvilje mot militær deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner. Men dette var i første rekke uttrykk for prioriteringer og viktige nasjonale forutsetninger for bruk av militærmakt og ikke noe signal om generell forsiktighet på dette området. Tvert om var presidenten tidlig ute med uttalelser i forbindelse med eksempelvis spørsmålet om støtten til Taiwan som klart signaliserte vilje til bruk av militærmakt når viktige nasjonale amerikanske sikkerhetsinteresser stod på spill.<sup>22</sup> Man kan således slå fast at administrasjonen allerede tidlig fant seg vel til rette som ledere av ”the hyperpower” og med betydelig vilje til å anvende dens maktmidler, inkludert militærmakt, noe som også reaksjonene på 11. september skulle illustrere mer enn tydelig.<sup>23</sup>

### **Idealistiske mål kombinert med realpolitisk vurdering**

Helt siden valgkampen har begrepet frihet stått sentralt i nesten alle de talene Bush har holdt om utenrikspolitikk. Fra starten har han i tråd med dette signalisert en intensjon om å benytte USAs maktposisjon for å utvide det han definerer som demokratiet og markedskonomiens sone.<sup>24</sup> Med andre ord representerer amerikansk verdispredning og aktive forsøk på regimeendringer en viktig prinsipiell målsetning for Bush. Allerede i utgangspunktet anla således presidenten et utenrikspolitisk tenkesett som var nær beslektet med ekspansjonistenes vekt på dyptgripende og varige internasjonale systemendringer. Mye kan tyde på at Bush i sin vurdering var besnæret av dem som argumenterte for en ”ikke-territoriell form for amerikansk imperialism”, et annet uttrykk for amerikansk verdispredning som metode for å ivareta amerikanske interesser.<sup>25</sup> Gjennomgående er også svært mange av talene til Bush gjennomsyret av en klokkeretro på det amerikanske samfunnssystem. Ja ikke bare det, Bush anlegger det syn at det ikke lenger finnes noen konkurrerende ideologi og at man derfor i så henseende befinner seg i et ideologisk-historisk endepunkt slik Francis Fukuyama beskrev i sin bok *The End of History and the Last Man* i 1992.<sup>26</sup> Ut fra dette syn avviste Bush indirekte også tesen om at sivilisasjonskonflikter vil dominere verdenspolitikken i fremtiden.<sup>27</sup> Som vi om litt skal se, er det ifølge presidentens vurdering tvert

22 Mens amerikansk politikk tradisjonelt hadde inneholdt et element av uklarhet vedrørende metodene for å forsvare Taiwan ved et eventuelt angrep fra Kina, uttalte president Bush i et intervju med fjernsynsstasjonen ABC at han var innstilt på å benytte de militære styrker som her måtte trenges. For flere detaljer, se <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/onpolitics/transcripts/bushabctext042501.htm>

23 For mer om viljen til bruk av makt, se Charles Krauthammer, ”The Bush Doctrine”, *The Weekly Standard*, June 4, 2001.

24 Se for eksempel hans tale ved Reagan Library, 19. november 1999, innsettelsestalen i Washington D.C. 20. januar 2001. og West Point-talen 1. juni 2002. Alle finnes på <http://www.whitehouse.gov>

25 For mer om et slikt resonnement som bl.a. Thomas Donnelly i Project for The New American Century hadde tatt til orde for, se Thomas E. Ricks, ”Empire or Not? A Quiet Debate Over U.S. Role”, *The Washington Post*, August 21, 2001.

26 Fukuyamas teori var først blitt lansert i ”The End of History?”, *The National Interest*, Summer 1989, mens boken kom tre år senere. Se Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*. Free Press, New York 1992.

27 En slik teori var blitt lansert av Samuel P. Huntington i hans *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Simon & Schuster, New York 1996.

imot en strid der den siviliserte verden sammen må forsvare seg mot utfordringen fra radikaliserede antidemokratiske fragmenteringskrefter.<sup>28</sup>

Kombinert med denne idealistisk pregede utenrikspolitiske grunnfilosofi, gjorde Bush som allerede antydte tidlig en realistisk og til dels pessimistisk vurdering av den internasjonale utvikling, og hadde derfor ingen illusjoner om at hans systemmessige målsetninger ville bli lette å nå til tross for USAs enormt dominerende posisjon. Parallelt med økende internasjonalisering og globalisering hadde man ifølge hans syn også å gjøre med viktige områder preget av fragmentering og økende anarki, forhold som i sin tur resulterte i terrorisme og spredning og utvikling av nye metoder for masseødeleggelse. I mars 2001 ble Bush enda sikrere på at denne siste trenden i internasjonal politikk ville representere fremtidens store utfordring for amerikansk utenrikspolitikk. Da stiftet han nemlig bekjentskap med Robert D. Kaplans bok *Eastward to Tartary* som omhandler den ustabile og anarkiske utvikling i deler av Sentral-Asia. Så imponert over Kaplan analyse ble han at forfatteren ble invitert til Det hvite hus, hvor han i juni hadde en lengre samtale med Bush om dette tema. Hans hovedbudskap til presidenten var at anarkitendensene i dette området og andre steder i verden representerte en sikkerhetspolitisk hovedutfordring som USA måtte møte på en effektiv måte, noe som forutsatte bruk av til dels meget tøffe metoder. Som Kaplan selv har skrevet, ” *if we are weak militarily – if we are not able to meet the rising challenge of warriors – our political values may be eclipsed worldwide*”.<sup>29</sup> Bare gjennom resolutt maktbruk kunne man i de disse anarkiskdominerte områder ha muligheter for å forsvare og utbre vestlige idealer.<sup>30</sup> Svært mye tyder på at Bush ble overbevist om at Kaplans analyse var korrekt og at han lenge før 11. september anla det perspektiv at et oppgjør med disse kreftene – eller ”evildoers” som man allerede her betegnet dem som – av mange grunner var tvingende nødvendig. I tillegg fremstod systematisk fysisk maktbruk som helt avgjørende for å presse utviklingen i retning det systemskiftet han hadde som langsiktig ambisjon. Spesielt gjaldt dette for Sentral-Asia, Golf-området inkludert.<sup>31</sup> I håndteringen av denne utfordring var det med andre ord lite rom for mellomløsninger, det var et enten-eller, noe som også skulle prege den holdning Bush senere inntok overfor denne typen problemer.<sup>32</sup>

Selv om realpolitikkerne (og en del av ekspansjonistene) i administrasjonen nok hadde en noe annen vurdering både av vekten på de idealistiske mål og på den utfordringsanalyse som Bush hadde anlagt, er det lite som tyder på at man aktivt søkte å endre presidentens oppfatning om disse forhold. Mye tyder på at samtlige raskt aksepterte at presidenten ”at heart” lå svært nær

28 For en nærmere vurdering av Bush og holdning til den amerikanske samfunnsideologiens enerolle, se Tod Lindberg, ”The American flag stands for freedom”, *The Washington Times*, June 4, 2002.

29 For mer om en slik vurdering av den internasjonale utvikling og dens konsekvenser for amerikansk politisk tilnærming, se Robert D. Kaplan, ”The World of Achilles. Ancient Soldiers, Modern Warriors”, *The National Interests*, Winter 2001/2002. (Artikkelen er skrevet før 11. september.)

30 En lengre versjon av samme analyse finnes i Robert D. Kaplan, *Warrior Politics: Why Leadership Demand a Pagan Ethos*. Random House, New York 2002.

31 For mer om den rolle Kaplans analyser hadde for presidentens grunnfilosofi, se Steven Mufson, ”The Way Bush Sees the World”, *The Washington Post*, February 17, 2002.

32 For mer om presidentens etter hvert sterke tendens til enten-eller-holdning i kampen mot terrorisme, se Karen DeYoung, ”Doctrine Awaits Definition”, *The Washington Post*, October 16, 2001.

ekspansjonistene når det gjaldt overordnet perspektiv, og at han derfor også representerte et sterkt potensial til å ville bevege amerikansk utenrikspolitikk i en slik retning. Realpolitikernes muligheter lå derfor ikke i å endre presidentens prinsipielle helhetsvurdering, men å vinne argumentasjonen internt i sak etter sak. Ikke overraskende kan man også konstatere at Colin Powell gjennomgående har anlagt en slik tilnærming i den interne debatten.<sup>33</sup>

### Ulike syn på koalisjoner og institusjoner

Ved siden av spørsmålet om systemendringer versus status quo var det ingen andre forhold hvor de to hovedretningene innen administrasjonen var mer uenige enn i spørsmålet om den rollen koalisjoner og internasjonale institusjoner skulle spille i implementeringen av administrasjonens utenrikspolitikk. Dette til tross for at ingen av retningene sverget til noen wilsoniansk tilnærming når det gjaldt de kollektive ordningenes plass, slik bl.a. Clinton-administrasjonen delvis hadde tatt til orde for.<sup>34</sup>

Med andre ord hadde også realpolitikerne et meget pragmatisk syn på dette. Institusjoner og koalisjoner var kun instrumenter for å nå USAs utenrikspolitiske mål, og det var ikke noe mål i seg selv å utvikle disse. Men hvis institusjonsutvikling kunne bidra til økt måloppnåelse, var man positivt innstilt til dette.<sup>35</sup> Gjennomgående var man også av det syn at riktig anvendt politikk på dette området økte USAs politiske handlekraft internasjonalt og derfor som regel var et aktivum og ikke en hemsko for amerikansk utenrikspolitikk. Men skulle disse instrumentene fungere på en slik måte, var aktiv og kraftfull amerikansk ledelse innenfor dem helt avgjørende.<sup>36</sup>

Heller ikke ekspansjonistene i administrasjonen avviste bruken av internasjonale organisasjoner og koalisjonsbygging som virkemidler i utenrikspolitikken. Men gjennomgående hadde man en klar preferanse for bruk av nasjonalt styrte virkemidler, ikke minst når USA nå befant seg i en dominerende maktposisjon. Generelt gjorde man også det skillet at slik vekt på nasjonale instrumenter var avgjørende viktig når vitale amerikanske interesser sto på spill. Da hadde man ikke "råd" til å la sine handlingsvalg og fremdriften i bruken av de ulike virkemidlene bli gjort avhengig av en sendrektig internasjonal beslutningsprosess. Derfor måtte bruken av internasjonale organisasjoner og koalisjonsbygging underordnes USAs behov og dessuten begrense seg til et samarbeid med dem som hadde klare fellesinteresser med USA og som dessuten var i stand til å yte et netto bidrag til oppnåelsen av de mål man hadde satt seg. I mindre sentrale spørsmål og i rolige situasjoner

33 For mer om Powells sak til sak tilnærming, se bl.a. Nicholas Lemann (April 1, 2002), op.cit.

34 For en god illustrasjon av et slikt perspektiv, se for eksempel Strobe Talbott (viseutenriksminister for Clinton), "Why NATO Should Grow", *The New York Review of Books*, August 10, 1995.

35 For mer om deres syn på koalisjoner/institusjoner, se James Mann (2001), op.cit.

36 Det var som vi skal se litt senere også dette syn som dominerte utenriksministerens holdning til koalisjonsbygging etter 11. september. Det vises for øvrig til Mike Allen and Alan Sipress, "Attacks Refocus White House on How to Fight Terrorism", *The Washington Post*, September 26, 2001.

var det tilsvarende større rom for å implementere amerikansk politikk gjennom kollektive ordninger.<sup>37</sup>

Dette var da de viktigste kjennetegnene ved administrasjonens tidlige utenrikspolitiske tenkning. Som et resultat av så vel presidentens litt uklare ”føle seg frem”- holdning og den interne dragkamp klarte likevel aldri administrasjonen under dens først år å fremlegge et samlet utenrikspolitisk strategidokument slik dens forgjengere jevnlig hadde gjort og som Kongressen faktisk også krever. Det var først etter 11. september og i etterkant av Afghanistan-operasjonen at administrasjonens utenrikspolitiske grunnholdning fremstod i samlet form.

### **Bush-doktrinen**

Som jeg allerede har vist, var flere av presidentens nøkkelmedarbeidere allerede tidlig av den oppfatning at det ikke bare måtte skapes et større samsvar mellom USAs relative internasjonale maktposisjon og landets utenrikspolitiske profil, men at USA også måtte bruke sine maktressurser til å drive frem omfattende internasjonale systemendringer. Bare på denne måten kunne man på sikt effektivt møte fremtidens vanskelige og til dels anarkiske sikkerhetspolitiske utfordringer, og bare gjennom en slik utenrikspolitisk omlegging kunne man utnytte USAs enestående maktposisjon til å fremme storpolitiske strukturendringer som effektivt sementerte landets lederposisjon over tid. Som Robert D. Kaplan hadde forelest for presidenten, ville de demokratiske verdier, i et møte med voksende anarkitendenser bare vinne frem gjennom en kraftfull amerikansk ledelse og ved en systematisk bruk av alle de maktmidler USA rådde over, der viljen til bruk av militærmakt ville spille en nøkkelrolle. Som vi også har sett, hellet Bush selv utover våren og sommeren 2001 mer og mer i en slik retning.

Med et slikt utgangspunkt skulle hendelsene 11. september overbevise presidenten om at den omlegging av amerikansk utenrikspolitikk som han hadde fått økende forståelse for, nå var blitt tvingende nødvendig. Terrorangrepet på World Trade Center (WTC) og Pentagon gjorde med ett kampen mot de internasjonale antidemokratiske fragmenteringskreftene til hans alltoppslukende ”mission” som president.<sup>38</sup> 11. september fungerte dermed som en katalysator – en utløsende faktor – for en omfattende omlegging av amerikansk utenrikspolitisk tenkning. En omlegging som hadde ligget latent i amerikansk debatt helt siden Sovjetunionens fall, og som innebærer en rekke prinsipielle brudd med tidligere etablert politikk. I løpet av vinteren og våren 2001/2002 ble denne tenkningen etter hvert til et sammenhengende hele som presidenten gjorde rede for i sin tale til kadettene ved militæarakademiet ved West Point 1. juni 2002, og som 17. september samme år ble presentert som administrasjonens offisielle strategi i *The National Security Strategy of the United States*. Vi skal se nærmere på hovedpunktene i dette utenrikspolitiske konsept, samtidig som vi også skal stifte bekjentskap med sentrale strømninger i amerikansk politikk som på nytt kom til

37 For mer om denne retningens prinsipielle syn på koalisjonsbygging osv. se Donald Rumsfeld, ”A New Kind of War”, *The New York Times*, September 27, 2001.

38 For mer om presidentens oppfatning av dette som sin ”mission”, se ”The Bush Doctrine Unfolds”, lederartikkel av Robert Kagan og William Kristol i *The Weekly Standard*, March 4, 2002.



overflaten etter 11. september og hvis eksistens er helt avgjørende for rekkevidden av den utenrikspolitiske endring som er under utvikling.

### **Ambisiøs og offensiv lederrolle**

Helt i overensstemmelse med Bush-administrasjonens tidlige grunnfilosofi baserer doktrinen seg på en svært ambisiøs tilnærming til USAs internasjonale lederrolle, og den vitner om er mer offensiv og ambisiøs utenrikspolitisk tenkning enn det som tidligere var tilfellet, i alle fall i nyere amerikansk utenrikspolitisk historie.<sup>39</sup> Ikke minst danner USAs enorme militære overlegenhet et helt sentralt premiss, samtidig som viljen til å bruke USAs ulike maktattributter for å fremme pro-demokratiske systemendringer er et annet typisk trekk. Således representerer uttrykket *a balance of power that favors freedom* doktrinens røde tråd. Dette uttrykket kopler administrasjons idealistisk pregede ambisjoner sammen med en realpolitisk forståelse av virkemiddelbruken, det vil si en offensiv verdisprednings- og systemendringsprofil basert på betydelig innslag av fysisk maktbruk.<sup>40</sup> Dette da som et logisk resultat av administrasjonens analyse av egen styrke og de radikalt nye utfordringer man anser å stå overfor. På en slående måte er Bush-doktrinen en kombinasjon av en optimistisk vurdering av USAs posisjon og en tilsvarende pessimistisk analyse av hovedtrendene i det internasjonale trusselbilde som landet står overfor.

Ifølge Condoleeza Rice (presidentens sikkerhetspolitiske rådgiver) tenker presidenten seg at USA skal fungere som et nav i et hjul hvor man ikke bare holder de øvrige internasjonale trådene sammen, men hvor USA også bestemmer hjulets retning og fart. Samtidig oppfatter man også en kraftfull amerikansk lederrolle som en helt avgjørende forutsetning for at det internasjonale samfunn skal kunne møte de ulike utfordringene man står overfor på en effektiv måte.<sup>41</sup> Mye tyder således på at hendelsene 11. september og presidentens personlige overbevisning har løpt sammen og ledet frem til denne meget ambisiøse utenrikspolitiske tilnærming.<sup>42</sup>

39 For mer om en slik vurdering av ambisjonsnivået i Bush doktrinen, se "Taking the Offensive", leder i *The Washington Post*, June 4, 2002.

40 For mer om bruken av uttrykket *a balance of power that favors freedom*, se eksempelvis presidentens forord til det nye strateidokumentet, George W. Bush, *The National Security Strategy of the United States of America*. The White House, Washington D.C., September 17, 2002. Dokumentet finnes på <http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/secstrat.htm>. Uttrykket er også flere ganger blitt benyttet av eksempelvis Condoleeza Rice. Se sitat fra en av hennes taler i Frances FitzGerald, "George Bush & the World", *The New York Review of Books*, September 26, 2002.

41 For mer om dette ambisjonsnivå og den lederfilosofi som ligger bak, se David Sanger, "Another Bush's Vision Thing", *The New York Times*, January 20, 2002.

42 For mer om personlig overbevisning og dens kopling til en høyere internasjonal profil, se Peter Slevin, "The Word at the White House", *The Washington Post*, June 23, 2002.

### Forkjøpskonseptet<sup>43</sup>

Avskrekking og oppdemning har siden Truman doktrinen dannet ryggraden i USAs sikkerhets- og utenrikspolitiske tenkning. Begge deler indikerte en defensiv innretning og et avdempet ambisjonsnivå og ble også tilpasset den kjernefysiske terrorbalansens rammebetingelser. Konseptet var i høyeste grad et produkt av et internasjonalt system og en tidsepoke der stater var de ubetingede hovedaktører og der statsledere uavhengig av hvilken samfunns-ideologi de sverget til, aksepterte og opptrådte i tråd med et sett av atferdsregler og en tilnærmet felles form for rasjonalitet. Uten dette ville de to nevnte hovedelementene i amerikansk politikk aldri kunne ha fungert.

I tråd med denne sikkerhetspolitiske innretning var amerikansk politikk bygd på prinsippet om retten til selvforsvar, som generelt ble oppfattet som retten til å gjengjelde et angrep, men ikke selv være den første til å bruke våpenmakt, slik dette blant annet er nedfelt i FN-paktens artikkel 51.<sup>44</sup> Det skal her dog tilføyes at selvforsvarsretten også ble ansett å omfatte retten til å være først med bruk av militære instrumenter hvis man stod overfor en alvorlig og overhengende fare for å bli angrepet. Kennedy-administrasjonens opptreden i forbindelse med Cuba-krisen i 1962, der man gjennom en sjømilitær blokade og diplomati presset frem tilbaketrekking av sovjetiske raketter som kunne nå USA med kjernefysiske våpen, var nettopp fundert i en slik forståelse av selvforsvarsretten. Men det er viktig å understreke at i den grad forkjøpsopsjonen her kan sies å være dekket av selvforsvarsklausulen, må trusselen udiskutabelt være av overhengende og omfattende art, slik tilfellet åpenbart var under Cuba-krisen. Det skal også legges til at i stor grad bygde den kalde krigens terrorbalansedoktriner på tesen om gjensidig sårbarhet, noe som innbar en prinsipiell aksept av at selv muligheten til å forsvare seg mot angrep var begrenset. Riktignok fantes det retninger i amerikansk og internasjonal sikkerhetspolitisk debatt som argumenterte for så vel preventive angrep, forkjøpsangrep som "launch on warning". Men ingen av disse alternativene ble noen gang gitt status som del av offisiell amerikansk doktrine.<sup>45</sup>

Allerede tidlig, blant annet i sin kritiske holdning til ABM-avtalen, hadde Bush klart tilkjennegitt at han anså disse hovedelementene i tradisjonell amerikansk sikkerhetspolitikk som utgått på dato, og at nye komponenter

43 Vi vil i det etterfølgende benytte uttrykket forkjøpskonsept. Dette vil romme både *forkjøpsalternativet* der man altså mer presist snakker å komme en overhengende og nær forestående trussel i forkjøpet, og *forebyggende tiltak* som sikter mot å hindre at en bestemt type trussel får oppstå.

I sin håndtering av dette har administrasjonen vekslet mellom disse alternativene, men som vi skal se har den i det meste av sin argumentasjon hatt forebyggende tiltak som primære siktemål. Dette er nevnt for å klargjøre at begrepet forkjøpskonsept her benyttes som et samlebegrep for å favne administrasjonens ulike typer av argumentasjon.

44 FN-paktens artikkel 51 har følgende ordlyd: *Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security.* Se <http://www.un.org/aboutun/charter/index.html>

45 For en fin oversikt over avskrekkingens forutsetninger og utviklingen av doktriner under den kalde krigen, se Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy*. Macmillan Press, London 1981.

måtte overta deres dominerende plass. Likevel var det hendelsene 11. september som for alvor skulle få presidenten og hans rådgivere til å trekke den avgjørende slutning om dette. Ifølge deres resonnement viste terrorhandlingene hvilken endring som nå hadde inntruffet både hva gjaldt aktørsammensetning, type trussel og vilje til etterlevelse av etablerte spilleregler. Stilt overfor en slik utfordring trakk man raskt den konklusjon at avskrekking i tradisjonell forstand var relativt fåfengt og at oppdemning var en altfor reaktiv kurs. Således sa Bush følgende i sin West Point-tale:

For much of the last century, America's defense relied on the Cold War doctrines of deterrence and containment. In some cases, those strategies still apply. But new threats also require new thinking. Deterrence – the promise of massive retaliation against nations – means nothing against shadowy terrorist networks with no nation or citizens to defend. Containment is not possible when unbalanced dictators with weapons of mass destruction can deliver those weapons on missiles or secretly provide them to terrorist allies.<sup>46</sup>

I strategidokumentet fra 17. september videreføres argumentasjonen om avskrekkings- og oppdemningspolitikkenes bristende forutsetninger. Således heter det at den tradisjonelle defensivt innrettede politikken fungerte når USA stod overfor en motstander som spesielt etter Cuba-krisen siktet mot å bevare status quo, søkte å unngå risiko, anså masseødeleggelsesvåpen som siste utvei og selv hadde et stort antall verdifulle mål for eventuelle gjengjeldelsesangrep. Men i dag og i fremtiden vil USA bli stilt overfor terrorister og "rogue states" som representerer utfordrere som ønsker å endre status quo, som har masseødeleggelsesvåpen som sin preferanse, som er mer enn villig til å ta risikoer, ja, der selvmordsoperasjoner mot uskyldige sivile inngår som et sentralt element og som ikke besitter noe som ligner på eventuelle mål for gjengjeldelse. Ut fra dette trekker man i strategidokumentet følgende konklusjon:

Given the goals of rogue states and terrorists, the United States can no longer solely rely on a reactive posture as we have in the past. The inability to deter a potential attacker, the immediacy of today's threats, and the magnitude of potential harm that could be caused by our adversaries' choice of weapons, do not permit that option. We cannot let our enemies strike first.<sup>47</sup>

Tidligere hadde forsvarsminister Rumsfeld til stadighet gjentatt at det heller ikke fantes noe fullgodt forsvar mot den nye typen aktører og trusler, og at den eneste metoden man stod igjen med, var å bringe krigen hjem til de motstandere man stod overfor og de som eventuelt assisterte dem.<sup>48</sup> Denne tilnærming var også i løpet av høsten og vinteren blitt videreutviklet av pre-

46 Presidentens tale til kadettene ved West Point Military Academy, New York, June 1 2002, finnes på <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>

47 Se George W. Bush, *The National Security Strategy of the United States of America*. (2002) op.cit. p.15.

48 Se for eksempel Rumsfelds briefing i Pentagon 25. september 2001, hvor han bl.a. sa følgende: "The United States of America knows that the only way we can defend against terrorism is by taking the fight to the terrorists." Finnes på følgende: <http://www.usa.no/policy/eur/eur004.html>

sidenten, bl.a. i hans State of Union Address for 2002, hvor han sa følgende om behovet for en offensiv tenkning på dette området:

We'll be deliberate, yet time is not on our side. I will not wait on events, while dangers gather. I will not stand by, as peril draws closer and closer. The United States of America will not permit the world's most dangerous regimes to threaten us with the world's most destructive weapons.<sup>49</sup>

Ut fra dette var det klart at administrasjonen, for å møte utfordringen fra internasjonal terrorisme og "rogue states" med masseødeleggelsesvåpen, var i ferd med å gi det offensivt pregede forkjøpskonseptet mye av den samme sentrale funksjon som defensivt innrettet avskrekking og oppdemning tidligere hadde hatt i amerikanske sikkerhetspolitiske doktriner. Som presidenten selv uttrykte det, "the war on terror will not be won on the defensive."<sup>50</sup> I sin West Point-tale tok han steget fullt ut og lanserte forkjøpskonseptet som en av de tre hovedpilarene i sin nye sikkerhetspolitiske doktrine. Således sa han følgende:

And our security will require all Americans to be forward-looking and resolute, to be ready for preemptive action when necessary to defend our liberty and to defend our lives.<sup>51</sup>

Helt i tråd med dette ble også forkjøpskonseptet nedfelt i det offisielle strategidokumentet gjennom bl.a. følgende formuleringer:

... While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self defense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country...

I sin årlige rapport til presidenten og Kongressen brakte Rumsfeld i august 2002 saken enda et skritt videre ved å si direkte at "the best defense is a good offense".<sup>52</sup>

Ut fra dette kan man slå fast følgende: For det første at forkjøpskonseptet for første gang er blitt en del av USAs offisielle sikkerhetspolitiske strategi. I seg selv er det en meget viktig prinsipiell endring i forhold til den kurs og ikke minst den tenkning som har preget amerikansk sikkerhetspolitikk fra 1940-årene. Men samtidig er det verdt å merke seg at administrasjonen knytter anvendelsen av denne opsjon direkte til bestrebelsene på å møte internasjonal terrorisme, stater som støtter disse og "rogue states" som enten har eller forsøker å skaffe seg masseødeleggelsesvåpen. Med andre ord har det nye doktrineelementet et eksplisitt begrenset anvendelsesområde mens avskrekkingpolitikk fortsatt utgjør hovedkonseptet for å møte tradisjonelle sikkerhetspolitiske utfordringer, eksempelvis fra andre stormakter. Derfor vil

49 Presidentens *State of the Union Address*, January 29, 2002, finnes på <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>

50 Se presidentens West Point-tale, June 1, 2002, op.cit.

51 Ibid.

52 Se Donald H. Rumsfeld, *Annual Report to the President and the Congress*. Pentagon, August 2002. Se spesielt Chapter 3, p. 30.

det ikke være riktig å konkludere med at forkjøpskonseptet rent generelt har blitt tildelt en like sentral rolle i amerikansk sikkerhetspolitisk strategi som avskrekkingselementet tidligere hadde. Men siden kampen mot terrorisme, "rogue states" og masseødeleggelsesvåpen nå utgjør den sikkerhetspolitiske hovedutfordringen for USA, inntar likevel konseptet en fremtredende plass, noe presidenten selv også har understreket.

Videre er det også viktig å understreke at forkjøpskonseptet ikke utelukkende dreier seg om direkte bruk av våpenmakt, men om å benytte hele registret av USAs utenrikspolitiske instrumenter for å komme terrorisme, "rogue states" og bruken av masseødeleggelsesvåpen i forkjøpet. Konseptets vekt på bredden i virkemiddelbruk kommer tydelig frem i administrasjonens strategidokument.<sup>53</sup>

Selv om administrasjonen ikke legger skjul på at man har innført en prinsipielt ny komponent i sin strategi, er den veldig nøye med å forsøke å kople dette nye opp mot det de oppfatter som en logisk videreføring og utvikling av selvforsvarsklausulen. Særlig er det definisjonen av "imminent threat" – overhengende trussel – som etter Bush-administrasjonens oppfatning nå trenger å bli tilpasset den nye sikkerhetspolitiske virkelighet. Således hevder man følgende i strategidokumentet om dette spørsmål:

We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries. Rogue states and terrorists do not seek to attack us using conventional means. They know such attacks would fail. Instead, they rely on acts of terror and, potentially, the use of weapons of mass destruction—weapons that can be easily concealed, delivered covertly, and used without warning.<sup>54</sup>

Man ønsker altså at trusselen fra disse aktørene rent generelt skal anses som en overhengende fare, og at forkjøpsaksjoner mot dem er å anse som selvforsvar og dermed også i overensstemmelse med folkeretten.<sup>55</sup> Ifølge dette resonnement blir altså mistanken om en kopling mellom terrorisme, "rogue states" og masseødeleggelsesvåpen tilstrekkelig grunnlag for handling. Svært mye tyder på at man her ser en av de grunnleggende effekter som 11. september har hatt på amerikansk tenkning og sikkerhetsoppfatning. Mens andre fortsatt vil hevde at man trenger klart dokumentert bevis for den nevnte kopling for å ville definere det som "overhengende fare", er altså en mistanke om dette tilstrekkelig sett med amerikanske øyne. Man kan rett og slett ikke leve med en situasjon der slike aktører kan være i besittelse av våpen som kan påføre det amerikanske samfunnet omfattende ødeleggelse.

Svært mye tilsier at forkjøpskonseptets økte rolle er en direkte følge av 11. september. Når det er sagt, skal det likevel understrekes at dette begrepet og den filosofi som ligger bak det, på ingen måte er noen ny sak for sentrale personer i Bush-administrasjonen. Faktisk ble dette resonnement lansert av ledelsen i Pentagon allerede under Bush 41 i kjølvannet av Golf-krigen i 1991. Med Paul Wolfowitz (den gang Undersecretary of Defense for Policy) i spissen og med Dick Cheney (den gang forsvarsminister) som sentral

<sup>53</sup> For mer om de ulike elementene i forkjøpskonseptet, se George W. Bush, (september 2002), op.cit. pp. 13–16.

<sup>54</sup> Se George W. Bush (september 2002), op.cit., p. 15.

<sup>55</sup> Ibid.

støttespiller ble det i utkastet til forsvarspolitisk plandokument for perioden 1994–99 (Defense Planning Guidance for the 1994–1999 Fiscal Years) klart tatt til orde for at bruk av amerikanske militære midler kunne komme på tale for å hindre at stater som Irak og Nord-Korea skaffet seg kjernefysiske våpen og andre former for masseødeleggelsesvåpen.<sup>56</sup> Selv om begrepet ”preemption” ikke benyttes direkte, er det liten tvil om at dette utkastet var basert på det samme resonnement som det som ligger bak forkjøpskonseptets plass i den nåværende administrasjonens strategidokument.<sup>57</sup> Siden dette planutkastet inneholdt en del andre politisk følsomme vurderinger av USAs forhold til de øvrige stormaktene og siden det ble lekket til pressen vinteren 1992, ble den offisielle versjon som kom senere i 1992, noe ”frisert”, men i hovedsak var grunnresonnementet fortsatt det samme. Mye av dette tenkesett preget også Bush 41-administrasjonens såkalte *Regional strategy* som ble lansert allerede i august 1990.<sup>58</sup> Ut fra dette kan man derfor slå fast at ledende folk innen administrasjonen, allerede i lang tid hadde sverget til en tilnærming der forkjøpsopsjonen, overfor den beskrevne type utfordringer, representerte en viktig komponent. Mye kan tyde på at 11. september når det gjelder dette elementet i Bush-administrasjonens strategi, mer er å se på som en tilskyndelse til å etablere noe man allerede på forhånd hadde planer om enn som selve årsaken til denne sikkerhetspolitiske omlegging.

At forkjøpsoperasjoner er blitt en del av USAs offisielle strategi, har selv sagt også betydelige føringer på den militære planlegging og for hvilke områder av bl.a. våpenanskaffelsespolitikken som vil bli prioritert. Ifølge *The Los Angeles Times* skal The Defense Planning Guidance for 2004–2009 bære et klart bud om nettopp en endring i retning økt evne til overraskelsesangrep og etterretning.<sup>59</sup> En vesentlig del av bestrebelsene på å fylle forkjøpskonseptet med reelt militært innhold vil måtte ligge i økt vekt på presisjonsvåpen med egenskaper til å ta ut begrensede mål, selv om disse skulle være meget godt beskyttet, som eksempelvis underjordiske bunkere. I denne sammenheng har administrasjonen ikke bare diskutert utviklingen av nye konvensjonelle våpen, men også antydning muligheten av at ”low yield” kjernefysiske våpen kan være en mulig opsjon.<sup>60</sup>

Som det allerede er slått fast foran, innebærer oppjusteringen av forkjøpskonseptet til å bli en del av offisiell amerikansk strategi et betydelig brudd med tidligere etablert amerikansk politikk. I tillegg representerer det også et

56 For mer om dette plandokumentet og dets vekt på blant annet å komme disse statene i forkjøpet før de er i besittelse av masseødeleggelsesvåpen, se bl.a. Partrick E. Tyler, ”U.S. Strategy Plan Calls For Insuring No Rivals Develop”, *The New York Times*, March 8, 1992.

57 For utførlige vurderinger av hovedresonnementene i Plandokumentet for perioden 1994–1999, se Bill Keller, ”The Sunshine Warrior”, *The New York Times Magazine*, September 22, 2002. Videre vises det til David Armstrong, ”Dick Cheney’s Song of America”, *Harper’s Magazine*, October 2002. Se også Nicholas Lemann, ”The War On What”, *The New Yorker*, September 16, 2002.

58 Ibid.

59 For mer om innholdet i The Defense Planning Guidance for 2004–2009, se John Hendren, ”High-Tech Strategy Guides Pentagon Plan”, *The Los Angeles Times*, July 13, 2002. Se også William M. Arkin, ”The Best Defense”, *The Los Angeles Times*, July 14, 2002. For mer om samme problemstilling, se Thomas E. Ricks and Vernon Loeb, ”Preemption to be Military Policy”, *The Washington Post*, June 10, 2002.

60 For mer om alternativene for angrep mot godt beskyttede og begrensede mål, se bl.a. dekingen omkring lanseringen av den nye Nuclear Posture Review. Se for eksempel Bradley Graham and Walter Pincus, ”Nuclear Targeting Draft Shift Focus From Russia”, *The Washington Post*, March 10, 2002.

klart avvik fra tradisjonell amerikansk militær tenkning og planlegging.<sup>61</sup> Dessuten vil det som antydnet foran, komme i konflikt med den etablerte forståelsen av sentrale internasjonale regler vedrørende retten til selvforsvar, og dermed også av andre lett bli oppfattet som om USA gjennom sin nye doktrine bevisst søker å skaffe seg en eksklusiv sikkerhetspolitisk rettighet.<sup>62</sup> Forkjøpskonseptet berører også det konstitusjonelle forholdet mellom presidenten og Kongressen i spørsmålet om bruk av militærmakt og erklæring av krig.<sup>63</sup> Men til tross for at man her har å gjøre med et forhold som kan øke presidentens makt overfor Kongressen, har dette spørsmål ikke fremprovosert noen større kritikk fra det demokratiske partiet eller fra de som er opptatt av nasjonalforsamlingens konstitusjonelle plass. Faktisk ser Bush-administrasjonens nye sikkerhetspolitiske prinsipper ut til å være akseptert som en nødvendighet også av flertallet av dets innenrikspolitiske motstandere. Ifølge meningsmålinger støttes også administrasjons omlegging av et overveldende flertall av befolkningen.<sup>64</sup>

Selvsagt er administrasjonen klar over innvendingene og problemene som er forbundet med forkjøpskonseptet. I sin argumentasjon har man da også som vist lagt stor vekt på at de endringer man her foretar er et resultat av så store forandringer i det internasjonale sikkerhetspolitiske trusselbilde at de normer og den fortolkning av regelverket som man hadde under den kalde krigen, nå må gjennomgå en tilsvarende endring. Ifølge forsvarsminister Rumsfeld må det å eliminere en akutt trussel som er under oppseiling, når det ikke finnes noe forsvar mot denne, måtte anses å falle inn under selvforsvarsbegrepet. Derfor avviser han innvendingene om at forkjøpskonseptet innebærer noen offensiv omlegging, og hevder at det kun er å anse som en videreutvikling av et defensivt opplegg under nye internasjonale rammebetingelser.<sup>65</sup> Rumsfelds argumentasjon blir imidlertid noe anstrengt når han ikke desto mindre selv som vist benytter tesen om at ”angrep er det beste forsvar”.<sup>66</sup> Richard Haass (Director, Policy Planning Staff i State Department) har brakt det defensive resonnementet omkring dette enda et hakk lengre idet han hevder at hele forkjøpskonseptet må ses i sammenheng med en generell internasjonal trend der enkeltstatenes rett til å nekte innblanding i sine indre anliggender suksessivt blir redusert. Haass kopler derfor denne delen av Bush-doktrinen sammen med eksempelvis retten til humanitære intervensjoner som ifølge hans resonnement begge er deler i noe han definerer som ”the doctrine of limited sovereignty”.<sup>67</sup>

61 Om bruddet med militær tenkning etc. se Ricks and Loeb (June 10, 2002), op.cit.

62 For mer om eventuell konflikt mellom forkjøpskonseptet og internasjonale regler/normer, se William A. Galston, ”Why a First Strike Will Surely Backfire”, *The Washington Post*, June 16, 2002.

63 Blant annet aktualiserer det spørsmålet om den såkalte War Powers Resolution som begrenser presidentens rett til internasjonale militære engasjementer uten at formell krigserklæring er vedtatt av Kongressen. For mer om dette, se bl.a. David E. Sanger, ”Bush to Formalize a Defense Policy of Hitting First”, *The New York Times*, June 17, 2002.

64 Ifølge målinger støttes forkjøpskonseptet av 4 av 5 amerikanere, se *USA Today*, June 26, 2002.

65 For mer om Rumsfelds resonnement, se bl.a. *Atlantic News*, June 8, 2002.

66 Se Rumsfeld, (august 2002), op.cit.

67 For mer om resonnementet til Haass, se Nicholas Lemann (April 1, 2002), op.cit.

### Et nytt stormaktssystem

Helt i tråd med dens sterke tro på USA og dets evne til å forme det fremtidige internasjonale system, så Bush-administrasjonen straks at 11. september representerte en gylden mulighet til å bevirke betydelige endringer i det etablerte stormaktsmønster.<sup>68</sup> Kongstanken var å forme et system uten militær konkurranse hvor stormaktene kunne enes om et utstrakt samarbeid i håndteringen av viktige sikkerhetspolitiske spørsmål. Ifølge Bush hadde man nå den beste mulighet siden nasjonalstatenes tidsepoke ble innledet på 1600-tallet, til bygge en verden hvor stormaktene konkurrerte på ikke-militære områder i stedet for å forberede seg på krig.<sup>69</sup> Som med innføringen av forkjøpskonseptet, var heller ikke resonnementet bak dette av ny dato, og igjen er 11. september primært en katalysator for en politikk som sentrale medlemmer av Bush-administrasjonen lenge hadde vært opptatt av, nemlig å frembringe en internasjonal orden som ville sementere og ytterligere befeste USAs maktposisjon.<sup>70</sup>

Resonnementet til Bush bygde i denne sammenheng på to hovedobservasjoner. For det første de muligheter som en unipolar verdensorden gav, og for det andre det sikkerhetspolitiske utfordringsbildet man stod overfor. I tråd med administrasjonens generelle tilnærming var unipolaritet ut fra et stabilitets- og konfliktspekt langt å foretrekke fremfor et bipolaritet eller multipolaritet. Begge de sistnevnte inneholder sterke systemmessige føringer i retning stormaktsrivalisering og dertil vekt på militær oppbygging og sammenligning.<sup>71</sup> I sterk kontrast til dette står ifølge administrasjonens vurdering et USA-dominert internasjonalt system, der ikke minst landets militære overlegenhet er av et slikt format at dette i seg selv både sørger for tilstrekkelige sikkerhetsgarantier for USAs allierte og en tilsvarende avskrekking av eventuelle forsøk fra landets potensielle motstandere om å utfordre den amerikanske dominans på dette området.<sup>72</sup> Eller som Bush selv formulerte dette i sin West Point-tale:

America has, and intends to keep, military strengths beyond challenge, thereby, making the destabilizing arms races of other eras pointless, and limiting rivalries to trade and other pursuits of peace.<sup>73</sup>

Siden det å utfordre USA på det militære området uansett ville være fåfengt, burde det ligge i de øvrige stormaktenes interesser å pense konkurransen inn på andre områder.

Men et like tungtveiende argument for et nytt stormaktssystem var den vurdering Bush, som allerede vist, gjorde av den eksisterende og fremtidig ideologiske situasjon og det sikkerhetspolitiske utfordringsbilde. For ham

68 For mer om hvordan terrorangrepet bidro til å forme en slik prosess i administrasjonen, se Patrick E. Tyler, "In Washington, a Struggle to Define the Next Fight", *The New York Times*, December 2, 2001.

69 Se presidentens tale ved West Point, (June 1, 2002) op.cit. Formuleringen benyttes også som underoverskrift i administrasjonens strategidokument, se George W. Bush (september 2002), op.cit. p. 25.

70 For mer om hvordan Wolfowitz, Cheney og andre allerede i 1991/92 var opptatt av dette, se Partrick E. Tyler (March 8, 1992), op.cit. og David Armstrong (2002) op.cit.

71 For en teoretisk basis for en slik vurdering, se bl.a. Wohlforth (1999) op.cit.

72 Disse målene for forsvarspolitikken kommer frem med stor tydelighet i Rumsfeld (august 2002), op.cit. Se spesielt kapittel 2.

73 Se presidentens West Point-tale (June 1, 2002) op.cit.



fantas det, som jeg har vist foran, bare ett levedyktig samfunnssystem, et system han også er overbevist om vil prege samtlige stormakter i fremtiden, ikke bare de vestlige. Derfor ville stormaktene i økende grad bygge sine samfunn på parallelle ideologiske systemer og samfunnsverdier, noe som ville øke muligheten for å fjerne militær konkurranse mellom dem. Eller som han selv uttrykker det:

Today the great powers are also increasingly united by common values, instead of divided by conflicting ideologies. The United States, Japan and our Pacific friends, and now all of Europe, share a deep commitment to human freedom, embodied in strong alliances such as NATO. And the tide of liberty is rising in many other nations.

Generations of West Point officers planned and practiced for battles with Soviet Russia. I've just returned from a new Russia, now a country reaching toward democracy, and our partner in the war against terror. Even in China, leaders are discovering that economic freedom is the only lasting source of national wealth. In time, they will find that social and political freedom is the only true source of national greatness.<sup>74</sup>

Ut fra et slikt perspektiv vil samtlige stormakter også befinne seg på samme side av den mest presserende sikkerhetspolitiske konfliktlinje i internasjonal politikk, den mellom siviliserte land og de anarkiske kreftene.

Hvis man sammenligner med presidentens West Point-tale kan det hevdes at administrasjonen i det offisielle strategidokumentet toner noe ned den direkte kopling mellom USAs militære overlegenhet og etableringen av et nytt stormaktssystem. Men like fullt gjøres USAs militærmakt til en bærebjelke for den nye strategien, og et nytt stormaktssystem representerer som allerede nevnt en av de tre hovedkomponentene i den politikk som strategien skal bidra til å fremme.<sup>75</sup>

Det er liten tvil om at Bush-administrasjonens tenkemåte vedrørende forholdet mellom stormaktene representerer et betydelig linjeskift i forhold til det som preget amerikansk politikk under den kalde krigen. Det bygger også på en fundamentalt annen tilnærming enn den Bush 41 og Clinton anla i sin politikk overfor eksempelvis Russland, selv om også sistnevnte la betydelig vekt på verdiharmonisering som metode. Mye kan tyde på at Bush 43 og flere av hans medarbeidere ser på den situasjon som har oppstått etter 11. september som en åpning for minst like omfattende endringer av stormaktspolitikken som det Truman-administrasjonen mente var nødvendig i tiden etter andre verdenskrig. Ved flere anledninger har således presidentens sikkerhetspolitiske rådgiver Condoleeza Rice nettopp foretatt en slik sammenligning. Rice har også lagt vekt på at grunnstrukturene for en slik endring har ligget der siden Sovjetunionens fall og at 11. september også i denne sammenheng er en katalysator for strukturelle endringer som allerede var under utvikling. Således gav Rice denne situasjonsbeskrivelse og de muligheter som eksisterer:

---

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Se George W. Bush (september 2002), op.cit. Se forord og kapittel VIII.

an earthquake of the magnitude of 9/11 can shift the tectonic plates of international politics

og hun fortsatte:

The international system has been in flux since the collapse of the Soviet Union. Now it is possible – indeed probable – that that transition is coming to an end. If that is right, then... this is a period not just of grave danger, but of enormous opportunity... a period akin to 1945 to 1947, when American leadership expanded the number of free and democratic states – Japan and Germany among the great powers – to create a new balance of power that favored freedom.<sup>76</sup>

En slik endret tilnærming til stormaktspolitikken kan meget vel også ses på som en ny radikal metode for å hindre utviklingen av det som vanligvis i historien har utgjort hegemoners største langsiktige problem, nemlig at de andre stormaktsenhetene i økende grad fremstår som en samlet motkraft.<sup>77</sup>

I sum er det i alle fall neppe noen tvil om at dette perspektiv innebærer en betydelig endring av USAs tradisjonelle tilnærming til stormaktspolitikken. Likevel er det grunn til å understreke at dette nok mer er å se på som administrasjonens visjon og langsiktige ambisjon enn som noe man realistisk tror er gjennomførbart i overskuelig fremtid. Ikke desto mindre signaliserer det en enorm tro på egen posisjon og på mulighetene for en omfattende restrukturering av det internasjonale system.

### Demokratisering og regimeendring

Helt i tråd med presidentens grunnsyn om at det over tid kun eksisterer én levedyktig samfunnsideologi, representerer en ambisiøs målsetning om demokratisering og regimeendring det tredje hovedelement i Bush-doktrinen. Også tidligere amerikanske administrasjoner har i prinsippet hatt dette som en viktig del av sin erklærte politikk, selv om man nok kan konstatere at man i praktisk politikk ikke alltid har presset dette særlig hardt ei eller veket tilbake for å ha nære forbindelser til regimer som ikke akkurat forbindes med slike prinsipper. Flere av USAs sentralasiatiske støttespillere i kampen mot Taliban må sies å falle inn under denne kategorien.

Likevel er det mye som tyder på at Bush og ikke minst flere av ekspansjonistene i hans administrasjon har en mer offensiv holdning til dette og at det derfor vil spille en mer sentral rolle i gjennomføringen av hans politikk enn tilfellet har vært for de fleste tidligere administrasjoner. For å hente en term fra den kalde krigen, kan man si at Bush i denne sammenheng står for en ideologisk ”roll back”-politikk.

Det bakenforliggende resonnement for større vekt på det å utvide ”the zone of democracy” bygger dels på at en slik utvikling generelt er i USAs

<sup>76</sup> Se *Remarks by National Security Adviser Condoleezza Rice at the Paul H. Nitze School of Advanced International Studies*. Johns Hopkins University, Washington D.C. April 29, 2002. Sitatet finnes også gjengitt i Frances FitzGerald (September 2002), op.cit. For en utførlig vurdering av holdningen til Rice i disse spørsmål, se også Nicholas Lemann, ”Has Condoleezza Rice Changed George W. Bush, Or Has He Changed Her?”, *The New Yorker*, October 14, 2002.

<sup>77</sup> Akkurat den analogien benytter Condoleezza Rice for å beskrive situasjonen etter 11. september, se Nicholas Lemann (September 2002), op.cit.

interesse og dels på det syn at dette utgjør den eneste effektive metode for på langt sikt å bekjempe de kreftene som i dag og i fremtiden truer den siviliserte verden.<sup>78</sup> Ifølge dette resonnement er demokratisering og spredning av markedsøkonomi den eneste realistiske vei til varig velstandsforbedring og stabile politiske forhold. Begge deler er av kritisk viktig betydning for å forebygge og bekjempe terrorisme etc., for kombinasjonen av fattigdom og feilslåtte stater har vist seg som en viktig medvirkende årsak til utviklingen av dette fenomenet.<sup>79</sup>

Mye tyder på at Bush spesielt har den muslimske verden i tankene når det gjelder demokratisering og regimeendringer. Således har dette vært en gjenganger i hans taler om dette tema, så også i West Point-talen der han bl.a. sa følgende:

The peoples of the Islamic nations want and deserve the same freedoms and opportunities as people in every nation. And their governments should listen to their hopes.<sup>80</sup>

Administrasjonens krav om palestinsk regimeskifte må også ses i en slik sammenheng.<sup>81</sup> Etter mønster fra Reagans argumentasjon i forbindelse med ønsket om å bidra til endring i Sovjetunionen, må også mye av den vekt Bush legger på denne typen retorikk, ses på som et forsøk på å nøre opp under et antatt folkelig krav om politisk-økonomisk systemendring i den muslimske verden. Mye tyder på at flere av ekspansjonsistene i administrasjonen, trolig også presidentens selv, anlegger et slikt perspektiv på et nytt oppgjør med Saddam Hussein, og at et regimeskifte i Irak kan fungere som første viktige etappe i en større demokratiseringsprosess i hele regionen.<sup>82</sup>

Som antydnet foran har amerikansk verdispredning og utbredelse av demokrati og markedsøkonomi alltid vært en sentral del av amerikansk utenrikspolitikk, i alle fall på det retoriske plan. I så henseende er presidentens ofte wilsonianske språkbruk neppe noe nytt. Likevel kan man som vi allerede har vist foran, slå fast at idealisme i form av klokkeetro på det amerikanske systemet og internasjonal verdispredning har en mer fremtredende plass og er mer styrende for utformingen av den sittende presidentens utenrikspolitikk enn tilfellet har vært for flertallet av hans forgjengere.

78 Dette har selvsagt også vært begrunnelsen for andre administrasjoners vekt på spredning av demokrati. Eksempelvis var dette tilfellet i Bush I-administrasjonens såkalte Regional Strategi. Mer om det se Lemann (April 1, 2002), op.cit.

79 For mer om den vekt Bush tillegger demokratisering, se hans West Point-tale (June 1, 2002), op.cit.

80 Ibid.

81 Det vises her til presidentens tale om Midtøsten utenfor Det hvite hus, 24. juni 2002. Her sa Bush bl.a. følgende: "I have a hope for the people of Muslim countries. Your commitments to morality, and learning, and tolerance led to great historical achievements. And those values are alive in the Islamic world today. You have a rich culture, and you share the aspirations of men and women in every culture. Prosperity and freedom and dignity are not just American hopes, or Western hopes. They are universal, human hopes. And even in the violence and turmoil of the Middle East, America believes those hopes have the power to transform lives and nations." For denne talen, se <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020624-3.html>

82 For mer om hvordan eksempelvis Paul Wolfowitz anvender et slikt perspektiv på Irak-spørsmålet, se Bill Keller (September 2002), op.cit. Se også Robert D. Kaplan, "A Post-Saddam Scenario", *The Atlantic Monthly*, November 2002. Her argumenterer bl.a. Kaplan for at regimeendring i Irak vil medføre det samme i Iran, samt at disse landene vil erstatte Saudi Arabias rolle som område for amerikanske militære baser. Fra før vet vi at Kaplans analyser har betydelig innflytelse på presidentens tenkesett.

## Bush-doktrinen som en jacksoniansk reaksjon på 11. september

”We’ll put a boot in their ass, that’s the American way”<sup>83</sup>

Bush-doktrinen kan som jeg har vist foran, ses på som en noe forsinket tilpasning av amerikansk utenrikspolitikk til den nye verdenssituasjon etter den kalde krigens avslutning. Men som jeg også har vist foran ville denne endringen ennå latt vente på seg hvis ikke 11. september hadde inntruffet. Med andre ord utløste disse hendelsene et underliggende endringspotensial som trolig før eller siden uansett ville ha kommet. Men utslaget ble ekstra stort fordi hendelsene denne septembertirsdagen utløste kraftige reaksjoner fra en av de viktigste, men ofte oversette og nedvurderte innenrikspolitiske drivkrefter bak amerikansk utenrikspolitikk, nemlig det som Walter Russell Mead betegner som ”The Jacksonian Tradition”.

Ifølge Mead har man grovt sett å gjøre med fire ulike hovedtradisjoner i amerikansk utenrikspolitikk. Med betegnelser hentet fra fremstående skikkelser i amerikansk historie (tre av dem tidligere presidenter) opererer Mead således med følgende fire retninger som han hevder fortsatt preger bildet: *Hamiltonians, Wilsonians, Jeffersonians og Jacksonians*.<sup>84</sup>

Noe forenklet beskriver Meads dem på følgende vis: Hamiltonians er de som forfekter en næringslivsorientert form for realpolitikk. Med andre ord et segment som legger prinsipiell vekt på ivaretagelsen av tradisjonelle nasjonale interesser. Wilsonians derimot er bærere av amerikansk idealisme og dominert av sitt ønske om internasjonal ideologisk harmonisering etter amerikansk mal. Jeffersonians representerer den anti-militære tradisjon i det amerikanske samfunn og dets ofte skeptiske holdning til varige internasjonale engasjementer. Felles for alle disse tre tradisjoner er deres elitepreg. Når vi snakker om disse retningene, har vi således i overveidende grad å gjøre med ulike deler av den amerikanske økonomiske, politiske og intellektuelle elite.

For den fjerde retningen, Jacksonians, er forholdet det omvendte. Vi har her å gjøre med en i overveidende grad folkelig forankret retning, men som også opp gjennom historien har produsert formidable politiske lederskikkelser som Andrew Jackson selv, Theodore Roosevelt, Harry Truman og Ronald Reagan. Med basis i Meads arbeider kan denne retningen beskrives på følgende vis.

Jacksonians består i hovedsak av den hvite middelklassen og er bærere av tradisjonell amerikansk verdikonservatisme der forhold som ære, rettferdighet, individualisme, ærlighet og hardt arbeid inngår som vesentlige elementer. Dette er også bæreren av den amerikansk frontier-tradisjon med dens våpenkultur og relativt enkle forestillinger om ulike samfunnsforhold. Og

<sup>83</sup> County-strjernen Toby Keith i hans hit ”Courtesy of the Red, White and Blue”, eller ”Angry American” som han selv betegner den

<sup>84</sup> Disse retningene og deres rolle i utformingen av amerikansk utenrikspolitikk er utførlig beskrevet og vurdert i Walter Russell Mead, *Special Providence. American Foreign Policy and How It Changed The World*. A Century Foundation Book, Alfred A. Knopf, New York, 2001. Behandlingene av den jacksonianske tradisjon finnes også i Walter Russell Mead, ”The Jacksonian Tradition”, *The National Interest*, Winter 1999/2000.

om ikke spørsmålet i seg selv er enkelt, vil man alltid ha sans for enkle effektive løsninger, og ikke minst en rask og ubyråkratisk beslutningsprosess. Jacksonians har en notorisk skepsis til eliter og til føderal styring (unntatt de ordninger som tjener middelklassen økonomisk). Ofte oppfattes dette segmentet som lite interessert i internasjonal politikk, men deres ofte instinktive engasjement er likevel selve nøkkelen til USAs evne til internasjonale militære operasjoner. For vi snakker her om selve fundamentet i det man noe enkelt kan betegne som amerikansk militarisme. I den grad USA har en krigslobby er det her denne finnes. Ingen støttet USAs krigføring i Vietnam sterkere og lengre enn Jacksonians, og det var stort sett fra dette segment at flertallet av Vietnam-veteranene, som veteranene fra USAs øvrige kriger, var hentet. Gjennomgående har Jacksonians et pessimistisk og realistpreget syn på internasjonale forhold og er derfor også lite interessert i at USA involverer seg for sterkt. Unntaket er når viktige amerikanske interesser står på spill hvor man mener at alle ressurser må benyttes, innbefattet omfattende bruk av militærmakt.<sup>85</sup>

Allerede under valgkampen var det klart at Bush delte mange av karaktertrekkene til denne retningen, i sterk personlig kontrast både til sin far og til president Clinton. Likevel var han også en bærer av viktige elementer fra så vel Hamiltonian- som Wilsonian-tradisjonene, noe som også preget hans første måneder som president. Svært mye tyder imidlertid på at 11. september førte til en enorm jacksoniansk reaksjon både hos presidenten og hos dette betydelige segmentet i amerikansk politikk generelt. Ingenting kan nemlig utløse slike reaksjoner hos denne grupperingen som et feigt bakholdangrep mot uskyldige sivile som ikke er i stand til selv å forsvare seg. Terroristene og deres handlinger var nesten som skreddersydd for å fremprovosere de sterkeste reaksjoner som vel er mulig, noe som uten tvil har vært med på å skyve endringsprosessen i amerikansk utenrikspolitikk et godt stykke lenger enn det som ellers ville vært tilfelle.

Ikke uventet har dette artet seg som en reaksjon ikke bare på terrorismeproblemet, men også mot de elitedominerte tilnærminger som tidligere alltid har dominert amerikansk utenrikspolitikk. Ikke minst har reaksjonene rettet seg mot den subtile form for innflytelsespolitikk baserte på strukturelle maktmidler og omfattende kollektive instrumenter som hadde preget amerikansk forhold til verden. For Jacksonians var det nå åpenbart at denne linjen hadde vært feilslått, og at betydelige justeringer var påkrevd. Der hadde USA prøvd å lede gjennom å lytte til verden, stille sitt samfunn åpent for alle og tilby andre lands borgere muligheter til fremragende utdanning og arbeid, og så var takken for det hele at man ble foraktet og hatet og tydeligvis heller ikke respektert selv av sine nærmeste allierte. For Jacksonians var derfor ryggmargsreaksjonen å vise en annen side av USA, et USA som definitivt også kunne lede gjennom en langt tøffere kurs, og som kunne demonstrere for all verden hvem som egentlig bestemte når det kom til stykket. Om en slik ny kurs fyrte opp under anti-amerikansimen, gav man blaffen i, det viste bare hvor man hadde sine egentlige venner og hvem som kun var venner i medgang når de ble strøket med hårene. I alle fall var det åpenbart behov for på nytt å bli respektert, ja, endog fryktet. Den nedtonte utenrikspolitiske profil som landet hadde vist ved flere anledninger i møte

---

<sup>85</sup> Ibid.

med terrorismen på 1990-tallet var tydeligvis blitt fortolket som svakhet og hadde invitert til enda mer omfattende angrep. Som senator John McCain (en av de fremste eksponenter for Jacksonians) sa om terrorister og "rogue states" etter 11. september, "the party is over", det er på tide å røske opp ugresset med roten.

De umiddelbare og sterkeste reaksjonene på 11. september la seg selvsagt etter hvert. Men det er liten tvil om at hendelsene denne dagen innebar en vedvarende endring av verdensoppfatningen til store segmenter i det amerikanske samfunn, og først og fremst hos Jacksonians. Derfor har den kursomlegging som Bush har lagt opp til gjennom sin doktrine, en betydelig majoritet av folket bak seg, noe som også bidrar til å forklare selve omleggingen. Men samtidig hersker det heller ingen tvil om at særlig ekspansjonistene innen administrasjon, presidenten inkludert, også bevisst har utnyttet det vi betegner som den jacksonianske reaksjon til å gjennomføre den utenrikspolitiske omlegging de allerede fra før anså som nødvendig, men som de under normale omstendigheter ville hatt betydelige større problemer med å få til.

Så langt om administrasjonens grunnleggende utenrikspolitiske tenkning, intern strid mellom ulike skoleretninger, og ikke minst hvordan 11. september har medvirket til at hovedlinjene i ekspansjonistenes tenkning er blitt nedfelt i et samlet hele som kan betegnes som Bush-doktrinen. Som det fremgår av det foranstående, representerer Bush-doktrinen et betydelig brudd med mange av hovedkomponentene i tradisjonell amerikansk utenrikspolitikk. Omsatt i konkret politikk innebærer dette en orienteringmessig omlegging som over tid kanskje vil være av et endog større format enn den som fant sted i amerikansk utenrikspolitikk etter andre verdenskrig. For å få et visst inntrykk av i hvilken utstrekning det nye tenkesettet allerede har preget Bush-administrasjonens konkrete utenrikspolitikk, skal jeg i det etterfølgende se nærmere på hovedinnholdet på tre sentrale sikkerhetspolitiske områder.



## 4. Sentrale deler i Bush-administrasjonens sikkerhetspolitikk

Det er selvsagt umulig å foreta en fullstendig gjennomgang av hele spekteret av Bush-administrasjonens sikkerhets- og utenrikspolitikk. Jeg har derfor begrenset meg til tre områder som alle må sies å være meget sentrale og som i tillegg skulle representere spennvidden i politikken. I det følgende skal jeg derfor se nærmere på administrasjonens politikk vedrørende kampen mot terrorisme, kjernevåpnene (herunder også rustningskontroll) og NATOs utvikling. Jeg starter med kampen mot internasjonal terrorisme.

### **Bush og anti-terrorisme**

Den amerikansk fokuseringen på internasjonal terrorisme startet ikke 11. september 2001. Allerede under Clinton-administrasjonen hadde USA bl.a. i NATO i lengre tid arbeidet aktivt for å få denne utfordringen høyt opp på organisasjonens prioriteringsliste. Videre hadde bl.a. de tidligere senatorene Gary Hart og Warren Rudman ledet en kommisjon som også trakk den slutning at terrorisme, kombinert med masseødeleggelsesvåpen, i tiden fremover ville fremstå som USAs største sikkerhetspolitiske utfordring.<sup>86</sup> I flere av sine taler under presidentvalgkampen i 2000 hadde i tillegg Bush viet dette tema stor oppmerksomhet.<sup>87</sup> Likevel er det opplagt slik at hendelsene 11. september 2001 ikke bare endret grunnforutsetningene for amerikansk utenrikspolitikk, de gjorde også terrorismeproblemet til den i særklasse viktigste sikkerhetspolitiske enkeltsak, og endret helt administrasjonens og den amerikanske opinionens oppfatning og tilnærming til dette problemet.

### **Problemforståelse, konsekvenser og policy-formuleringer**

Jeg skal derfor starte gjennomgangen av denne delen av Bush-administrasjonens utenriks- og sikkerhetspolitikk med å se litt nærmere på hva som har særpreget dens oppfatning og forståelse av utfordringen, og hvilke policy-formuleringer dette har gitt seg uttrykk i etter 11. september.

#### *Oppfatning og definisjon av utfordringen*

Allerede på en pressekonferanse 13. september definerte presidenten angrepet på World Trade Center (WTC) og Pentagon som krigshandlinger, og han har siden konsekvent holdt fast ved at USA befinner seg i krig med

---

<sup>86</sup> For mer om Hart-Rudman Commission (U.S. Commission on National Security in the 21st Century), se bl.a., <http://www.nssg.gov/>

<sup>87</sup> Se presidentkandidatens tale "A Period of Consequence" ved The Citadell, South Carolina, September 23, 1999 og "Distinctly American Internationalism", Ronald Reagan Library, Simi Valley, California, November 19 1999.



internasjonal terrorisme.<sup>88</sup> Dette syn deles også av så vel det politiske miljø i Washington som av befolkningen i stort. Selv om Bush ikke har foreslått, og Kongressen selv aldri har vedtatt noen krigserklæring i tradisjonell forstand, gir den resolusjon som Kongressen vedtok (mot en stemme) 16. september 2001, presidenten meget vide fullmakter til å benytte alle disponible midler i bekjempelsen av den internasjonale terrorisme som stod bak angrepet 11. september. Resolusjonen om støtte til eventuell bruk av militærmakt overfor Irak, signert av presidenten 16. oktober 2002, har i prinsippet samme innhold. I praksis fungerer de derfor som tilnærmede krigserklæringer når det gjelder å gi presidenten det nødvendige handlingsrom om og hvordan militærmakt skal komme til anvendelse.<sup>89</sup>

Helt i tråd med sin grunnfilosofi definerte Bush også rimelig raskt krigen mot terrorismen som en kamp for å forsvare vestlige og amerikanske verdier og det liberale samfunnssystem mot angrep fra en ny utgave av totalitære krefter. Således trakk han direkte paralleller mellom terrorkrigen og kampen mot fascismen/nazismen under andre verdenskrig, og han sammenlignet også den pågående kamp med den politiske utfordring man stod overfor under den kalde krigen.<sup>90</sup> Gjentatte ganger har han også hevdet at krigen mot terrorismen er en krig mot dem som ønsker å knekke den siviliserte verden, og som en kamp mellom gode og onde krefter. I sin tale til Kongressen 20. september 2001 sa han således at angrepet 11. september innebar at *"freedom itself is under attack"*.<sup>91</sup> Og gjentatte ganger har Bush omtalt terroristene som "evil-doers".<sup>92</sup> Med andre ord gjorde Bush tidlig USAs kamp mot terrorisme til en moralsk-ideologisk strid, hvor det således ikke var rom for noen nøytral mellomposisjon. Som han selv sa i talen 20 september: *"either you are with us or you are with the terrorists."*<sup>93</sup> Med visse modifiseringer har han konsekvent holdt fast ved denne måten å vurdere utfordringen på. I sin tale til det internasjonale diplomatiske korps i Washington ved 6 måneders markeringen av 11. september, sa Bush således at verden måtte forstå at for USA var krigen mot terrorisme ikke bare et spørsmål om å ivareta nasjonale amerikanske interesser i tradisjonell forstand, det var et løfte om å forsvare USAs idégrunnlag.<sup>94</sup> Likevel var det klart at denne kategoriske tilnærmingen til forståelsen av terrorutfordringen skapte problemer for Bush når han bl.a. skulle håndtere de politiske realiteter i Midtøsten. I alle fall i en viss periode måtte derfor selv presidenten myke

88 Stenografisk referat av denne pressekonferansen er gjengitt i *The Washington Post*, September 13, 2001. Bush gjentok at landet befinner seg i krig så sent som på en pressekonferanse i Det hvite hus 8. juli 2002. Teksten finnes på

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/07/20020708-5.html>

89 For mer om rekkevidden av resolusjonen fra 16. september 2001, se bl.a. Neil A. Lewis, "Measure Backing Bush's Use of Force Is as Broad as a Declaration of War, Experts Say", *The New York Times*, September 18, 2001. Teksten for Irak-resolusjonen fra oktober 2002 finnes på

<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c107:5:./temp/~c107vEZF6j:>

90 For en slik sammenligning se bl.a. Joseph Curl, "Bush tells of nuclear threat", *The Washington Times*, November 7, 2001.

91 Se talen til Kongressen 20. september 2001. Denne finnes på:

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>

92 Om dette syn på terror og målet om å fjerne denne ondskapen fra verden, se "President's Remarks at National Day of Prayer and Remembrance", finnes på:

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010914-2.html>

93 Ibid.

94 Om dette løftet, se presidentens tale ved Det hvite hus, 11. mars 2002. Teksten finnes her på: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/20020311-1.html>

noe opp sin prinsipielle holdning.<sup>95</sup> Men i sin tale om Israel-Palestina-konflikten 24. juni 2002 syntes det som om de ideologiske prinsipper igjen hadde fortrenget de realpolitiske vurderinger.<sup>96</sup>

Men samtidig som Bush har plassert krigen mot terrorismen innenfor et moralsk-ideologisk referansesystem, har han helt fra starten meget sterkt understreket at terrorkrigen ikke er noen konflikt mellom den vestlige sivilisasjon og den muslimske verden. Som jeg har vært inne på tidligere, oppfatter Bush det liberale idésystem som å være uten konkurrenter, noe som gjør at han allerede i utgangspunktet avviser muligheten for sivilisasjonskonflikter. Dessuten så Bush tidlig at det nettopp var bin Ladens intensjon å fremprovosere en slik konflikt, og å sette terroraksjonen inn i en slik politisk ramme. Presidenten og hans administrasjon har derfor hele tiden meget sterkt understreket at anti-terrorkrigen er en kamp mot en utgruppe og ingen kamp mot muslimer.<sup>97</sup> Ifølge administrasjonens analyse er det koplingen av islamsk radikalisme og nyere våpenteknologi som utgjør hovedelementene i terrorutfordringen.<sup>98</sup>

Med en slik vurdering av hva som stod på spill, var det ikke bare omfanget av hendelsene 11. september som bidro til at kampen mot terrorisme nå ble Bush-administrasjonens utenrikspolitiske hovedsak. Som allerede nevnt foran, må man kunne slå fast at Bush hadde en oppfatning av det problemet han stod overfor som gjorde at bekjempelsen av det ganske raskt fremstod som hans helt dominerende oppgave som president. Presidentens uttalelse om at han ønsket bin Laden "dead or alive" illustrerer på sett og vis hans tenkesett og den betydning han legger i denne saken.<sup>99</sup> Med andre ord definerte presidenten terrorbekjempelsen som den røde tråd for hans presidenttid, og den sak han ville stå eller falle med. Dermed var det også bare naturlig at han alt fra første dag anla det syn at denne krigen måtte bli langvarig og at kun en systematisk fremrykning på bred front med bruk av alle tilgjengelige midler ville kunne gi de nødvendige langsiktige resultater. Kortsiktige spektakulære straffeaksjoner ble derfor raskt utelukket som svaralternativ.<sup>100</sup>

#### *Betydningen for USA og internasjonal politikk*

Som jeg skrev innledningsvis, satte terrorangrepet en brå stopper for den tradisjonelle og voksende amerikanske følelse av usårbarhet. Fra nå av stod det klart at USAs eget territorium ville bli en sikkerhetspolitisk hovedarena. Terrorismen, og da i særdeleshet selvmordsaktører, fremstod også som en ny

95 Om de problemer som den kategoriske holdningen til terrorisme skapte for Bush i Midtøsten, se Dan Baltz and Dana Milbank, "Bush Doctrine Begins to Blur", *The Washington Post*, April 3, 2002.

96 For Bush-talen om Midtøsten-konflikten, se "President Bush Calls for New Palestinian Leadership", <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/print/20020624-3.html>

97 Understrekingen av at det ikke er noen krig mot muslimer er blitt gjort gjentatte ganger av presidenten se for eksempel hans tale til Kongressen (September 20, 2001), op.cit. og tale til California Business Association Breakfast, Sacramento, October 17, 2001. Denne finnes på: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011017-15.html>

98 For mer om denne koplingen se bl.a. presidentens tale ved The Citadell, South Carolina, December 11, 2001. Talen finnes på: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/12/20011211-6.html>

99 Om "dead or alive"-uttalelsen, se Rowan Scarborough, "Bush seeks bin Laden dead or alive", *The Washington Times*, September 18, 2001.

100 For mer om det langsiktige perspektiv, og den følelse av "mission" som ligger til grunn for presidentens forståelse, se bl.a. hans tale til Kongressen (September 20, 2001), op.cit.

kategori motspillere mot hvilke tradisjonelle, defensivt innrettede doktriner ikke lenger var tilstrekkelige. I stedet krevdes det en langt mer offensiv, handlingsorientert tilnærming der USA selv aktivt måtte søke å fjerne den trussel som de nye aktørene representerte.<sup>101</sup> Ut fra dette trakk Bush den slutning at USA etter 11. september hadde gått inn i en helt ny sikkerhetspolitisk epoke, ulik alle tidligere perioder i landets historie, og at terrorhandlingene således representerte et viktigere veiskille for amerikansk utenrikspolitikk enn det Pearl Harbor i sin tid hadde gjort. Presidenten var også av den oppfatning at man stod overfor en permanent endring av USAs sikkerhetspolitiske utfordringssituasjon.<sup>102</sup> Det er i summen av alt dette man således finner årsaken til at Bush, sammen med store deler av det politiske miljø i USA, på en helt annen måte enn tilfellet er i andre land, anser 11. september som et tidsskille også i internasjonal politikk.<sup>103</sup>

I sin tur innebærer denne oppfatningen av terrorismetrusselen en sterk spore til tilsvarende militær nytenkning.<sup>104</sup> Weinberger-Powell-doktrinen, med bl.a. sin vekt på klare mål og omfattende og rask bruk av militærmakt, som helt siden Vietnam-krigen hadde preget det amerikanske forsvarets tenkning og planlegging, ble av administrasjonen nå ansett å være til dels uanvendbar. De nye politiske rammebetingelser der opinionen og politikerne på en helt ny måte var innstilt på nødvendigheten av å tåle tap, gjorde også sitt til at forsvaret selv ble mindre skeptisk til internasjonale engasjement.<sup>105</sup> Mye av deres inngrodde skepsis til dette hadde vært basert på erfaringene fra Vietnamkrigen hvor de selv mente å ha blitt gjort til syndebygg for en feilslått politikk.<sup>106</sup> Bush-administrasjonens ledende sikkerhetspolitikere forstod raskt at når terrorismen rammet USAs egen befolkning, ville også skillet mellom utenrikspolitikken og innenrikspolitikken langt på vei viskes ut. Dermed kunne man på en helt ny måte operere med en forutsetning som amerikanske administrasjoner hadde manglet siden avslutningen av den kalde krigen, nemlig bred innenrikspolitisk konsensus om viktigheten av å prioritere utenrikspolitikken og utvise vilje til internasjonal bruk av militære virkemidler. Ja, langt på vei var problemet som allerede antydnet foran, det motsatte av tidligere, nemlig et politisk og befolkningsmessig krav om reaksjoner og resultater. I stedet for å motivere befolkningen og bygge opp viljen til engasjement, var det nå i visse situasjoner like mye et spørsmål å dempe opinionens handlingsønske og å mane til tålmodighet.<sup>107</sup>

101 Denne aktive og offensive grunnholdning m.h.t. hvordan terrorutfordringen skal bekjempes, finnes i en rekke av talene til Bush, Rumsfeld og andre i administrasjonen. Se bl.a. presidentens *State of Union Address* (January 29, 2002), op.cit.

102 Presidenten gav selv uttrykk for slike epokegjørende endringer, bl.a i sin tale 20. september, op.cit.

103 Mer om forskjellene i oppfatningen av betydningen av 11. september, se bl.a. Peter D. Feaver, "Allies in War, Not in Perspective", *The Washington Post*, December 2, 2001.

104 For mer om hvordan terrorismeutfordringen presser frem ny militær tenkning, se Michael R. Gordon, "U.S. Force vs. Terrorists: From Reactive to Active", *The New York Times*, September 14, 2001.

105 En av de første reaksjonene hos Bush etter terroraksjonene var da også å forsikre de militære om at den politiske viljen til bruk av militærmakt nå var radikalt økt. For mer om presidentens tidlige reaksjoner på hendelsene 11. september, se Bill Sammons, *Fighting Back. The War on Terrorism – from inside the Bush White House*. Regnery Publishing, Washington D.C., 2002.

106 Ibid.

107 Om det utviskede skillet mellom utenrikspolitikken og innenrikspolitikken, se Gordon (September 14, 2001), op.cit.

En annen viktig del av administrasjonens vurdering av terrorismen var at man her hadde å gjøre med en utfordring mot hele den siviliserte verden. Riktignok forstod man at USAs enorme maktposisjon og høyprofilerte internasjonale rolle gjorde landet til det fremste mål for terrorismen, men man var allerede før 11. september av den oppfatning at dette var et problem av generell art, og ikke utelukkende et problem for USA. Nye terrorangrep kunne derfor fort ramme andre, og man forventet da også internasjonal forståelse for at man hadde å gjøre med et sikkerhetspolitisk skjebnefellesskap som etter administrasjonens oppfatning burde gjøre det mulig for USA rimelig enkelt å vinne internasjonal støtte og forståelse for de tiltak man iverksatte for å møte problemet.<sup>108</sup> Langt på vei må man kunne slå fast at Bush-administrasjonen, ut fra sin vurdering av at terrorismen var et anslag mot selve de liberale grunnideene, mente at det var enhver demokratisk stats plikt å bidra til å bekjempe terrorismen.<sup>109</sup> Ikke minst gjaldt dette i spørsmålet om å hindre at terroristene kunne operere ut fra fristeder.<sup>110</sup>

Under valgkampen og forut for 11. september hadde Bush og flere av hans medarbeidere inntatt en relativt negativ holdning til amerikansk militær deltakelse i det man noe forenklet kunne betegne som nasjonsbygging. Grunnanalysen av terrorismens utfordring for USA, og presidentens personlige ambisjoner om å bekjempe den skulle medvirke til en gradvis ny holdning på dette området. Selv om man i prinsippet fortsatt var svært skeptisk til bruk av militære kampanjer i slike oppdrag, har Bush etter hvert anlagt det syn at kampen mot terrorisme bare kan vinnes gjennom å hindre at ”failed states” blir baser for terrorister, og forekomsten av slike stater kan i sin tur bare forebygges gjennom langsiktig demokratisk nasjonsbygging. Presidenten har derfor ved flere anledninger sammenlignet slike demokratiseringsprosjekter med Marshallplanen for Europa etter andre verdenskrig. Derfor oppfatter man også Afghanistan som en test på en slik politikk, og at man rett og slett ikke har råd til å mislykkes.<sup>111</sup>

I sum har således Bush-administrasjonen anlagt en forståelse av terrorismen og dens betydning for USA og internasjonal sikkerhet som sterkt har medvirket til en betydelig holdningsendring, både i forhold til tidligere dominerende tenkesett i det forsvarspolitiske miljø og ikke minst i forhold til den skepsis som Bush selv opprinnelig hadde når det gjaldt viktige forutsetninger for bruk av militærmakt og internasjonale militære engasjementer.

#### *Koplingen av terrorisme og stat*

En av de prinsipielt viktigste sider ved utformingen av Bush-administrasjonens politiske svar på terrorismen etter 11. september, og som også innebar en fundamental omlegging i forhold til foregående administrasjons tilnærming,

108 Det syn at terrorismen var et anslag mot hele den siviliserte verden, og ikke noe som utelukkende var et anliggende for USA ble uttalt ved en rekke anledninger av bl.a. presidenten. Se hans tale ved seksmånedersmarkeringen av 11. september, 11. mars 2002, og hans tale til den tyske Forbundsdagen, 23. mai 2002. De to talene finnes på:  
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/20020311-1.html>  
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/05/20020523-2.html>

109 Se bl.a. presidentens tale ved Virginia Military Institute, Lexington, 17 April, 2002. Finnes på: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/04/20020417-1.html>

110 Om dette kravet, se presidentens *State of the Union Address* (January 29, 2002), op.cit.

111 For mer om en Marshallplan for Afghanistan, se presidentens tale i Lexington (April 17, 2002), op.cit.

ligger i den form for kopling man raskt foretok mellom terrorisme og stat. Første etappe i dette bestod i å sette likhetstegn mellom terroristene og regimene i de statene som huser terrorister. Man ville med andre ord bekjempe terrorismen gjennom å gjøre statsmyndigheter medansvarlige for terrorhandlinger. Statenes rolle i Bush-administrasjonens anti-terrorstrategi har, som jeg skal komme tilbake til, bare blitt enda mer fremtredende over tid.

Under Clinton bygde amerikansk kamp mot terrorisme i betydelig grad på et forsøk på å isolere terrorgruppene i forhold til myndighetene i de statene der disse hadde baser. Man hadde et internasjonalt terrorismeproblem, men dette måtte ikke være bestemmende for forholdet til de ulike statene. Tvert om forsøkte man å komme i innspill med de ulike statenes myndigheter og bedre det generelle forhold mellom USA og disse, og benytte dette som metode for å vinne generell oppslutning om anti-terrorpolitikken, og kanskje også på denne måten øke mulighetene for at det enkelte regime selv innså at baser for terrorister ikke var i landets nasjonale interesser. Dette var en ganske annen og mer mykmaktsdominert tilnærming til problemet enn den Bush-administrasjonen meget raskt slo inn på etter 11. september.

Allerede under sin pressekonferanse i Det hvite hus 13. september gjorde Bush det til et hovedelement i sin anti-terrorismepolitikk at de som huser eller på annet vis assisterer terroristene skal, gjøres medansvarlig for disses handlinger.<sup>112</sup> Samtidig gikk viseforsvarsminister Wolfowitz enda et skritt lenger idet han samme dag uttalte at USA i sin kamp mot terrorismen ville sikte på "*ending states who sponsor terrorism*".<sup>113</sup> Selv om Wolfowitz siden modererte sitt utsagn noe, tyder mye på at han gav uttrykk for en utbredt holdning i administrasjonen. I sin tale til Kongressen 20. september understreket Bush på nytt den betydning koplingen mellom terrorisme og stat utgjorde i hans politikk. Således sa presidenten bl.a. følgende: "*From this day forward, any nation that continues to harbor or support terrorism will be regarded by the United States as a hostile regime.*"<sup>114</sup> Disse og lignende uttalelser har siden vært fast post hos administrasjonen i dens befatning med dette tema. Med andre ord, stater som på ett eller annet vis støtter terroristorganisasjoner vil, ifølge Bush-administrasjon bli gitt samme behandling som terroristorganisasjonene selv.

Administrasjonens tanke bak denne viktige policy formulering er dels en reaksjon på den mangel på resultater USA oppnådde gjennom Clintons tilnærming og dels at man i utgangspunktet hadde et ganske annet syn på hvordan man skal angripe terrorutfordringen. Som jeg allerede har berørt foran, anså man at noe av hovedproblemet i håndteringen av terrorismen lå i at tradisjonelle utenrikspolitiske virkemidler ikke hadde samme relevans og effekt som når det gjaldt andre spørsmål. Samtidig var det et faktum at terroristorganisasjoner i større grad enn mange antok var avhengige av baser og territoriell kontroll for å kunne gjennomføre omfattende operasjoner som de

112 Det vises til presidentens pressekonferanse 13. september, 2001, op.cit. Se også Elisabeth Bumiller and Jane Perlez, "A Vow to Erase Terrorist Networks – bin Laden Is Singled Out", *The New York Times*, September 14, 2001.

113 For hele pressebriefen til Wolfowitz, se *News Transcript from the United States Department of Defense*, September 14, 2001.

114 Se talen til Kongressen (September 20, 2001), op.cit.

man var vitne til 11. september. Gjennom å kople terrorisme og stat kunne man på en indirekte måte gjøre noe med terrorproblemet ved tradisjonelle virkemidler fordi man måtte anta at regimer i ulike stater ville være mottakelige for slik virkemiddelbruk, og derigjennom kunne påvirkes til selv å innse at kostnadene ved å komme på kant med USA over tid ville bli for store ved fortsatt å tillate terroristaktivitet på sitt område. Koplingen av terrorisme og stat var derfor viktig for på en indirekte måte å kunne nyttegjøre seg USAs mange og tunge tradisjonelle utenrikspolitiske virkemidler også i kampen mot en aktørgruppe som det ellers ville være svært vanskelig effektivt å benytte slike midler mot. Ikke minst var det viktig for å kunne dra nytte av USAs overlegne militærmakt.<sup>115</sup> Likevel er det nødvendig å understreke at administrasjonen ikke hadde noen illusjon om at dette i seg selv er tilstrekkelig for å vinne kampen mot terrorisme. Det skal legges til at for Bush og andre i administrasjonen også oppfattes enhver form for støtte til terrorisme som fullstendig forkastelig ut fra en moralsk-ideologisk synsvinkel, uavhengig av de realpolitiske vurderinger.

#### *Ondskapens akse*

Gjennom lanseringen av begrepet “the axis of evil” førte Bush i sin State of Union Address 29. januar 2002 koplingen mellom terrorisme og stat ytterligere ett skritt videre. Nå var det ikke lenger bare en kopling mellom terrorisme og stater som støttet disse, men en kopling mellom terrorisme, “rogue states” og masseødeleggelsesvåpen. Det var sammenflettingen av disse tre komponentene som ifølge presidenten representerte ”ondskapens akse”.<sup>116</sup> Selv om dette begrepet skapte betydelig debatt, har presidenten ved flere senere anledninger benyttet det, sist i en tale til den tyske forbundsdagen i Berlin 23. mai.<sup>117</sup> Begrepet og den kopling som dette innebærer, har derfor blitt til en svært sentral del av administrasjonens anti-terrorisepolitikk.

Bush hadde trolig flere motiver for å gjøre denne koplingen og for å benytte dette uttrykket. Viktigst var uten tvil den sikkerhetspolitiske utfordring man her hadde å gjøre med. Så vel terrorisme, “rogue states” som masseødeleggelsesvåpen utgjorde hver for seg store utfordringer, noe 11. september var et talende bevis for. Men for administrasjonen var disse likevel små sammenlignet med den trussel de ville utgjøre hvis de fikk lov til å smelte sammen.<sup>118</sup> Noe enkelt fremstilt bygde administrasjonens analyse på følgende forhold. Terroristorganisasjonene hadde så vel vilje som evne til å anvende masseødeleggelsesvåpen mot USA og andre land. Deres problem var at de, i alle fall foreløpig, ikke hadde de ressurser som trengtes for å utvikle og produsere slike våpen. For “rogue states” var problemet til en viss grad det motsatte. De hadde et potensial for utvikling og produksjon, men ville i lang tid mangle våpenmessige leveringsmidler til å kunne true amerikanske mål. Men den dag det skjedde en integrering mellom terrorister og “rogue states”, ville man plutselig stå overfor en situasjon der den ene

115 For mer om ansvarliggjøring av stater som metode i kampen mot terrorisme, se presidentens tale til Kongressen (September 20, 2001), op.cit.

116 For presidentens første bruk av ”axis of evil”, se hans State of the Union Address (January 29, 2002), op.cit.

117 Se presidentens Berlin-tale (May 23, 2002), op.cit.

118 For mer om den trussel administrasjonen anså en integrering av de tre ville innebære, se Rumsfelds vurdering, gjengitt i David E. Sanger, ”Bush Aides Say Tough Tone Put Poes on Notice”, *The New York Times*, January 31, 2002.

part kunne produsere og den andre fungere som ”leveringsmiddel”, og dermed samlet fremstå som en trussel av et helt annet format enn det man hittil hadde vært vitne til. Som man ser, bygger dette resonnementet langt på vei på den tese at uten stater som assisterer dem, vil ikke terroristorganisasjoner kunne videreutvikle seg til å representere en masseødeleggelsestrussel. For å hindre en slik utvikling ble det etter 11. september enda viktigere enn tidligere å hindre “rogue states” i å skaffe seg masseødeleggelsesvåpen.<sup>119</sup> Ved å foreta den kopling mellom terrorisme, ”rogue states” og masseødeleggelsesvåpen som presidenten her gjorde ville man på en effektiv måte søke å anskueliggjøre den omfattende trussel man så for seg. Enkelheten i argumentasjonen ble også ansett å bidra til å lette muligheten for dette.<sup>120</sup> Det skal også legges til at utover sensommeren 2002 begynte enkelte i administrasjonen også å benytte uttrykket terroriststat i stedet for “rogue states”, angivelig for å understreke koplingen mellom disse statene og terroristorganisasjonene.<sup>121</sup>

Uttrykket ondskapens akse var selvsagt heller ikke tilfeldig valgt. Den skulle på en enkelt fattbar måte anskueliggjøre at USAs krig mot terrorisme og “rogue states” var å anse som det godes kamp mot det onde, svært lik den fremstilling man hadde gitt av kampen mot nazi-Tyskland og sovjetkommunismen i tidligere epoker. Med andre ord skulle retorikken bidra til å fylle et nødvendig legitimeringsbehov både på hjemmebane og i det internasjonale miljø. Men retorikken hadde ytterligere et par adressater. For det første gjaldt det regimene i de statene som var blitt eksplisitt nevnt i sammenheng med uttrykket, og for det andre var det befolkningen i disse landene. Administrasjonen hadde rett og slett langt større tro på å fremme endringer hos disse regimene ved en slik stigmatisering enn gjennom politisk dialog. Særlig gjaldt dette overfor Iran.<sup>122</sup> Som Bush selv sa, ”they have been put on notice” og det er opp til dem selv å forlate dette selskap.<sup>123</sup> Men den tøffe retorikken baserte seg også på den analyse at det var en slik tilnærming som vill ha de beste forutsetningene for å bevirke et økt press om politiske endringer nedenfra i de land man snakket om. Igjen var det først og fremst Iran man hadde i tankene. Representanter for administrasjonen understreket også at bruken av begrepet ikke innebar at de statene som her ble nevnt, ville bli behandlet likt.<sup>124</sup>

Behovet for å få utformet en klargjørende definisjon av noe som administrasjonen genuint oppfattet som en overordnet sikkerhetspolitisk utfordring var hovedmotivet bak lansering av begrepet ”ondskapens akse”. Men likevel var det også slik at Bush nå benyttet et presserende terrorismepro-

119 For mer om et slikt resonnement, se Ken Adelman, ”Saddam’s Terror State”, *The Wall Street Journal*, August 28, 2002. Adelman er medlem av det såkalte Defense Policy Board som har nære forbindelser til forsvarsminister Rumsfeld.

120 For mer om hvordan den enkle argumentasjonen virket internasjonalt se David E. Sanger, ”Another Bush’s ‘Vision Thing’ ”, *The New York Times*, January 20, 2002.

121 Eksempelvis begynte Rumsfeld å bruke dette uttrykket. Se Eric Schmitt, ”Rumsfeld Says Allies Will Support U.S. on Iraq”, *The New York Times*, August 28, 2002.

122 Den manglende tro på dialog som metode for politisk endring i “rogue states”, se Sanger (January 31, 2002), op.cit.

123 For mer om presidentens vurdering av hans ”watch list”, se Karen DeYoung and Dana Milbank, ”U.S. Repeat Warnings on Terrorism”, *The Washington Post*, February 1, 2002.

124 Se uttalelse fra Wolfowitz om ulik behandling av disse statene i Alan Sipress, ”Bush Says U.S. Willing to Take Action Against Iraq”, *The Washington Post*, February 1, 2002.

blem som middel for å få satt ett annet sikkerhetspolitisk problem opp på toppen av sin utenrikspolitiske prioriteringsliste. Det fantes nemlig også en rekke andre utenrikspolitiske motiver for å presse frem en regimeendring i Irak enn de som hadde direkte med terrorisme og masseødeleggelsesvåpen å gjøre. Blant annet er det god grunn til å tro at administrasjonens ledende strateger anser en fjerning av Saddam Hussein som en svært viktig forutsetning for en endring av hele det maktpolitiske forhold i Golf-området og Midtøsten, og den trussel mot vitale amerikanske økonomiske og politiske interesser som eksempelvis et kjernefysisk utrustet og fortsatt Saddam Hussein-styrt Irak representerer. Et slikt maktpolitisk resonnement er ikke overraskende blitt understreket av bl.a. visepresident Cheney.<sup>125</sup>

#### *Å komme problemet i forkjøpet*

Som allerede beskrevet foran, var det administrasjonens analyse at terrorutfordringen bare i begrenset, og da på indirekte vis, kunne møtes gjennom tradisjonell vekt på avskrekking og oppdemning. Terroristene, og i betydelig grad også regimene i "rogue states" fulgte ikke de allment aksepterte spillereglene i det internasjonale samfunn og opererte også ut fra et ganske avvikende verdigrunnlag. I tillegg var terrorismetrusselen av en slik art at effektive forsvars- og beskyttelsessystemer bare i mindre utstrekning kunne bidra til å hindre deres forekomst.

En pågående og til dels offensiv tilnærming var derfor nødvendig for å håndtere dette problem. Man måtte føre en aktiv og ikke en reaktiv politikk.<sup>126</sup> Terrorkrigen måtte ut fra en slik analyse i hovedsak gjennomføres ved å bringe krigen til terroristene, ødelegge deres baser, splitte opp deres organisasjon og fysisk drive dem fra skanse til skanse. Forsvarsminister Rumsfeld var tidlig en hovedeksponent for dette syn, et syn som ganske raskt ble administrasjonens hovedlinje.<sup>127</sup> Presidenten selv har ved flere senere anledninger repetert Rumsfelds opprinnelige analyse.<sup>128</sup> Etter hvert har Rumsfeld også understreket at ikke bare er en offensiv tilnærming nødvendig overfor terrorister og "rogue states", men ifølge hans analyse er det i mange tilfeller den eneste vei man har å velge i denne krigen.<sup>129</sup> Mens

125 I en tale i Nashville 26. august gav Cheney bl.a. denne delbegrunnelsen for hvorfor fjerning av Saddam Hussein var nødvendig: "Should all his ambitions be realized, the implications would be enormous for the Middle East, for the United States, and for the peace of the world. The whole range of weapons of mass destruction then would rest in the hands of a dictator who has already shown his willingness to use such weapons, and has done so, both in his war with Iran and against his own people. Armed with an arsenal of these weapons of terror, and seated atop ten percent of the world's oil reserves, Saddam Hussein could then be expected to seek domination of the entire Middle East, take control of a great portion of the world's energy supplies, directly threaten America's friends throughout the region, and subject the United States or any other nation to nuclear blackmail." For denne talen se

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/08/print/20020826.html>

126 For mer om dette, se bl.a. Gordon (September 14, 2001), op.cit., og ikke minst presidentens tale ved West Point (June 1, 2002), op.cit.

127 For mer om Rumsfeld og behovet for å bringe krigen til terroristene, se forsvarsministerens pressekonferanse 25. september 2001. For utskrift av denne se EUR204 09/25/2001. US Embassy Norway.

128 Om Bush og en offensiv terroristtilnærming, se for eksempel presidentens tale ved Fort Campbell, Kentucky, 21. november 2001. Denne finnes på:

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011121-3.html>

129 For mer om Rumsfelds resonnement om dette som eneste farbare vei, se Barton Gellman, "CIA Weighs Targeted Killing Missions", *The Washington Post*, October 28, 2001.



andre, bl.a. i NATO har problemer med å akseptere en slik ny tilnærming til bruk av militærmakt hevder altså den amerikanske forsvarsministeren at en slik fremrykningsvei er fullt forenlig med enhver stats rett til selvforsvar.<sup>130</sup>

En aktiv forkjøpsstrategi utgjør derfor et sentralt element i administrasjonens metode for å håndtere terrorisme og "rogue states". Men administrasjonens linje går enda et skritt videre fordi man samtidig hele tiden også har understreket at man i denne sammenheng har dårlig tid, og at utviklingen går i gal retning. Derfor oppfatter den situasjonen dit hen at man arbeider under et betydelig tidspress, noe som ytterligere understreker den aktivistlinje man anvender. Man har ikke råd til å vente og se an utviklingen, eller vente til en trussel blir overhengende før man treffer sine mottiltak, slik man kunne under den kalde krigen.<sup>131</sup> Og som en logisk forlengelse av dette syn reiser man også krav om tilsvarende handlingsvilje hos andre. For hvis de ikke handler, vil USA selv gjøre det, slik Bush understreket i sin State of Union Address 29. januar 2002.<sup>132</sup>

### Konkrete reaksjoner på 11. september

Så langt har jeg gitt en oversikt over hovedelementene i Bush-administrasjonens oppfatning og forståelse av terrorismeutfordringen og dens forgreninger, samt de sentrale linjer i dens politikk med sikte på å møte denne utfordringen. Jeg skal nå se litt nærmere på hva som faktisk har utgjort de sentrale trekk i administrasjonens konkrete handlinger på dette området etter 11.september.

#### *Fraværet av umiddelbare militære reaksjoner*

Internasjonalt, og delvis også i USA, var det en relativt utbredt oppfatning at Bush-administrasjonen raskt ville sette i verk militære straffereaksjoner etter 11. september, slik dens forgjenger hadde gjort i tilsvarende situasjoner. Forskjellen ville trolig ligge i at omfanget av aksjonene nå ville bli betydelig større. Et betydelig opinionskrav om sterke reaksjoner vokste også frem i terrorhandlingenes umiddelbare kjølvann. Men til tross for dette ble det ikke iverksatt noen umiddelbare militære tiltak.<sup>133</sup> Tvert imot handlet administrasjonen helt i tråd med den tenkning jeg har beskrevet foran. Siden den tilsa at terrortrusselen var av en slik art og utgjorde en slik formidabel utfordring for USA, måtte angrepene 11. september også besvares gjennom en systematisk, omfattende og fremfor alt langsiktig handlingsstrategi. Det fantes rett og slett ingen enkle, raske løsninger, aller minst militære sådanne.<sup>134</sup> Selv om man relativt raskt trakk sikre slutninger om hvem som var direkte ansvarlig for angrepene og selv om man også med sin vekt på

130 Se Rumsfelds uttalelser etter NATOs forsvarsministermøte i juni 2002. Her sa den amerikanske forsvarsministeren bl.a. at det nå var nødvendig å "recalibrate the definition of defensive" slik at også preventive operasjoner er å anse som defensive tiltak. *Atlantic News*, Brussels, 8 June 2002.

131 Om tidsfaktorens betydning, se presidentens *State of the Union Address* (January 29, 2002), op.cit. Se også Joseph Curl, "Bush tells of nuclear threat", *The Washington Times*, November 7, 2001.

132 Se *State of Union* (January 29, 2002), op.cit.

133 For mer om administrasjonens evne til å motstå opinionspress, se Dan Baltz, "Many Decisions. Many Risks", *The Washington Post*, September 25, 2001.

134 Om administrasjonens avvisning av "quick fixes", se Bumiller and Perlez (September 14, 2001), op.cit.

koplingen mellom terrorisme og stat rettet fokus mot Taliban-regimet i Afghanistan, gikk det henimot en måned før den militære operasjon ble igangsatt, nærmere bestemt 7 oktober. En rekke politiske, diplomatiske og militære forutsetninger måtte først etableres før krigsoperasjonene kunne iverksettes. At Afghanistan-operasjonen også var første militære ledd i en langsiktig prosess for å møte den nye utfordring, fremgikk tydelig av det lave, men meget situasjonstilpassede militære engasjementsnivå (ildkraft og mannskaper) som fra første stund preget operasjonen. Man ønsket ikke å benytte flere ressurser enn nødvendig, ikke minst for å økonomisere ut fra vissheten om at de kommende runder i terrorkrigen lett kunne bli langt mer kostnadskrevenne.<sup>135</sup> Selv om det fantes ulike retninger innen administrasjonen også i spørsmålet om hvordan man best skulle svare på angrepet 11. september, ble like fullt administrasjonens militære handlingsmønster preget av en langsiktig strategi i tråd med det syn at håndteringen av denne utfordringen ville være en møysommelig prosess.<sup>136</sup>

#### *Politisk koalisjonsbygging*

Skulle USA kunne gjennomføre en omfattende militære operasjon rettet mot Taliban-regimet og Al Qaeda i Afghanistan måtte en rekke politisk-diplomatiske forutsetninger oppfylles. Det gjaldt å sikre overflyvingsrettigheter, bl.a. fra Russland og andre deler av det tidligere Sovjetunionen. Det gjaldt fremfor alt muligheten for baser i Pakistan og andre nærliggende stater. Dessuten ville også generell internasjonal politisk støtte, delvis også militær, til de tiltak administrasjonen besluttet å sette i verk være viktig. Det var ingen intern uenighet i administrasjonen om at de første av disse forutsetningene måtte på plass før en militær operasjon kunne startes. Derimot hadde man noe forenklet å gjøre med to ulike vurderinger med hensyn til behovet for og ønskeligheten av å bygge brede internasjonale koalisjoner bak amerikansk politikk.

Helt i tråd med den generelle utenrikspolitiske tilnæringsstrid innen administrasjonen hadde man en retning (med tyngdepunkt i Pentagon og i kretsen rundt visepresidenten) som i utgangspunktet ønsket å begrense hvor bredt man skulle kaste garnet ut fra en bekymring for at for omfattende koalisjonsbygging ville redusere USAs evne til effektiv og tidsriktig bruk av militærmakt. Man var kort og godt av den oppfatning at USA i den rådende situasjon ikke kunne la sin politikk bli styrt av "war by committee"-beslutninger slik man mente tilfellet hadde vært under Kosovo-krigen i 1999. Den andre retningen (med tyngdepunkt i State Department og deler av NSC) mente derimot at bredest mulig støtte, ikke minst fra de andre hovedaktørene i internasjonal politikk, var viktig både ut fra ønsket om sterkest mulig legitimitet og fordi dette best ville ivareta USAs langsiktige strategiske interesser utover håndteringen av selve terrorproblematikken.<sup>137</sup> Dessuten delte man ikke frykten for at koalisjonsbygging skulle virke begrensende på

135 Om den langsiktige strategi i Afghanistan, se Thomas E. Ricks and Alan Sipress, "Attacks Restrained by Political Goals", *The Washington Post*, October 23, 2001.

136 For en slik konklusjon, se Dana Milbank and Vernon Loeb, "U.S. Response Portrayed as Calm, Methodical", *The Washington Post*, September 24, 2001.

137 Dette var helt i tråd med en viktig del av administrasjonens generelle utenrikspolitiske tilnærming. For mer om dette se bl.a. Patrick E. Tyler, "In Washington, a Struggle to Define the Next Fight", *The New York Times*, December 2, 2001.

amerikansk handlefrihet og militær effektivitet. Tvert om var man overbevist om at alle ville forstå at USA etter hendelsene 11. september måtte foreta seg noe og at siden landet selv satt med hovedinstrumentene for å gjøre dette, ville andre vike tilbake for å blande seg unødig inn i de tiltak av militær og annen art USA satte i verk.<sup>138</sup>

Uten tvil var det denne siste retningen som vant frem i tiden etter 11. september. Med utenriksminister Colin Powell som frontfigur gjennomførte administrasjonen et omfattende diplomatisk-politisk arbeid for å tømre sammen en bred internasjonal koalisjon bak USAs politikk overfor regimet i Afghanistan. Således ble det jobbet både bilateralt overfor nøkkelstater som Russland, Pakistan, India, Usbekistan og Tadsjikistan og multilateralt i organisasjoner som NATO og FN.<sup>139</sup> I sine taler appellerte også Bush sterkt til internasjonal sympati og støtte. Men det er likevel viktig å understreke at Bush gjennomgående vektla behovet for at andre sluttet opp om USA, og at han derigjennom signaliserte klart hvor de reelle beslutningsfatterne fantes i denne saken.<sup>140</sup>

Andre konkrete beviser for at administrasjonen i perioden etter 11. september la betydelig vekt på å bygge en bred koalisjon, var den merkbare endring i kursen overfor Russland og delvis også overfor Kina.<sup>141</sup> Mye tyder på at argumentet om å benytte den gitte situasjon til et fremstøt for å bygge en langsiktig endret stormaktpolitikk dannet det geopolitiske utgangspunktet for dette. Og som jeg allerede har berørt tidligere har denne visjonen om et nytt stormaktssystem blitt en sentral del av det vi kan betegne som Bush-doktrinen. I ukene mellom 11. september og igangsettingen av militæroperasjonen i Afghanistan 7. oktober ble det også gjennomført et omfattende stille diplomati i kampen mot Al Qaeda.<sup>142</sup> Samtidig ble det lagt betydelig vekt på å holde allierte informert, ikke bare gjennom tradisjonelle kanaler, men også ved å sende ledende representanter for administrasjonen på en rekke rundturer.<sup>143</sup> I tillegg var presidenten selv jevnlig i kontakt med andre statsledere, spesielt gjaldt dette rett i forkant av 7. oktober.<sup>144</sup>

Den diplomatiske aktiviteten kan i betydelig grad etterspores gjennom de resultater USA oppnådde i form av ikke bare overflyingstillatelser og opprettelse av basefasiliteter, men også i viktige støttevedtak i internasjonale organer. For første gang i sin historie ble NATOs artikkel 5 (den kollektive

138 Beskrivelsen av uenigheten om bredden i koalisjonsbyggingen og retningenes hovedargumenter er basert på samtaler undertegnede har hatt med representanter for administrasjonen. Forøvrig vises det også til Mike Allen and Alan Sipress, "Attacks Refocus White House on How to Fight Terrorism", *The Washington Post*, September 26, 2001.

139 For en oversikt over den politisk-diplomatiske aktiviteten til administrasjonen i etterkant av 11. september se bl.a. Alan Sipress and Steven Mufson, "America Lines Up Support For Strike", *The Washington Post*, September 13, 2001.

140 Se for eksempel presidentens tale til Kongressen (September 20, 2001), op.cit.

141 For mer om kursomleggingen overfor Russland og Kina, se Steven Mufson, "Foreign Policy's Pivotal Moment", *The Washington Post*, September 27, 2001 og David E. Sanger, "Bush's New Focus Requires a Shift in His China Policy", *The New York Times*, October 18, 2001.

142 For mer om dette stille diplomati, se Milbank and Loeb (September 24, 2001), op.cit.

143 For mer om disse diplomatiske informasjonstiltak, se Elaine Sciolino, "U.S. Prepares to Brief NATO on Strategy to Fight bin Laden", *The New York Times*, September 25, 2001.

144 Ibid.

forsvarsklausul) anvendt, og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1368 understreket staters rett til selvforsvar mot internasjonal terrorisme.<sup>145</sup>

Selv om den diplomatiske aktiviteten gjennomgående avtok utover i gjennomføringen av den militære operasjon i Afghanistan, fortsatte man med omfattende konsultasjoner og invitasjoner til medvirkning i den videre håndtering av utviklingen i Afghanistan. Også på dette området foregikk det utover vinteren 2002 en merkbar kursjustering hos Bush når det gjaldt amerikansk holdning til det man ofte betegner som nasjonsbygging, inkludert militær fredsopprettning og fredsbevaring. Som allerede nevnt proklamerte Bush ved en tale i Lexington i april at han ville lansere en form for Marshallplan for Afghanistan.<sup>146</sup> Nye politiske og diplomatiske fremstøt ble også gjort for å berede grunnen for de kommende etapper i terrorkrigen. Så vel Powell, Cheney, Rumsfeld som Wolfowitz foretok således utover i 2002 omfattende reiseaktivitet i bl.a. Sentral-Asia for å argumentere for det amerikanske syn på bl.a. nødvendigheten av eliminering av masseødeleggelsesvåpnene og endog regimeskifte i Irak.<sup>147</sup>

Videre skal det legges til at Bush-administrasjonen helt fra starten i sin kamp mot internasjonal terrorisme har understreket at ulike land skal bidra ut fra sine nasjonale ressursmessige og politiske rammebetingelser.<sup>148</sup> Dessuten har administrasjonen gjentatte ganger uttrykt vilje til å assistere andre i deres anti-terrorbestrebelse.<sup>149</sup> Helt i tråd med dette har man da også igangsatt både militære og andre støttetiltak til en lang rekke stater.<sup>150</sup>

Man kan altså ut av dette konstatere at Bush-administrasjonen i perioden etter 11. september la stor vekt på bruk av politisk-diplomatiske instrumenter og at man var genuint opptatt av å tømre sammen en bredest mulig internasjonal koalisjon bak sin politikk. Gjennomgående kan man også trekke den slutning at administrasjonen lyktes i disse bestrebelsene, og at første etappe i terrorkrigen, inkludert den militære operasjon i Afghanistan, nøt bred internasjonal støtte. Som utenriksminister Powell selv har understreket, er det også et faktum at den brede koalisjon i det store og hele fortsatt er intakt, i alle fall når det gjelder den videre håndtering av Afghanistan og Al Qaeda. Mye tyder på at denne koalisjonsbyggingen også har bidratt til videreutviklingen av mer varige samarbeidsordninger mellom USA og enkelte av dets maktpolitiske hovedkonkurrenter der slike tidligere var mangelvare.<sup>151</sup>

145 For mer om teksten i disse, se *Statement by The North Atlantic Council*, 12. September 2001. PR/CP (2001) 124. og *United Nations Security Council Resolution 1368* (2001), 12. September 2001.

146 Mer om nasjonsbygging i Afghanistan, se presidentens tale ved Fort Campbell (November 21, 2001), op.cit.

147 Om denne reiseaktiviteten, se bl.a. Nicholas Kravov, "U.S. eyes unilateral action on Saddam", *The Washington Times*, February 7, 2002, Alan Sipress, "Britain Back U.S. on Iraq Weapons", *The Washington Post*, March 12, 2002 og Michael R. Gordon, "Cheney, in London, Receives Strong Support From Blair on Iraq", *The New York Times*, March 11, 2002.

148 For mer om den vekt man har lagt på fleksibilitet m.h.t. andres medvirkning, se presidentens pressekonferanse 11. oktober, 2001. Denne finnes på: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011011-7.html>

149 Om slike tilbud fra Bush, se bl.a. Elisabeth Bumiller, "Bush Vows to Aid Other Countries in War on Terror", *The New York Times*, March 12, 2002.

150 For mer om disse tiltakene, se James Dao and Eric Schmitt, "U.S. Sees Battles After Afghan War in Lawless Areas", *The New York Times*, January 8, 2002.

151 For mer om varigheten av koalisjonsbyggingen, se intervju med Colin Powell i *Nightline with Ted Coppel* i ABC, 15. juni 2002. Se <http://www.usa.no/policy/eur/eur206.html>

Samtidig bør det understrekes at den diplomatiske og politiske aktiviteten i all hovedsak gikk ut på å vinne støtte for den politikk man selv hadde bestemt seg for, og i langt mindre grad fungerte som et instrument for andres muligheter til å påvirke USA. Men selvsagt skaffet denne aktiviteten også USA betydelig grad av ny innsikt og kunnskaper som var verdifulle for egne beslutninger. Gjennomgående sitter man derfor med et inntrykk av at svært mye av den diplomatiske aktiviteten og koalisjonsbygging var basert på den tilnærming at etablering av slike, og en effektiv bruk av dem, bedre kan oppnås gjennom kraftfull og delvis egenrådig amerikansk ledelse enn gjennom en åpen holdning der konklusjonene ikke fortsatt ikke er trukket før konsultasjonene begynner.<sup>152</sup>

### *Militær alenegang*

Skeptikerne til brede politiske koalisjoner i USAs anti-terrorkrig måtte som vist gi tapt i den interne debatt etter 11. september når det gjaldt den generelle strategi i utformingen av amerikanske svar på terrorangrepet. Men ikke desto mindre var det denne retningen som styrte gjennomføringen av den militære del av administrasjonens reaksjoner. Således kan vi slå fast at når det gjaldt krigsoperasjonene i forbindelse med Afghanistan, var disse dominert av amerikansk alenegang.

Fra starten var det klart at Bush og den politiske ledelsen i Pentagon var fast bestemt på å gjennomføre krigsoperasjonene i Afghanistan etter den mal som administrasjonens ledende folk lenge hadde sverget til, nemlig at de selv utformet en politikk med klare mål og så overlot til den militære ledelsen å finne den best egnede militære fremrykningsvei for raskest mulig å nå disse mål.<sup>153</sup> Med andre ord i hovedsak en politisk-militær rollefordeling slik Weinberger-Powell-doktrinen foreskrev, en tilnærming man også hadde benyttet med stor fremgang i Golfkrigen i 1991.<sup>154</sup> Samtidig rykket forsvarsminister Rumsfeld tidlig ut med klar beskjed om at den enkelte militære operasjon og mulighetene for å nå de mål man hadde for bruken av militærmakt alltid måtte bestemme hvilken type militær koalisjon man til enhver tid kunne operere med. Hans tese om at *"the mission defines the coalition"* ble da også stående som synonymt med den måten USA gjennomførte krigsoperasjonene i Afghanistan på.<sup>155</sup> Med dette som politisk basis ble det i stor grad opp til sjefen for U.S. Central Command, general Tommy R. Franks, å avgjøre om, når og i hvilken grad USAs krigsoperasjon skulle samkjøres med andre som måtte tilby slik assistanse. Underveis i

152 At Bush oppfattet koalisjonsbygging som avhengig av kraftfull og til dels egenrådig opp-treden, kommer frem av hans taler, se for eksempel hans State of the Union Address (January 29, 2002), op.cit. Se også Dana Milbank and Mike Allen, "U.S. Will Take Action Against Iraq, Bush Says", *The Washington Post*, March 14, 2002.

153 Presidenten gav da også på en pressekonferanse 11. oktober 2001 klart uttrykk for at det nettopp var denne tilnærming til bruk av militærmakt han i prinsippet sverget til. Se presidentens pressekonferanse (October 11, 2001), op.cit.

154 For en utførlig redegjørelse for denne retningens syn på bruk av amerikansk militærmakt, se Caspar W. Weinberger, "U.S. Defense Strategy", *Foreign Affairs*, Spring 1986. Se også Colin L. Powell, *My American Journey*, Random House, New York 1995.

155 På en pressekonferanse i Pentagon 25. september uttalte således Rumsfeld bl.a. følgende: " ... And we will see revolving coalitions that will evolve and change over time depending on the activity and the circumstance of the country. The mission needs to define the coalition, and we ought not to think that a coalition should define the mission..." Se, <http://www.usa.no/policy/eur/eur004.html> Senere har Rumsfeld og andre i administrasjonen gjentatt dette synspunkt en rekke ganger.

operasjonen kom det da også en god del slike tilbud. Men med noen få unntak ble disse høflig stilt i bero til hoveddelen av krigsoperasjonen var gjennomført.<sup>156</sup> Den dominerende oppfatning i den amerikanske militære ledelse var at USA selv var i besittelse av de beste og mest egnede militære instrumenter for krigsoperasjoner i Afghanistan og at assistanse på dette tidspunkt ikke ville tilføre operasjonen nye kapabiliteter, men heller tvert om risikere å komplisere det hele på en slik måte at det ville ta lengre tid å nå de fastsatte mål.<sup>157</sup> Selv ønsket om å sette inn internasjonale fredsbevarende styrker måtte ut fra samme vurdering utsettes i påvente av at USAs militære ledelse fant dette forenlig med gjennomføringen av krigsoperasjonene, noe som skapte til dels betydelig irritasjon hos de land som ønsket å bidra med militære styrker.<sup>158</sup>

Etter hvert som krigsoperasjonen skred frem, ble imidlertid holdningen gradvis myket opp slik at andre land kom til å stå for et betydelig militært innslag i Afghanistan. Delvis kom også andre lands enheter med ulike typer spisskompetanse til å utgjøre en ikke uvesentlig del av videreføringen av krigsoperasjonene i landet, det også i nært samarbeid med de amerikanske styrkene. Bildet som grovt avtegner seg ut fra dette, er at den amerikanske administrasjonen i hovedsak ønsket følgende arbeidsdeling:

- Selv å gjennomføre de viktige første faser av krigsoperasjonen uten nevneverdig direkte medvirkning fra andre land.
- Ettersom krigsoperasjonene utviklet søkte man å dra nytte av andre lands spesialstyrker til situasjonsavhengige nisjeoppdrag.
- Og da krigshandlingene gradvis ble redusert, ønsket man et tilsvarende økt internasjonalt militært engasjement for å ivareta den militære delen av nasjonsbyggingsprosessen.

Mye kan tyde på at Bush-administrasjonen egentlig vil være fornøyd om denne arbeidsdelingen også etter hvert utvikler seg til en mal for kommende håndtering av tilsvarende typer utfordringer.<sup>159</sup> Trolig er dette syn, og håndteringen av Afghanistan-operasjonen, et utslag av administrasjonens generelle utenrikspolitiske tilnærming og doktrine slik jeg har beskrevet det foran. Men det bør her legges til at de militære realiteter også i betydelig grad løper sammen med og forsterker administrasjonens holdning. Det er i alle fall en kjensgjerning at det ut fra et militært synspunkt ville være vanskelig å argumentere mot den linjen som general Franks la seg på i spørsmål om militær samhandling, siden USA selv beviselig har langt større og bedre egnede ressurser å spille på enn de land som tilbød militær assistanse.

---

156 For mer om general Franks negative holdning til å motta militær assistanse under krigsoperasjonen, se bl.a. Alan Sipress and Peter Finn, "U.S. Says 'not yet' to Patrol by Allies", *The Washington Post*, November 30, 2001.

157 Ibid.

158 Ibid.

159 Dette inntrykket er blitt bekreftet gjennom undertegnede samtaler med representanter for administrasjonen.

*Neste etappe: Irak*

Som vi har sett foran, har Bush-administrasjonen helt fra 11. september definert krigen mot terrorisme som en vidtrekkende og fremfor alt langvarig operasjon der Afghanistan bare er å betrakte som første fase. Selv om ulike alternativer har versert, er det liten tvil om at administrasjonen meget tidlig etter angrepene mot WTC og Pentagon trakk den slutning at neste store militære etappe ville være et nytt oppgjør med Irak og Saddam Hussein. Således var Irak tema, også i denne sammenheng, allerede i dagene etter 11. september.<sup>160</sup> Flere, blant dem vise forsvarsminister Wolfowitz, var tidlig ute med antydninger om at Saddam Hussein også var delaktig i planleggingen av angrepene mot USA.<sup>161</sup> Ifølge en del informasjon hevdet Wolfowitz at USA allerede på dette tidspunkt burde sette i verk militære tiltak mot Saddam Hussein.<sup>162</sup> Powell var en sterk motstander av dette, mens Cheney advarte mot å påta seg for mange oppgaver samtidig og Rumsfeld unnlot å ta et klart standpunkt. Presidenten selv delte imidlertid Cheney's vurdering.<sup>163</sup> Ikke desto mindre advarte Bush-administrasjonen i sterke ordelag Saddam Hussein mot å forsøke å utnytte USAs engasjement i Afghanistan som anledning til nye fremstøt.<sup>164</sup> Ut over høsten, og ikke minst etter at presidenten i sin State of Union Address hadde koplet terrorisme, "rogue states" og masseødeleggelsesvåpen sammen og gjort det klart at USA ikke ville tillate at en slik trussel fikk utvikle seg, fantes det ikke lenger noen tvil om at Bush-administrasjonen i praksis hadde trukket den slutning at et regimeskifte i Bagdad var nødvendig, og at Irak ville utgjøre neste hovedfase i terrorkrigen.<sup>165</sup> Det hersket heller ingen tvil om at det var bred støtte for dette syn både i det politiske miljøet og i opinionen.<sup>166</sup>

Selv om en samlet administrasjon således på et relativt tidlig tidspunkt hadde kommet frem til en slik konklusjon vedrørende Saddam Husseins regime, innebar imidlertid ikke dette at noen snarlig militær operasjon var under oppseiling. Det er i denne sammenheng verdt å merke seg at presidenten hele tiden har understreket at det er trusselen fra masseødeleggelsesvåpnene som ikke kan aksepteres. Dermed har han aldri sagt rett ut at en militær operasjon vil bli gjennomført, og heller ikke at Saddam Hussein må styrtes, selv om det siste som allerede nevnt er et rimelig sannsynlig mål. I stedet har Bush vektlagt at alle opsjoner er åpne

160 For mer om tidlig diskusjon om Irak, se bl.a. Steven Mufson, "For Bush's Veteran Team, What Lessons to Apply?", *The Washington Post*, September 15, 2001. For en utførlig beskrivelse av den tidlige interne debatt om Irak, se også Bob Woodward, *Bush at War*. Simon & Schuster, New York 2002.

161 Om Wolfowitz og vurderingen av Saddam Husseins eventuelle assistanse til Al Qaeda, se Elaine Sciolino (September 25, 2001), op.cit.

162 For mer om Wolfowitz' angivelige argumentasjon om angrep mot Irak, se Nicholas Lemann, "The Next World Order", *The New Yorker*, March 29/April 1, 2002. I følge Bob Woodward ble denne holdning til håndteringen av Irak også umiddelbart etter 11. september støttet av både Cheney og Rumsfeld. For mer, se Bob Woodward, *Bush at War*. Simon & Schuster, New York 2002.

163 Mer om de ulike syn innen administrasjonen på Irak-spørsmålet I etterkant av 11. september, se Bob Woodward (2002), op.cit.

164 For mer om denne advarsel, se Colum Lynch, "U.S. Holds Out Threat of Force Against Iraq", *The Washington Post*, October 10, 2001.

165 Bush har da også ved en rekke anledninger understreket at et slikt regimeskifte er en viktig del av hans politikk. For mer om dette se for eksempel David E. Sanger, "U.S. Goal Seems Clear, and the Team Complete", *The New York Times*, February 13, 2002.

166 Eksempelvis sendte ti av de to partienes fremste kongresspolitikere ut et felles opprop med krav om at Irak ble neste mål i terrorkrigen. Se Steven Mufson, "10 Leading Lawmakers Urge Targeting of Iraq", *The Washington Post*, December 6, 2001.

med hensyn til hvordan man skal håndtere trusselen fra Iraks regime og dets utvikling av masseødeleggelsesvåpen.<sup>167</sup> Videre ble det tidlig klart at det rådet avvikende oppfatninger innenfor administrasjonen om både når og hvordan Irak-problemet skulle løses. Ikke minst var det betydelig uenighet om hvordan en eventuell militær operasjon skulle gjennomføres.

Ikke overraskende gikk striden langs de samme skillelinjer som i den generelle tilnæringsdebatten.<sup>168</sup> På den ene siden hadde man den politiske ledelsen i Pentagon og visepresident Cheney og hans stab som gjennomgående var av den oppfatning at et militært oppgjør med Saddam Hussein var uunngåelig og at tidsfaktoren tilsa en operasjon heller før enn senere. De hadde heller ingen tro på anvendelsen av et nytt inspeksjonsregime siden Saddam Hussein aldri ville gi disse noen reell mulighet til å gjøre en tilfredsstillende jobb.<sup>169</sup> Dessuten var man av den oppfatning at en slik tilnærming og etableringen av nye inspeksjonsordninger kunne innebære en falsk trygghet om at ting nå var under kontroll og således gi Saddam Hussein ytterligere mulighet til å videreutvikle sin kapasitet for å produsere masseødeleggelsesvåpen.<sup>170</sup> Gjennomgående hadde de også det syn at virkelig fjerning av Iraks masseødeleggelsesvåpen bare kunne skje gjennom et reelt regimeskifte. Selvsagt anså de det som en fordel at USA kunne operere sammen med en internasjonal koalisjon, men sakens viktighet for amerikansk sikkerhet tilsa at USA om nødvendig måtte kjøre dette løpet alene.<sup>171</sup> Dessuten vurderte de Irak som militært svakere enn under Golfkrigen og anså også muligheten for å benytte samme militære taktikk som i Afghanistan som en farbar vei for å kvitte seg med Saddam Hussein. Med andre ord hadde de god tro på at det skulle være mulig å spille på interne krefter i Irak, og at den amerikanske militære innsatsen ikke behøvdde å være i nærheten av hva som var tilfellet i det forrige oppgjøret med Saddam Hussein.<sup>172</sup> Det var således denne retningen som sterkest argumenterte for nødvendigheten av forkjøpsangrep.<sup>173</sup>

Den andre hovedretningen fantes nok en gang hovedsakelig i utenriksdepartementet, men mye av deres analyse hadde også støtte blant deler av den militære toppledelsen. Også denne retningen anså et regimeskifte i Bagdad som ønskelig, og man hadde heller ikke overvettets tro på hva nye runder med inspeksjoner kunne utrette når det gjaldt å fjerne Iraks masseøde-

167 For mer om de formuleringer Bush har benyttet om dette, se bl.a. Alan Sipress (February 14, 2002), op.cit. og Milbank and Allen (March 14, 2002), op.cit.

168 For mer om disse to retningene og deres hovedtalsmenn, se Dan Baltz (September 25, 2001) op.cit. og Elaine Sciolino and Alison Mitchell, "Calls for New Push Into Iraq Gain Power in Washington", *The New York Times*, December 2, 2001.

169 For dette resonnement, som blant annet Rumsfeld har fremført med stor tyngde, se Walter Pincus, "Rumsfeld Disputes Value Of Iraq Arms Inspections", *The Washington Post*, April 16, 2002.

170 For mer om et slikt resonnement, se visepresident Cheneys tale 26. august 2002. Denne finnes på: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/08/20020826.html>

171 Således uttalte forsvarsminister Rumsfeld at å ta de riktige beslutninger var viktigere enn å tekkes allierte. Rumsfeld sa dette på følgende vis: "It's less important to have unanimity than it is to be making the right decisions and doing the right thing, even though at the outset it may seem lonesome." Se Eric Schmitt, "Rumsfeld Says Allies Will Support U.S. on Iraq", *The New York Times*, August 27, 2002.

172 For mer om denne retningens hovedresonnement, se Rowan Scarborough, "Pentagon uses Afghan war as modell for Iraq", *The Washington Times*, December 4, 2001, og Christopher Marquis, "Bush Officials Differ on Way to Force Out Iraqi Leader", *The New York Times*, June 19, 2002.

173 Om hvorfor forkjøpsangrep ifølge dette syn er nødvendig, se Alan Sipress (February 19, 2002), op.cit.



leggelsesvåpen. Men likevel mente man at diplomatiske virkemidler og det å jobbe gjennom internasjonale institusjoner som FN, var en nødvendig forutsetning for eventuelt senere bruk av militærmakt, og at en ny runde med inspeksjoner derfor var en nødvendig politisk pris man måtte betale.<sup>174</sup> Gjennomgående bygde man også på bl.a. CIAs analyser som pekte i retning av at Saddam Husseins maktposisjon var betydelig sterkere enn Pentagons toppfolk hevdet. Ikke minst var man svært skeptisk til hvorvidt man i det hele tatt kunne spille på interne irakiske krefter for å oppnå et regimeskifte, og man betvilte også den drahjelp man kunne få militært av andre lokale aktører, noe som gjorde dem skeptiske til muligheten for å anvende Afghanistan-taktikken overfor Irak.<sup>175</sup> Tvert om har man vært av den oppfatning at en militær operasjon for å avruste Irak og eventuelt tvinge frem et regimeskifte i hovedsak må gjennomføres av USA selv, delvis med mulig hjelp av NATO-allierte og med baser i området, og at en styrke på anslagsvis 200 000 luft-, sjø-, og bakkemannskaper ville være nødvendig.<sup>176</sup> Militære toppledere støttet i betydelig grad denne analysen og understreket at en militær operasjon først måtte komme på tale når alle andre virkemidler er oppbrukt.<sup>177</sup> Som sagt har utenriksminister Powell vært hovedrepresentant for dette syn. I perioder har imidlertid også han anlagt en meget tøff tone vedrørende politikken overfor Irak.<sup>178</sup> Mye tyder imidlertid på at dette mer var et uttrykk for Powells taktikk mht. til å oppnå rimelig innflytelse over utformingen av administrasjonens politikk enn et varsel om at han hadde akseptert den andre retningens fremrykningsplan overfor Irak.<sup>179</sup>

Som man ser, har man hele tiden hatt å gjøre med to ganske ulike syn i spørsmålet om håndteringen av neste fase i terrorkrigen. I utgangspunktet er det stor grunn til å tro at presidenten selv ligger nærmere den første enn den andre retningen, men Bush er "street smart" nok til å innse at en ny militær operasjon mot Irak er en risikofylt affære der etableringen av et visst diplomatisk-politisk grunnlag er avgjørende for om man kan lykkes. Dette skyldtes hensynet til dels svært skeptiske allierte i Europa, men ikke minst behovet for å gi regionale aktører, hvis medvirkning USA er avhengig av, den politiske legitimitet til å kunne fylle en slik rolle.<sup>180</sup> Selv om Bush deler den første retningens målsetninger om regimeskifte og også har en visjon om at dette kan fungere som første etappe i en demokratiseringsprosess i hele regionen, innså han relativt raskt at den andre retningens fremrykningskurs ville være nødvendig.<sup>181</sup> Helt i tråd med hovedinnholdet i hans

174 Om denne retningens vekt på å jobbe sammen med andre internasjonalt, og om nødvendig også sende nye inspektører, se Sciolino and Mitchell (December 3, 2001), op.cit.

175 Om Powells skepsis mot Afghanistan-type taktikk i Iraq, se Alan Sipress and Peter Slevin, "Powell Wary of Iraq Move", *The Washington Post*, December 21, 2001.

176 Om de militæres vurdering av styrkebehovet, se Thomas E. Ricks, "Military Bids To Postpone Iraq Invasion", *The Washington Post*, May 24, 2002.

177 Ibid.

178 Om Powells tøffe tone, se Todd Purdum, "U.S. Weighs Tackling Iraq on Its Own, Powell Says", *The New York Times*, February 7, 2002. Se også Michael R. Gordon and David E. Sanger, "Powell Says U.S. Is Weighing Ways to Topple Hussein", *The New York Times*, February 13, 2002.

179 Om Powells taktikk, se David E. Sanger (February 13, 2002), op.cit.

180 Mer om alliert skepsis, se Patrick E. Tyler, "U.S. Again Placing Focus on Ousting Hussein", *The New York Times*, December 18, 2001.

181 Selv i sin FN-tale 12. september 2002 understreket Bush sin visjon for ikke bare Irak, men hele regionen. Således sa han bl.a. følgende: "If we meet our responsibilities, if we overcome this danger, we can arrive at a very different future. The people of Iraq can shake off their captivity. They can one day join a democratic Afghanistan and a demo-

grunntilnærming ser man også i Irak-politikken at de visjonære mål om systemendringer kombineres med en realpolitisk virkemiddelbruk.

Administrasjonens opptreden i Irak-spørsmålet utover sommeren og høsten 2002 er en god illustrasjon av nettopp dualisme, som tidvis kan gjøre dens kurs noe uklar. Således har presidenten bevisst anlagt en språkbruk og argumentasjon som utvetydig har pekt i retning av økende vilje til å benytte militærmakt, om nødvendig alene eller sammen med et mindre antall støttepillere.<sup>182</sup> Dette budskapet målbar også visepresident Cheney i klare ordelag ved to taler i august 2002.<sup>183</sup> Men samtidig har Bush også systematisk søkt å tømre sammen et så vel nasjonalt som internasjonalt politisk fundament for håndteringen av Irak-problemet, først gjennom å oppnå bred politisk støtte i Kongressen for om nødvendig alene å benytte militærmakt mot Irak-regimet, og dernest gjennom en omfattende politisk-diplomatisk manøver i FN.<sup>184</sup> I denne sammenheng har Bush ikke veket tilbake for å gjøre hensynet til FNs fremtidige rolle, troverdighet og relevans til et hovedanliggende for USAs Irak-politikk. I sin tale til Hovedforsamlingen sa han således bl.a. dette:

...The conduct of the Iraqi regime is a threat to the authority of the United Nations, and a threat to peace. Iraq has answered a decade of U.N. demands with a decade of defiance. All the world now faces a test, and the United Nations a difficult and defining moment. Are Security Council resolutions to be honored and enforced, or cast aside without consequence? Will the United Nations serve the purpose of its founding, or will it be irrelevant?

The United States helped found the United Nations. We want the United Nations to be effective, and respectful, and successful. We want the resolutions of the world's most important multilateral body to be enforced. And right now those resolutions are being unilaterally subverted by the Iraqi regime. Our partnership of nations can meet the test before us, by making clear what we now expect of the Iraqi regime...

...My nation will work with the U.N. Security Council to meet our common challenge. If Iraq's regime defies us again, the world must move deliberately, decisively to hold Iraq to account. We will work with the U.N. Security Council for the necessary resolutions. But the purposes of the United States should not be doubted. The Security Council resolutions will be enforced – the just demands of

---

*cratic Palestine, inspiring reforms throughout the Muslim world. These nations can show by their example that honest government, and respect for women, and the great Islamic tradition of learning can triumph in the Middle East and beyond. And we will show that the promise of the United Nations can be fulfilled in our time.*" Talen finnes på: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/20020912-1.html>

182 Se bl.a. presidentens tale i Cincinnati, Ohio, 7. oktober. Finnes på:

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021007-8.html>

183 Se for eksempel Cheneys tale til veteranene fra Korea-krigen i San Antonio, Texas, 29. august, 2002. Teksten finnes på:

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/08/20020829-5.html>

184 Som allerede nevnt, gir Kongressresolusjonen, vedtatt 11. oktober 2002, presidenten brede fullmakter til å anvende de virkemidler, inkludert militære, som er nødvendig for å gjennomføre alle FN-resolusjoner om Irak. Se resolusjonsteksten, op.cit.

peace and security will be met – or action will be unavoidable. And a regime that has lost its legitimacy will also lose its power.<sup>185</sup>

Å svare på spørsmålet om Bush har et genuint ønske om å styrke FN, eller om hans argumentasjon er av taktisk politisk art, er det her umulig å gi noe sikkert svar på. Men i likhet med den tilnærming til koalisjonsbygging som han la opp til i forbindelse med Afghanistan, er også kursen i Irak-spørsmålet primært basert på egne nasjonale amerikanske beslutninger, og en etterfølgende invitasjon til verdenssamfunnet om å slutte seg til USAs politikk. Riktignok har USA i de mange diplomatiske rundene i Sikkerhetsrådet, og spesielt i sin dialog med Frankrike (delvis også Russland), vist vilje til å kompromisere om deler av teksten til den nye Irak-resolusjonen. Men likevel er det neppe tvil om det er det amerikanske synet på håndteringen av Irak som har vunnet frem i Sikkerhetsrådet. Derfor er i alle fall en misforståelse å trekke den slutning at det er USA som har gitt etter for press. Man har akseptert bl.a. en ny runde i Sikkerhetsrådet før militære operasjoner settes i verk, men hvis USA på dette tidspunkt har besluttet at militærmakt må komme til anvendelse, har de øvrige medlemmene av Sikkerhetsrådet i praksis valget mellom å støtte USA eller redusere rådets relevans.

At Bush-administrasjonen har utvist betydelig tålmodighet med å få til en ny resolusjon i Sikkerhetsrådet og en ny runde med inspeksjoner skjedde imidlertid ikke bare ut fra behovet for å gi en eventuelt kommende militæroperasjon politisk ryggdekning. Det er også begrunnet ut fra behovet for tid til nødvendig militær planlegging, trening av irakere og etablering av baser etc. Ifølge den militære ledelse er man ved månedskiftet oktober/november i god rute.<sup>186</sup> Dermed er de ulike brikkene på plass for et nytt oppgjør med Saddam Hussein. Fortsatt råder det imidlertid en viss intern uenighet om de amerikanske målene for Irak-politikken er avrustning eller regimeskifte.<sup>187</sup> Mye tyder likevel på at Bush helt siden 11. september har lagt opp til et endelig oppgjør med Saddam Hussein, sannsynligvis en gang vinteren 2003.

## Bush og kjernevåpenpolitikken

Allerede tidlig i presidentvalgekampen varslet daværende guvernør Bush at han som president ville foreta betydelige endringer i amerikansk kjernevåpenpolitikk, ikke minst gjaldt dette spørsmål om forsvarssystemenes rolle og i synet på tradisjonell rustningskontroll.<sup>188</sup> Før jeg går nærmere inn på de enkelte hovedkomponentene i administrasjonens politikk på dette området, skal jeg bare kort beskrive de sentrale elementer i den begrunnelse som

185 For mer om dette se presidentens tale til FNs hovedforsamling (September 12, 2002), op.cit.

186 Se bl.a. en pressekonferanse med sjefen for Central Command, general Franks, i Pentagon 29. oktober. Se [http://www.defenselink.mil/news/Oct2002/t10292002\\_t029fran.html](http://www.defenselink.mil/news/Oct2002/t10292002_t029fran.html)

187 For mer om denne interne debatt i Bush-administrasjonen, se Ivo H. Daalder and James M. Lindsay (October 27, 2002), op.cit.

188 Se eksempelvis en større redegjørelse om amerikansk sikkerhetspolitikk som Bush ga i Washington D.C. 23. mai 2000. For mer om dette, se *The New York Times*, May 24, 2000.

benyttes for å foreta de endringer som har blitt iverksatt, eller som er i ferd med å bli gjennomført.

Administrasjonens utgangspunkt lå i en konstatering av at amerikansk kjernevåpenpolitikk på det tidspunkt Bush tiltrådte, fortsatt i det alt vesentlige bestod av samme bestanddelene som under den kalde krigen, og at man på dette området bare i beskjeden grad hadde tatt inn over seg de endringer som hadde funnet sted siden slutten av 1980-årene. I motsetning til hva som hadde skjedd med de andre hoveddelene av sikkerhetspolitikken, hang amerikansk kjernevåpenpolitikk med andre ord fast i problemstillingene og strukturene fra en avsluttet epoke i internasjonal politikk. En ajourføring av kjernevåpenpolitikken var derfor ut fra en slik vurdering påkrevd både for å være tilpasset de ny utfordringer og for å komme i takt mer resten av utenrikspolitikken. Man måtte som presidenten gjentatte ganger har argumentert for, bryte ut av "the cold war mentality".<sup>189</sup> Klarte man ikke det, ville man i økende grad ha en kjernevåpenkapasitet og avskrekkingsdoktriner som var håpløst lite tilpasset og lite effektive overfor de utfordringer man stod overfor, samtidig som en uendret kjernevåpenpolitikk også ville fungere som en viktig sperre for reell politiske tilnærming mellom USA og Russland.<sup>190</sup> Dessuten tilsier langsiktige prognoser en nødvendig russisk nedbygging av kjernevåpenene, noe som innebar at en omlegging av amerikansk politikk på området ville tjene som et viktig bidrag til å bedre forholdet.<sup>191</sup>

Bortfallet av kald krig og oppkomsten av en ny trussel fra "rogue states" med masseødeleggelsesvåpen skapte ifølge Bush-administrasjonens utgangsanalyse et spesielt behov for et nytt avskrekkingskonsept, såkalt lagdelt avskrekking – "layered deterrence" – som vil sette USA bedre i stand til effektivt å forhindre iverksettelsen av de ulike mangeartede trusler man står overfor i den nye internasjonale orden.<sup>192</sup> Spesielt er det verdt å merke seg den endring i type fleksibilitet som dette avskrekkingskonseptet inneholder. Under den kalde krigen hadde man også store debatter om behovet for fleksibilitet. Men gjennomgående dreide denne debatten seg om vertikal fleksibilitet – det vil si fleksibilitet i dybden med hensyn til hvordan man best kunne organisere kjernevåpenoppsetningen for å maksimere denne komponentens avskrekkingseffekt overfor et potensielt kjernevåpenangrep. I Rumsfelds "layered deterrence" dreier det seg derimot om horisontal fleksibilitet – det vil si hvordan man best kan utnytte bredden av virkemidler, inkludert kjernevåpen, for effektivt å håndtere en svært sammensatt og hurtig skiftende trusselsituasjon. Det er i dette resonnement man også finner det idémessige fundament for hvorfor en tradisjonell formell, detaljert og statisk

189 Se bl.a. uttalelsene fra Bush om dette i Reuter, "Bush Heads for NATO to Make Missile Defense Case", *The New York Times*, June 13, 2001..

190 For mer om denne hovedtilnærming til behovet for endret kjernevåpenpolitikk, se Richard D. Sokolsky, "Renovating U.S. Strategic Arms Control Policy", *Strategic Forum*, February 2001.

191 For mer om dette resonnement, se National Institute for Public Policy, *Rationale and Requirements for Nuclear Forces and Arms Control*. Volume I, Fairfax VA, January 2001.

192 For mer om "layered deterrence", se Donald Rumsfeld, "Towards 21st-Century Deterrence", *The Wall Street Journal*, June 27, 2001. Uten å benytte uttrykket "layered deterrence" lanserte president Bush i prinsippet første gang disse tanker om ny en avskrekkingstype i en tale ved National Defense University" 1. mai 2001. Teksten finnes på: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/05/20010501-10.html>

form for rustningskontroll av administrasjonen blir oppfattet som helt ”out of step” med virkeligheten.<sup>193</sup>

Hendelsene 11. september 2001 bidro avgjort til å forsterke administrasjonens overbevisning om at en omfattende omstilling også av kjernevåpenpolitikken var helt nødvendig. Men likevel kan det være viktig å understreke at de grunnleggende målsetningene med kjernevåpenpolitikken i hovedsak ligger fast. Med andre ord er avskrekking det fundamentale siktemål også for den nye kjernevåpenpolitikk. Mer konkret skal kjernevåpenpolitikken sikte på å avskrekke mulige angripere (både når det gjelder bruk av kjernefysiske og konvensjonelle stridsmidler), og ikke minst hindre opptrapping til kjernevåpennivå når det gjelder ulike typer konflikter, ikke minst der USA selv er engasjert. Med andre ord skal kjernevåpenpolitikken inngå i en integrert strategi for optimalisering av det militære bidrag til utenrikspolitisk måloppnåelse rent generelt.<sup>194</sup> Likevel er det klart at en slik integrering meget vel innebærer en nyorientering, idet kjernevåpen tidligere utgjorde en separat del av virkemiddelstrategien. Nå blir de derimot i langt større grad en del av et hele.

Selv om den endrede internasjonale utfordringssituasjonen og nye typer trusler åpenbart utgjør administrasjonens viktigste begrunnelse for omleggingen av kjernevåpenpolitikken, er denne endringen i betydelig grad også drevet frem av den generelle endringsprosess i det amerikanske forsvaret. Ikke minst er dette tilfellet siden kjernevåpen altså nå blir betraktet som en integrert del av forsvarspolitikken. Den nye tilnærmingen forutsetter nemlig at de ulike delene av forsvarspolitikken blir samkjørt og er basert på den samme grunnidé. Dermed blir kjernevåpen også gjenstand for den samme omstillingsprosess der overgang fra et trusselbasert til et kapabilitetsbasert forsvar representerer det styrende konsept.<sup>195</sup>

### **Kjernevåpenenes rolle og antall**

Kjernevåpenenes forsvars- og sikkerhetspolitiske rolle skal, som jeg nettopp har beskrevet, tilpasses de nye storpolitiske og utfordringsmessige rammebetingelser. Dette betyr at behovet for fleksibilitet, handlefrihet og kontinuerlig tilpasning utgjør styrende premisser for både hvilke typer våpen man vil ha og ikke minst hvor mange våpen USA vil operere med.<sup>196</sup>

Det første viktige resultatet av denne tilnærmingen er at Bush-administrasjonen gjennomgående søker en generell nedgradering av vekten på kjernefysiske våpen. Hovedtrenden i dens politikk er således at andre våpen-systemer og ulike former for forsvar skal overta stadig flere av de funksjoner som kjernevåpenene tidligere var tiltenkt. Med andre ord utgjør videreutviklingen av gamle og introduksjonen av nye konvensjonelle presisjonsvåpen med egenskaper til å utføre funksjoner som bare kjernevåpen tidligere kunne benyttes til, en sentral del av administrasjonens

193 For mer om kritikken av tradisjonell rustningskontroll, se rapporten fra National Institute for Public Policy (January 2001), op.cit.

194 Ibid.

195 Det vises til redegjørelse i Pentagon for hovedtrekkene i Nuclear Posture Review, se *News Transcript from the United States Department of Defense*, January 9, 2002.

196 For mer om dette se rapporten fra National Institute for Public Policy (January 2001), op.cit. Se også James Dao, ”Pentagon Study Urges Arms Shift, From Nuclear to High-Tech”, *The New York Times*, January 8, 2002.

politikk.<sup>197</sup> Kjernevåpnene skal således ikke lenger ha den fremskutte rolle som de hadde under den kalde krigen.<sup>198</sup> Dette er hovedtrenden i administrasjonens politikk på dette felt.

Selv om hovedanstrengelsene ligger i å utvikle konvensjonelle våpen for bruk også mot meget godt beskyttede mål som underjordiske bunkere for lagring av masseødeleggelsesvåpen, tyder flere informasjoner på at man ikke helt utelukker fremtidig utvikling av nye typer kjernefysisk utrustede våpen med lav sprengkraft for bruk mot denne typen mål.<sup>199</sup> Ja, i visse ekstreme situasjoner kan det også tenkes at selv kjernevåpen med stor sprengkraft er nødvendig for slike oppdrag, noe som ifølge avislekkasjer også inngår som en del av den Nuclear Posture Review (NPR) som administrasjonen la frem i januar 2002.<sup>200</sup> I sum har man således å gjøre med en politikk der kjernevåpen vurderes som et mulig virkemiddel i ekstreme situasjoner mot mål der man tidligere ikke tiltenke slike våpen noen rolle, eller enda mer insistert mot mål som tidligere enten ikke eksisterte eller ikke ble oppfattet som avgjørende viktig å eliminere. Men det er grunn til å understreke at spørsmålet om kjernevåpnenes rolle i sammenheng med denne typen mål er på et foreløpig utredningsstadium, og at noen ferdig formulert strategi på dette området ennå ikke foreligger.<sup>201</sup>

Hele spørsmålet om nye konvensjonelle våpen i roller som tidligere var reservert for kjernevåpen, og mulig kjernevåpenbruk som opsjon i helt nye sammenhenger (i forhold til hva som var tilfellet under den kalde krigen), illustrerer hvordan det foran omtalte konsept om et kapabilitetsbasert forsvar preger Bush-administrasjonens tilnærming til den pågående reformulering av kjernevåpenpolitikken. Dette skjer i den hensikt å kunne operere med stor fleksibilitet og improvisasjonsevne overfor en meget diffus og omskiftelig utfordringssituasjon. Med andre ord en kjernevåpenpolitikk som komponeres, ikke ut fra en enkel definerbar trussel, men ut fra hvilken type kapabiliteter man tror vil bli etterspurt.<sup>202</sup> En slik kapabilitetsbasert tilnærming vil som allerede antydnet uunngåelig innebære større grad av integrering mellom ulike våpenkategorier og derigjennom også gjøre skillet mellom kjernevåpen og andre typer våpen mindre klart.

Et annet viktig resultat av den kapabilitetsbaserte tilnærming er en omfattende justering av antallet kjernefysiske våpen og etableringen av en ny type strategisk triade. Nå skal det her bemerkes at Bush allerede tidlig i valgkampen annonserte som sitt politiske mål å redusere antallet kjernevåpen ned til det lavest mulige antall ut fra hva som var nødvendig for å ivareta

197 For mer om denne tilnærmingen, se rapporten fra National Institute for Public Policy (January 2001), op.cit.

198 Om denne hovedtrend i amerikansk kjernevåpenpolitikk, se Pentagons egen redegjørelse om Nuclear Posture Review (January 9, 2002), op.cit. og Dao (January 8, 2002), op.cit.

199 For mer om dette se for eksempel Thomas E. Ricks and Vernon Loeb, "Preemption to be Policy", *The Washington Post*, June 10, 2002.

200 For mer om denne delen av innholdet i Nuclear Posture Review, se bl.a. Michael R. Gordon, "U.S. Nuclear Plan Sees New Weapons and New Targets", *The New York Times*, March 10, 2002.

201 For mer om dette, se Walter Pincus, "U.S. to Seek Options on New Nuclear Tests", *The Washington Post*, January 8, 2002. Se også Gordon (March 10, 2002), op.cit.

202 Se Pentagons redegjørelse om Nuclear Posture Review (January 9, 2002), op.cit. og redegjørelsen av Douglas Feith (Undersecretary of Defense for Policy) i Senatets forsvarskomiteé 14. februar 2002. Se *Hearings on the Result of the Nuclear Posture Review*, Senate Armed Services Committee, February 14, 2002 (LexisNexis).

amerikansk sikkerhet.<sup>203</sup> Men presidentkandidatens forslag var alt på dette tidspunkt basert på analyser foretatt for å tilpasse kjernevåpenpolitikken til en ny tid og en nødvendig samkjøring med de øvrige delene av sikkerhetspolitikken. Denne intensjonen har Bush holdt fast ved siden. Det eksakte antall kjernevåpen gjorde imidlertid presidenten til et spørsmål som Pentagons gjennom egne analyser skulle fastslå presist, selv om det var kjent at man på militært hold var skeptisk til så store reduksjoner som det presidenten hadde antydnet. I direkte forkant av toppmøtet mellom Bush og Putin i Washington og Crawford i midten av november 2001 gav imidlertid Bush beskjed om at USA ensidig ville redusere sitt antall strategiske kjernevåpen ned til mellom 1700 og 2200 innen 2012. Dette ville innebære en reduksjon på henimot 2/3, ned fra i overkant av 6000 strategiske kjernefysiske stridshoder. Som jeg snart skal komme tilbake til, er disse reduksjonene senere blitt formalisert gjennom en avtale med Russland.<sup>204</sup> Det er imidlertid viktig å merke seg at reduksjonene ikke umiddelbart betyr at dette antall kjernevåpen blir tilintetgjort. En del vil bli ødelagt, mens andre deler vil enten bli lagret eller benyttet som basis for reservedeler etc.<sup>205</sup> Selv om administrasjonen fortsatt har videreføring av prøvestansmøtoriet fra 1992 som sin erklærte politikk, har administrasjonen antydnet at man vil måtte holde opsjonen for nye tester åpen.<sup>206</sup> Ikke minst vil dette være nødvendig om man skulle komme frem til at de nye typene av kjernevåpen som jeg har berørt foran, fremstår som et viktig alternativ.<sup>207</sup> Som kjent har president Bush hele tiden støttet Senatets avvisning av ratifisering av CTBT (Comprehensive Test Ban Treaty) i 1999.<sup>208</sup>

Gjennom de omstillingstiltak som Bush-administrasjonen altså er i ferd med å gjennomføre på kjernevåpenområdet, vil USA ifølge administrasjonens planer etter hvert utvikle en ny triade som skal erstatte den gamle kaldkrigstriaden av land-, sjø- og luftbaserte strategiske kjernefysiske våpen. I denne nye triade vil en sterkt redusert, og muligens også modernisert, variant av den gamle utgjøre ett av de tre hjørnene, mens forsvarssystemer og beredskapsstyrker utgjør de andre to. Men kjernen i hele den nye triaden vil være informasjonsteknologi som i kombinasjon med ny avansert kommando og kommunikasjon, overvåkning, etterretning og planlegging skal binde de ulike delene sammen til et integrert hele.<sup>209</sup> Som man ser av dette, vil den nye triaden bestå av operasjonelt klargjorte styrker for direkte anvendelse og en reststyrke som kan aktiveres i løpet av en viss periode (alt fra dager til måneder i forberedelser). Dette gjør det mulig å operere med et

203 Presidentkandidat Bush kom med denne politiske intensjonserklæring 23.mai 2000. Se gjengivelse i *The New York Times*, May 24, 2000.

204 For mer om reduksjonsforslaget til Bush, se Michael R. Gordon, "U.S. Arsenal: Treaties vs. Nontreaties", *The New York Times*, November 14, 2001.

205 For mer om skjebnen til den reduserte del av USAs kjernevåpenarsenal, se bl.a. Dana Milbank and Sharon LaFraniere, "U.S., Russia Agree to Arms Pact", *The Washington Post*, May 14, 2002.

206 For mer om administrasjonens signaler på dette punkt, se bl.a. oppslag i *Toronto Star*, June 28, 2001. NPR (Nuclear Posture Review) bygger også på videreføringen av testmøtoriet, men det antydnes at lavere antall kjernevåpen kan øke behovet for nye tester. Se James Dao (January 8, 2002), op.cit.

207 For mer om behovet for testing ved utvikling av nye våpen, se Walter Pincus (January 8, 2002), op.cit.

208 Ibid.

209 For en nærmere redegjørelse for omstillingen til en ny triade, se Pentagons briefing om The Nuclear Posture Review (January 9, 2002) op.cit.

betydelig lavere antall styrker, samtidig som man ivaretar fleksibilitet overfor nye uforutsette trusler.<sup>210</sup> Ifølge de intensjoner som er trukket opp i NPR, planlegges overgangen fra den gamle til den nye triade å være gjennomført på det tidspunkt kjernevåpnedbyggingen er fullført, det vil si i 2012.<sup>211</sup>

### Rustningskontroll

Allerede under presidentvalgekampen i 2000 rettet Bush sterk kritikk mot tradisjonell rustningskontroll og andre viktige sikkerhetspolitiske ordninger fra den kalde krigen, spesielt ABM-avtalen.<sup>212</sup> Det var derfor ingen stor overraskelse at han også som president har vektlagt en endret tilnærming til rustningskontroll. Flere av den tradisjonelle rustningskontrollens sterkeste kritikere fikk da også plass i hans administrasjon, til dels på sentrale plasser, og det er ingen tvil om at deres vurderinger har hatt presidentens øre.<sup>213</sup> Som jeg allerede har vært inne på foran, har hans hovedargument vært at tradisjonelle rustningskontrollavtaler ikke var tilpasset den nye internasjonale utfordringssituasjon USA var stilt overfor og at disse avtalene, som Bush for øvrig betegnet som levninger fra den kalde krig, derfor stod i veien for nødvendig omstilling av kjernevåpenpolitikken.<sup>214</sup> Den tradisjonelle, formalistisk pregede form for rustningskontroll innebar også, ifølge deres vurdering, en klar hindring for den sikkerhets- og forsvarspolitiske fleksibilitet som administrasjonen anså som selve hovednøkkelen til å møte den nye tids utfordringer. Og som allerede vist, ble også en ny tilnærming til rustningskontroll ansett som et helt nødvendig ledd i bestrebelsene på å bringe kjernevåpenpolitikken i takt med den nye kurs i forholdet til Russland.<sup>215</sup>

I stedet for de tradisjonelle ordningene tok Bush-administrasjonen tidlig til orde for at våpenmessig nedbygging primært burde skje gjennom ensidige tiltak uten formelt bindende avtaler. Det ville i utgangspunktet være tilstrekkelig at disse ensidige reduksjonene ble gjort på basis av en gjensidig forståelse uten å være nedfelt i noe dokument, med andre ord at de ensidige tiltakene skjedde i full åpenhet slik at dette sikret rimelig forutsigbarhet. Man kunne også tenke seg at hele problemkomplekset bl.a. ble tema for en fortløpende tosidig dialog med Russland. Et slikt opplegg som noen innen det

210 For mer om tenkningen bak den nye triade, se Douglas Feiths redegjørelse i Senatets forsvarskomite (February 14, 2002), op.cit.

211 Ibid.

212 Se for eksempel den talen om forsvarspolitikk som daværende Texas-guvernør Bush holdt ved The Citadel i South Carolina (September 23, 1999), op.cit.

213 Derfor er det ikke overraskende at en god del av de tanker og forslag som ble lansert av disse gruppene lenge før presidentvalget, nå utgjør hovedelementer i administrasjonens rustningskontrollpolitikk. Eksempler på slike analyser finnes bl.a. i rapporten fra National Institute for Public Policy (January, 2001), op.cit. og i Sokolsky (February, 2001), op.cit.

214 I en av sine første større taler som president om sikkerhets- og forsvarspolitikken sa Bush bl.a. følgende om ABM-avtalen ved National Defense University i Washington D.C. den 1. mai 2001: " We need a new framework that allows us to build missile defenses to counter the different threats of today's world. To do so, we must move beyond the constraints of the 30 year old ABM Treaty. This treaty does not recognize the present, or point us to the future. It enshrines the past. No treaty that prevents us from addressing today's threats, that prohibits us from pursuing promising technology to defend ourselves, our friends and our allies is in our interests or in the interests of world peace" Se <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/05/20010501-10.html>

215 For mer om denne delen av begrunnelsen, se bl.a. rapporten fra National Institute for Public Policy (January, 2001), op.cit.



sikkerhetspolitiske ekspertkorps hadde argumentert for allerede i god tid før presidentvalget, ville gi USA betydelig politisk manøvreringsfrihet og gjøre det mulig å foreta fortløpende justeringer alt etter som utfordrings situasjonen skiftet.<sup>216</sup> Men ikke minst ville en slik uformell og ensidig form for rustningskontroll gjøre det mulig å operere med det lavest mulige antall våpensystemer, og at man gjennom denne form for ”eksemplets makt” mest effektivt kunne bidra til en utvikling der kjernevåpnene fikk en totalt sett mindre fremtredende rolle, noe som på grunn av USAs totalt overlegne posisjon i konvensjonelle våpen helt klart var i landets langsiktige interesser.<sup>217</sup> En av hovedinnvendingene mot tradisjonell rustningskontroll var at dette bidro til å bevare kjernevåpnenes generelt sentrale sikkerhetspolitiske rolle. Skulle man ha noe håp om å redusere denne, var en ny form for rustningskontroll helt avgjørende.<sup>218</sup> Med andre ord fremstod endret tilnærming til rustningskontroll som en hovednøkkel til en generelt endret kjernevåpenpolitikk.<sup>219</sup> Det kan dog her tilføyes at oppnåelsen av USAs mål om kjernevåpnenes reduserte rolle i en viss grad kan bli vanskeliggjort som følge av landets egen dominans på det konvensjonelle området. For noen kan utvikling av eksempelvis kjernefysiske våpen fremstå som en av få mulighet for å møte den amerikanske overlegenhet.

Sett under ett er det derfor ingen tvil om at Bush fra starten av anla en tilnærming som ville innebære ”the end of arms control as we know it”, for å benytte kommentator Charles Krauthammers beskrivelse.<sup>220</sup> Sagt på en annen måte hadde man å gjøre med et paradigmeskifte i synet på rustningskontroll.<sup>221</sup> Fra sin tiltredelse var Bush også innstilt på å forsøke å overbevise omverdenen, og da fremfor alt Russland, om at en slik ny tilnærming var påkrevd og at den dessuten representerte en bedret metode for å nå de overordnede sikkerhetspolitiske mål enn den gamle tilnærming. Både gjennom taler og ikke minst ved egne og medarbeidernes internasjonale reiser ble dette budskap forsøkt formidlet utover vinteren, våren og sommeren 2001. Ikke bare ble det tidlig klart at Bush aktet å stå ved sin kritiske vurdering av ABM-avtalen, men at en fremtidig ordning når det gjaldt de offensive kjernevåpen også måtte være basert på den nye tenkning.

Det ble etter hvert tydelig at Putin tonet ned sin motstand mot den amerikanske politikken. Muligens var den russiske presidenten også mer

216 Ibid. Se også Rumsfelds uttalelser ved forsvarsministermøtet i NATO i juni 2001 og James Dao, ”Rumsfeld Calls on Europe to Rethink Arms Control”, *The New York Times*, June 11, 2001.

217 Om eksemplets makt i kjernevåpenpolitikken sa presidentkandidat Bush bl.a. dette i sin redegjørelse 23. mai 2000: ”...But the United States should be prepared to lead by example because it is in our best interests and the best interests of the world...” Se hele teksten i *The New York Times*, May 24, 2000.

218 For mer om et slikt resonnement, se Sokolsky (February, 2001) op.cit. Pentagons Briefing on The Nuclear Posture Review (January 9, 2002), op.cit. og et foredrag av Lucas Fisher (Deputy Assistant Secretary of State for Strategic Affairs) i Danmark 25. april 2001, *Washington File*, U.S. Department of State, Washington D.C., <http://www.usinfo.state.gov>

219 For mer om forutsetningen om endret rustningskontroll, se bl.a. redegjørelsen til Douglas Feith i Senatets forsvarskomié (February 14, 2002), op.cit. Se også Walter Pincus, ”U.S. to Cut Arsenal to 3,800 Nuclear Warheads”, *The Washington Post*, January 10, 2002.

220 For mer om Krauthammers syn på endringen, se Charles Krauthammer, ”The Bush Doctrine”, *The Washington Post*, May 4, 2001.

221 Om paradigmeskiftet i rustningskontroll, se Michael R. Gordon, ”Military Analysis: U.S. Weighing Future of Arms Pacts”, *The New York Times*, May 9, 2001.

mottakelig for Bush-administrasjonens argumentasjon tilfellet var for flertallet av USAs vesteuropeiske allierte. Men ikke desto mindre var det nettopp faren for negative russiske reaksjoner som de sistnevnte benyttet som sitt hovedargument mot amerikansk politikk på dette området. Foran det tredje møte for året mellom Bush og Putin i november 2002 var det klart at USA og Russland hadde nærmet seg hverandre i syn, og at svært mye tydet på at Russland noe motvillig var i ferd med å avfinne seg med at USA ville tre ut av ABM-avtalen. I forbindelse med toppmøtet annonsert Bush de ensidige amerikanske nedskjæringene i antall kjernefysiske våpen, og ryktene ville ha det til at en overenskomst om både dette og rakettforsvarsplanenes videre utvikling ville bli inngått på dette møtet.<sup>222</sup> En slik enighet ble ikke oppnådd da, men inntrykket av at det gikk mot en eller annen overenskomst ble styrket. Samtalene mellom USA og Russland fortsatte utover høsten og vinteren og i mai 2002 var det klart at man hadde kommet til enighet. Som jeg straks skal komme tilbake til, hadde USA i desember informert Russland om at man ville tre ut av ABM-avtalen etter utløpet av avtalens 6-måneders oppsigelsesfrist, nærmere bestemt den 13. juni 2002.<sup>223</sup>

Underveis i drøftelsene med Russland har imidlertid Bush-administrasjonen akseptert et resultat som på et viktig punkt avviker fra dens egen nye tilnærming til rustningskontroll. Stikk i strid med denne tilnærmingens ene kardinalpunkt om bortfall av formelle avtaler undertegnet Bush og Putin i Moskva 24. mai 2002 en formell avtale om kjernefysisk nedbygging. Avtalens omfang var helt i tråd med hva de to statslederne hver hadde lagt opp til av ensidige nedskjæring. Men det viktige er altså at disse nedskjæringene ble nedfelt i en avtale som på sedvanlig vis vil måtte ratifiseres av de respektive lands parlament for å tre i kraft.<sup>224</sup> At Bush var villig til å avvike fra et av hovedpunktene i sin opprinnelig tilnærming i stedet for å presse ønsket om ensidighet, handlefrihet og fleksibilitet, er interessant og viktig. Overraskende kom det ikke siden utenriksminister Powell tidlig antydte at en slik løsning ville bli resultatet. Med andre ord viste Bush seg villig til å endre kurs når dette åpenbart var viktig ute fra en generell vurdering av behovet for økt samarbeid med Russland.<sup>225</sup> Nå skal det dog understrekes at innholdet i den inngåtte avtalen er helt i tråd med hva Bush hele tiden har hatt som målsetning, og at avtalen gir partene total frihet til å sette sammen kjernevåpenstyrken slik de måtte ønske, og at den gjennomgående er uten de klassiske detaljbestemmelser og fortolkninger som tradisjonelt har vært koplet til slike avtaler. Dermed ivaretar den et godt stykke på vei det manøvreringsbehov USA hevder å måtte operere med også på dette området. Samtidig skal det legges til at den samme mangel på detaljerte undertak også gjør det lettere for Russland å gjennomføre de avtalte nedskjæring. Trolig vil man eksem-

222 For mer om forventningene til dette toppmøtet, se bl.a. Walter Pincus and Alan Sipress, "Missile Defense Deal Is Likely", *The Washington Post*, November 1, 2001.

223 Om USAs formelle notifisering om uttredelse fra ABM-avtalen, se Steven Mufson and Dana Milbank, "U.S. Sets Missile Treaty Pullout", *The Washington Post*, December 14, 2001.

224 For mer om avtalen som altså innebærer en nedskjæring til mellom 1700 og 2200 kjernefysiske stridshoder for hver av partene, se bl.a. Dana Milbank, "Bush and Putin Sign Arms Pact", *The Washington Post*, May 25, 2002.

225 For mer om Powells signaler om amerikansk vilje til å inngå en formell avtale, se Walter Pincus (January 10, 2002), op.cit.

pelvis se at Russland av økonomiske grunner vil konsentrere en større andel av gjenværende kjernevåpen på landbaserte systemer med flere stridshoder siden forbudet mot MIRV-ing (MIRV–Multiple Independently targeteD Reentry Vehicle) av landbaserte systemer som lå i START II- avtalen, ikke gjelder i den nye avtalen.<sup>226</sup>

Mye tyder også på at denne avtalen er et klart signal om at rustningskontroll av USA er i ferd med å bli tillagt en langt mindre sentral plass enn tidligere. I forbindelse med avtaleinngåelsen i Moskva bekreftet også ledende representanter for administrasjonen at så er tilfellet.<sup>227</sup>

### Rakettforsvar

Det republikanske partiet hadde lenge kritisert daværende president Clinton for å innta en altfor avventende holdning i spørsmålet om forsvar mot ballistiske raketter. Den demokratiske administrasjonen bestemte seg til slutt for å satse på utviklingen av et slikt forsvar, men ønsket samtidig å gjøre dette på en slik måte at man også kunne videreføre et i alle fall modifisert ABM-regime med Russland.<sup>228</sup> Tidlig i presidentvalgkampen stod det klart at Bush ikke bare delte den republikanske kritikk av Clinton, men at en seier for han ville innebære en klar opprioritering av byggingen av rakettforsvar. Således erklærte Bush allerede i sin tale ved The Citadel i september 1999 at han som president ville utplassere rakettforsvar så tidlig som den teknologiske utvikling gjorde det mulig, og at dette hadde prioritet foran videreføringen av ABM-avtalen.<sup>229</sup> Dette standpunkt ble til stadighet gjentatt under valgkampen.<sup>230</sup>

Derfor var det heller ikke overraskende at utviklingen og byggingen av et rakettforsvar mot et begrenset antall ballistiske raketter tidlig ble gjort til en av Bush-administrasjonens prioriterte sikkerhetspolitiske saker. I en større tale om temaet ved National Defense University i Washington D.C. 1. mai 2001 gjentok Bush sitt hovedstandpunkt og gav også den direkte sikkerhetspolitiske begrunnelse for hvorfor dette ville bli prioritert.<sup>231</sup> Ifølge Bush ville USA søke å få Russland med på nødvendige endringer av ABM-avtalen som ville gjøre det mulig å realisere de amerikanske rakettforsvarsplanene, men at han også var innstilt på at USA ensidig ville gå ut av avtalen hvis en ordning med Russland ikke lot seg gjennomføre.<sup>232</sup> Dette standpunkt kom også til prege administrasjonens videre befatning med dette spørsmål. Man søkte gjennom hele resten av 2001 å overbevise Russland om at landet med fordel burde komme USA i møte på dette området. Mye tydet også på at Russland var på gli i saken, og foran toppmøtet mellom Bush og Putin i

226 For mer om bortfallet av MIRV-restriksjonen, se Michael R. Gordon, "U.S. Arsenal: Treaties vs. Nontreaties", *The New York Times*, November 14, 2001.

227 Et slikt resonnement ble fremført av presidentens sikkerhetspolitiske rådgiver Condoleeza Rice i et intervju i "Newshour with Jim Lehrer" 13. mai, 2002.

228 For en innføring i Clinton-administrasjonens prinsipielle syn på rakettforsvar og ABM-avtalens rolle i amerikansk sikkerhetspolitikk, se "A National Security Strategy For A Global Age", The White House, December 2000.

229 Se Guvernør Bush' tale "A Period of Consequence" ved The Citadel (September 23, 1999), op.cit.

230 Eksempelvis ved den redegjørelse om sine sikkerhetspolitiske hovedstandpunkter som Bush ga i Washington D.C. 23.mai 2000. For mer om denne, se bl.a. *The New York Times*, May 24, 2000.

231 Se presidentens tale ved National Defense University (May 1, 2001), op.cit.

232 Ibid.

november gikk det som allerede omtalt rykter om at en avtale om rakettforsvar kunne bli lansert på møtet.<sup>233</sup> Slik gikk det ikke, trolig fordi Putin av innenrikspolitiske grunner hadde mer å tjene på ikke å inngå en slik avtale og i stedet la USA ensidig bryte ut av ABM-avtalen. Som allerede referert foran, skjedde den amerikanske annonsering av uttreddelsen av ABM-avtalen 13. desember.<sup>234</sup> At Russland under hånden stilltiende hadde avfunnet seg med dette, kom tydelig frem gjennom den meget dempede reaksjon det amerikanske utspill foranlediget fra Putins side. Den endrede russiske holdning bidro også til at det rustningskontrollmessige aspekt ved spørsmålet ganske fort forsvant fra den internasjonale sikkerhetspolitiske dagsorden, slik at saken knapt ble nevnt i mediene da USA 13. juni 2002 formelt trådte ut av ABM-avtalen.

Den direkte begrunnelse som Bush hele tiden gav for både å presse på med planene om rakettforsvar og for å gå ut av ABM-avtalen, var altså at disse tiltakene var av avgjørende betydning for at USA kunne møte den nye trussel fra "rogue states" som var i besittelse av langtrekkende ballistiske raketter utstyrt med masseødeleggelsesvåpen. Begge deler var helt essensielt for å kunne gi reelt innhold til den nye form for avskrekking, og til forsvaret av amerikansk og alliert territorium og befolkning. Ifølge Bush måtte den defensive forsvarskomponenten kraftig styrkes i forhold til den kalde krigens vekt på avstraffelse.<sup>235</sup> Bakgrunnen var at avstraffelses, som tidligere beskrevet, ikke ble ansett å kunne å ha samme avskrekkingseffekt overfor kildene til de nye utfordringer USA stod overfor som tilfellet hadde vært under den kalde krigen.<sup>236</sup> Den økte vekt på rakettforsvar utgjorde derfor ifølge presidenten en nøkkelkomponent i USAs bestrebelser på å bygge opp systemer som kunne gi landet den nødvendige tilpasning og fleksibilitet. At det også kunne bidra til å lette muligheten for å redusere det omfang og den betydning offensive kjernevåpen hadde hatt, ble selvfølgelig behørig benyttet av presidenten i hans argumentasjon for rakettforsvar og for avviklingen av ABM-avtalen.

I utgangspunktet dreide spørsmålet om rakettforsvar seg om et nasjonalt amerikansk tiltak for beskyttelse av USA mot et begrenset angrep. Tidlig under Bush ble imidlertid siktemålet utvidet til også å omfatte et tilsvarende forsvar for allierte.<sup>237</sup> I en viss grad kan denne utvidelsen ses på som en politisk motivert endring for å dempe noe av den betydelige motstand som administrasjonens politikk på dette området ble møtt med, ikke minst i Europa. Men etter hvert som russerne endret holdning, har holdningen hos USAs allierte sakte men sikkert også blitt justert slik at man nå i NATO-sammenheng aktivt øker innsatsen på dette området.<sup>238</sup>

Også på annet vis sysler Bush-administrasjonen med planer som kan ses på som en forlengelse av rakettforsvarsbestrebelsene. Dette gjelder den økte interesse for forsvar av amerikanske romfasiliteter (særlig satellitter for ulike

233 Se Walter Pincus and Alan Sipress (November 1, 2001), op.cit.

234 For den formelle annonsering, se presidentens redegjørelse fra 13. desember. <http://www.whitehouse.gov/news/release/2001/12/20011213-4.html>

235 Se presidentens tale ved National Defense University (May 1, 2001), op.cit.

236 Ibid.

237 For mer om denne utvidelsen av målet, se Lucas Fisher (April 25, 2001), op.cit.

238 For mer om den endrede rolle for rakettforsvar i NATO, se kommunikeet om forsvarskapabiliteter fra forsvarsministermøtet i 6. og 7. juni 2002. "Statement on Capabilities", *Atlantic News*, June 11, 2002.

militære formål) og delvis også systemer som kan utnytte andre, potensielle motstanderes sårbarhet i rommet. Forsvarsminister Rumsfeld har ved flere anledninger vektlagt dette aspektet.<sup>239</sup> 11. april kunne også *Washington Post* melde at man i tillegg til de allerede etablerte alternative rakettforsvarssystemene som er under utvikling, nå også studerer muligheten for å gjenåpne forskning på kjernevåpenutstyrte systemer for slike oppgaver.<sup>240</sup>

I sum kan det konstateres at Bush-administrasjonens kjernevåpenpolitikk innebærer et radikalt avvik fra tidligere etablert amerikansk politikk på dette området, ikke minst i forhold til forgjengerens opplegg. Det gjelder så vel synet på kjernevåpenenes plass, på tilnærming til rustningskontroll som på forsvarssystemenes klart økte rolle. Og som jeg har vist, ligger altså hovedbegrunnelsen for disse endringene i administrasjonens ønske om å tilpasse seg en verdenssituasjon som er ganske forskjellig fra den kalde krigens orden. Utfordringssituasjonen krever økt fleksibilitet og manøvreringsfrihet, samtidig som kjernevåpenpolitikken må ajourføres, og ikke bli en bremsekloss med hensyn til de endringer som har inntruffet i det storpolitiske forhold mellom USA og først og fremst Russland.

### **Bush og NATOs fremtidige rolle**

Fire hovedtemaer har fra starten dominert Bush-administrasjonens NATO-politikk. For det første dreier det seg om behovet for å omstille organisasjonen slik at den både militært og politisk blir bedre i stand til å håndtere nye trusler og utfordringer. For det andre har spørsmålet om utvidelse med nye medlemmer vært en gjenganger. Det samme har også en oppjustering av forholdet mellom NATO og Russland vært. Forholdet mellom NATO og oppbyggingen av en egen europeisk krisehåndteringsstyrke i regi av EU har vært den fjerde hovedsak. Selv om alle disse har preget den konkrete amerikanske NATO-politikken i hele den periode Bush har sittet ved presidentmakten, er det ingen tvil om at det første temaet har blitt viet klart størst oppmerksomhet etter 11. september. Men også forholdet mellom NATO og Russland har, fra amerikansk side, fått en ”boost” etter terroraksjonene. Vi skal se litt nærmere på innholdet i administrasjonens syn på de nevnte fire aspektene ved NATO.

#### *Omstilling for å møte nye trusler*

Allerede i sin første tale vedrørende NATO 13. februar 2001 understreket president Bush nødvendigheten av å omstille organisasjonen for å kunne møte nye utfordringer, spesielt fra masseødeleggelsesvåpen og internasjonal terrorisme.<sup>241</sup> Den generelle amerikanske prioritering av dette kom også til syne i fellesuttalelsen fra møtet mellom Bush og Blair 23. februar.<sup>242</sup> Temaet

239 Om Rumsfeld og hans vekt på forsvar av romsystemer etc., se James Dao, ”Rumsfeld Plans to Seek a Military Strategy Using Outer Space”, *The New York Times*, May 8, 2001.

240 For mer om kjernevåpenutstyrte forsvarssystem, se Bradley Graham, ”Nuclear-Tipped Interceptors Studied”, *The Washington Post*, April 11, 2002.

241 Se presidentens tale ved Norfolk Naval Air Base, February 13, 2001. For teksten, se <http://www.whitehouse.gov/news/releases/20010213-1.html>

242 Det vises til felles uttalelse fra Bush og Blair etter deres møte i Camp David, Maryland 23. februar 2001. Teksten finnes på : <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/02/20010226.html>

ble videre sterkt fokusert utover våren og forsommeren, bl.a. av Rumsfeld på forsvarsministermøtet i NATO i begynnelsen av juni.<sup>243</sup> Med andre ord var administrasjonen sterkt opptatt av denne problemstillingen lenge før 11. september, og dens vekt på temaet må sies å ha representert en ytterligere opptrapping av det allerede fra tidligere eksisterende amerikansk fokus på dette spørsmål. En slik prioritering var heller ikke overraskende sett på bakgrunn av den profil Bush hadde lagt seg på i valgkampen, og siden flere av administrasjonens toppfolk med Rumsfeld i spissen lenge hadde argumentert for en slik omprioritering i amerikansk sikkerhetspolitikk.

Men selvsagt skulle vektleggingen øke med mange hakk etter 11. september. Det hersker liten tvil om at dette, i alle fall verbalt, er blitt det klare hovedanliggende for Bush-administrasjonens NATO-politikk. Som jeg skal komme tilbake til, kan det reises en viss berettiget tvil om hvorvidt administrasjonen virkelig tror på en slik omstilling av NATO som den man argumenterer for. Etter 11. september beveget imidlertid også administrasjonens argumentasjon for denne typen omstilling seg også fra tidligere i hovedsak å ha ligget på et generelt plan til å få et langt mer konkret innhold.

Ikke overraskende har svært mye av administrasjonens omstillingsargumentasjon dreid seg om å styrke NATOs evne til å bekjempe internasjonal terrorisme. Dette dominerte amerikanske posisjoner ved bl.a. ministermøtene i desember 2001. I etterkant av disse møtene advarte USAs NATO-ambassadør Nicholas Burns, blant annet ved et foredrag ved American University i Paris, mot at NATO-rådets beslutning om å prioritere anti-terrorismebestrebelsene skulle ende kun i snakk. USA ville kreve konkret handling i form av ulike relevante militære tiltak. Han sa også at kampen mot terrorisme ikke kunne vinnes gjennom ”defensive” tiltak, men måtte kreve økt evne til preventive tiltak og operasjoner for å komme terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen i forkjøpet.<sup>244</sup> Dette er helt i tråd med administrasjonens generelle tilnærming i kampen mot terrorisme. At denne kampen heretter må være en sentral del av NATOs jobbeskrivelse, ble også understreket av viseforsvarsminister Paul Wolfowitz ved Wehrkunde-konferansen i München i begynnelsen av februar 2002. Her presiserte han at USA aldri ville akseptere at terrorisme er noe man skal lære seg å leve med, noe man må akseptere som en del av virkeligheten. Han tok tvert imot til orde for ”zero tolerance” og at dette problemet måtte fjernes. Dessuten gjentok han den kopling av terrorisme og ”rogue states” med masseødeleggelsesvåpen som president Bush hadde foretatt i State of the Union Address fire dager tidligere. Men samtidig som NATO måtte sette alle ressurser inn på å være et redskap i terrorkrigen, advarte Wolfowitz organisasjonen mot å forsømme å opprettholde evnen til å håndtere tradisjonelle militære utfordringer. Det var ikke et snakk om et enten eller, men et både og.<sup>245</sup>

Som det fremgår av dette, var det klart at USA ønsket både å benytte NATO i anti-terrorkrigen og ikke minst endre organisasjonen slik at dette ble

243 For mer om Rumsfelds vekt på nye utfordringer, deriblant terrorisme, se Gerry J. Gilmore, ”Rumsfeld To NATO: Prepare Now For Emerging Threats”, *American Forces Press Service*, June 7, 2001.

244 Se Burns’ tale ved American University of Paris, December 8, 2001. Teksten finnes på : <http://www.nato.int/usa/ambassador/paris.html>

245 Se Wolfowitz’ innlegg ved Munich Conference on European Security Policy, 2. februar 2002. Teksten finnes på: <http://www.defenselink.mil/speeches/2002/s20020202-depsecdef2.html>

mulig. Dette syn ble ytterligere understreket av utenriksminister Colin Powell i en høring i Senatets utenrikskomité 5. februar.<sup>246</sup> Kravet om et omtilt, anti-terroranvendelig NATO ble på nytt understreket av Burns i en tale ved NATO Defence College 8. februar, der han også gjentok den tradisjonelle amerikanske koplingen mellom terrorisme og masseødeleggelsesvåpen.<sup>247</sup> I en høring i Senatets forsvarskomiteé gikk Douglas J. Feith (Undersecretary of Defense for Policy) enda et skritt videre og sa at det var nødvendig at NATO ikke bare skaffet seg en ny militær evne til å håndtere terrorisme, men også at organisasjonen foretok en tilsvarende konseptuell omstilling.<sup>248</sup> Som en logisk oppfølging av dette kom så forsvarsminister Rumsfelds initiativ i september 2002 om opprettingen av en NATO innstatsstyrke på ca. 20 000 mann for å møte den nye trussel.<sup>249</sup> I denne sammenheng er det også verdt å merke seg at sikkerhetspolitiske eksperter som står administrasjonen nær, ikke bare anser det som selvsagt at NATO må sette kampen mot terrorisme og masseødeleggelsesvåpen først på sin dagsorden, men at disse to typene trusler ofte vil løpe sammen og at det vil være naturlig at artikkel 5 kommer til anvendelse når noen konkret utsettes for denne utfordringen slik tilfellet var 12. september.<sup>250</sup>

Svært mye av den amerikanske fokusering på omstillingen av NATO til et redskap for bekjempelse av terrorisme ender opp i en sterk vektlegging på det store og økende militære og teknologiske gap mellom USA og dets øvrige allierte. Fokuseringen på dette hadde startet lenge før 11. september. Utgangspunktet for den økte oppmerksomheten omkring problemet både på amerikansk og europeisk side hadde vært erfaringene fra Kosovo, der USA hadde stått for nesten hele luftoperasjonen alene. På amerikansk side var man også spesielt frustrert over hvordan denne operasjonen hadde blitt belemt med et, sett med amerikanske øyne, lite effektivt beslutningsapparat i NATO. Aldri mer ”war by committee” ble refrenget, mens europeerne på sin side hadde Kosovo-erfaringene som utgangspunkt for intensivering av oppbyggingen av egen krisehåndteringskapasitet innenfor EU. På amerikansk side reiste daværende NATO-ambassadør Andrew Vershbow spørsmål knyttet til kapabilitetsgapet flere ganger tidlig i Bush-perioden, blant annet i foredrag i Clingendal i mars og i Barcelona i mai, hvor han påpekte at Kosovo hadde vist NATOs evne til politisk enighet, men enda mer hadde demonstrert en militær ubalanse i alliansen som man over tid ikke kunne leve med uten betydelige konsekvenser, også politiske.<sup>251</sup> Påpekingen av det

246 Se Powells redegjørelse ved Hearing On FY’03 Foreign Affairs Budget Request, Senate Foreign Relations Committee, February 5, 2002. Utskift finnes på

<http://www.expandNATO.org>

247 Se Burns i hans foredrag ”To Prague and Beyond: NATO’s Future in a Changed World”, NATO Defence College, Rome February 8, 2002. For teksten, se

<http://www.nato.int/usa/ambassador/s22802.html>

248 Se høringen med bl.a. Douglas Feith i Senatets forsvarskomiteé, 28. februar 2002 ”The Future of NATO”, Hearing of The Senate Armed Services Committee, February 28, 2002. *Federal News Service*, Washington D.C.

249 For mer om Rumsfelds forslag og vurdering, se Bradley Graham and Robert G. Kaiser, ”On Iraq, U.S. Is Keeping NATO Sidelined”, *The Washington Post*, September 24, 2002.

250 For mer om denne typen resonnement, se Richard L. Kugler, ”Preparing NATO to Meet New Threats” og Philip H. Gordon, ”A Changing NATO After September 11”. Artiklene finnes på henholdsvis

<http://www.usinfo.state.gov/topical/pol/nato/02032800.html> og

<http://www.usinfo.state.gov/topical/pol/nato/0203801.html>

251 Se Vershbows tale ”The Transatlantic Relationship at the Crossroad? Meeting NATO’s Five Challenges”, Netherlands Institute of International Relations, Clingendael, March

uholdbare i det militære kapabilitetsgap som altså var et viktig anliggende ikke minst for USA spesielt etter Kosovo, skulle bli enda mer fokusert etter 11. september. Dette kom med all tydelighet frem bl.a. i en høring i Senatets forsvarskomite 28. februar. Så vel Marc Grossman (Undersecretary of State for Political Affairs), Douglas J. Feith som General Joseph Ralston (SACEUR) gjorde det militære og teknologiske gap til den viktigste enkeltsak på NATOs agenda.<sup>252</sup> På en rundtur til en rekke NATO-land i april gjorde Grossman det helt klart at dette punkt ville stå øverst på den amerikanske dagsorden for NATOs toppmøte i Praha, 21-22. november 2002.<sup>253</sup>

Som man forstår er ønsket om å øke NATOs anti-terror/anti-masseødeleggelseskapasitet den direkte bakgrunn for den sterkt økte amerikanske fokusering på det militære kapabilitetsgap. Men i sin argumentasjon benytter også administrasjonen andre momenter. Fremst av disse står den politiske risiko som en eventuell permanent arbeidsdeling som det militære gap meget lett kan komme til å skape. For hvis ikke utviklingen snus, vil USA mer eller mindre bli stående som eneansvarlig for gjennomføringen av større krigsoperasjoner, mens de øvrige medlemmene gjennomgående vil bli henvist til støttefunksjoner og til militære oppgaver i etterkant av krigen. Med andre ord vil mønsteret fra Afghanistan meget lett bli av permanent art. Fra Bush-administrasjonen hevdes det at en slik utvikling vil ha betydelige negative konsekvenser for samholdet og solidariteten i NATO, og over tid kunne føre til en kraftig svekkelse av hele organisasjonen.<sup>254</sup> Trolig er dette solidaritetsargumentet genuint nok, men likevel er det også slik at Bush-administrasjonen vet om den europeiske bekymring for en slik utvikling innen NATO, og at man derfor bevisst spiller på dette for å påvirke Europa til å øke sin forsvarsinnsats og å nærme seg det amerikanske syn med hensyn til NATOs fremtidige oppgaveprioritering. Man vet også at det på visse hold i amerikansk sikkerhetspolitikk finnes dem som ser en slik rollefordeling som ikke bare det eneste realistiske, men også det mest hensiktsmessige. Blant disse er det også grupper med gode forbindelser til administrasjonen.<sup>255</sup>

Rent konkret hevder Bush-administrasjonen at man på europeisk side må gjennomføre flere tiltak for å snu den negative utvikling med hensyn til det militære kapabilitetsgapet. Det hele må begynne med at de europeiske land øker sine forsvarsbudsjetter. Dette kravet er blitt fremsatt gjentatte ganger.<sup>256</sup> Dernest er man svært opptatt av å reaktivisere innsatsen på DCI (Defence Capabilities Initiative). Dette programmet innholdt hele 58 ulike forbedringspunkter for å øke alliansens muligheter for samkjøring og evne til å

23, 2001. Teksten finnes på: <http://www.nato.int/usa/ambassador/s20010323a.html>. Se også Vershbow's tale "Improving Alliance Military Capabilities: The Track Record Two Years After The Washington Summit", Cento Caixa, Barcelona, May 10, 2001. Teksten her finnes på: <http://www.nato.int/usa/ambassador/s20010510a.html>

252 Se Senatshøringen med Grossman, Feith og Ralston (February 28, 2002), op.cit.

253 Dette kommer tydelig frem gjennom flere uttalelser fra Grossman under hans tur til en rekke NATO-land. Se "State's Grossman on Agenda for NATO Prague Summit". Se Washington File, April 15, 2002. <http://www.usa.no/policy/eur/eur307.html>

254 For mer om et slikt resonnement, se bl.a. Burns i hans tale ved NATO Defense College (February 8, 2002) op.cit. og Feith i senatshøring (February 28, 2002), op.cit.

255 For mer om slike motiver, og disse gruppernes kontakt, se bl.a. Vago Muradian, "NATO Remains Key, But U.S. Ready To Fight Antiterror War Without Europe", *Defense Daily International*, Feb. 8, 2002.

256 Se f.eks. Burns i hans tale ved NATO Defence College ( February 8, 2002), op.cit.



håndtere nye utfordringer, men resultatene etter vel tre år er heller magre med hensyn til konkret gjennomføring.<sup>257</sup> For å få fart i DCI hevder man på amerikansk side at man i stedet for å operere med et stort antall oppgaver og krav, heller burde utkrystallisere et mindre antall, kanskje så få som 5, som anses som svært viktige ut fra den gitte utfordringssituasjon og så konsentrere seg om å oppfylle disse.<sup>258</sup> Gjennomgående kan man slå fast at man på amerikansk side i prinsippet ønsker at de øvrige NATO-land gjennomfører den forsvarspolitiske omlegging som USA er i ferd med å foreta, nemlig en overgang fra et trusselbasert til et kapabilitetsbasert forsvarskonsept. Som jeg har beskrevet foran, innebærer dette at man i stedet for å bygge forsvarspolitikken på en gitt trussel fra en bestemt type utfordring/utfordrer, baserer man seg på at ulike typer kapabiliteter som med stor grad av sannsynlighet vil være nødvendige og etterspurt totalt sett.<sup>259</sup>

### *Utvivelse*

Allerede under høringene i Senatet forut for godkjenningen av deres utnevneelse, understreket så vel påtroppende utenriksminister som forsvarsminister den tradisjonelle positive holdningen til utvidelse av NATO. Døren ville være åpen for alle som måtte ønske medlemskap og som oppfylte de fastsatte krav.<sup>260</sup> Dette syn, som var helt i tråd med allerede etablert amerikansk politikk, ble også gjentatt av daværende NATO-ambassadør Vershbow et par måneder etter presidentskiftet.<sup>261</sup> Samme budskap ble også understreket av presidentens sikkerhetspolitiske rådgiver Condoleeza Rice, i forkant av presidentens Europa-reise i juni 2001.<sup>262</sup> Denne i prinsippet meget positive amerikanske holdningen til utvidelse ble løftet opp enda noen hakk gjennom presidentens bredt anlagte tale om europeisk sikkerhet i Warszawa 15. juni. Bush understreket her bl.a. at utvidelse med de potensielle nye medlemmene bare var et spørsmål om tid. Han lovde dessuten at alle skulle bli vurdert ut fra deres oppfylting av krav og at medlemskaps-spørsmålet aldri skulle bli gjenstand for noe diplomatisk-politisk sjakkspill. Med andre ord la presidenten opp til en omfattende og ambisiøs utvidelse på toppmøtet i Praha.<sup>263</sup> Denne generelle holdning om ønskeligheten av en bred utvidelse har siden dominert den amerikanske administrasjonens tilnærming til spørsmålet, noe som ble bekreftet bl.a. ved Marc Grossmans Europa-tur i april 2002.<sup>264</sup>

257 Om behovet for bedre samkjørte styrker, ikke minst i det tilfelle Europa skal operere på egen hand, se Vershbows Barcelona-tale (May 10, 2001), op.cit.

258 For mer om diskusjonen om hvordan DCI-kravene kan oppfylles bedre, se høringen med Grossman, Feith og Ralston (February 28, 2002), op.cit.

259 For mer om ønsket om en overgang fra trusselbasert til et kapabilitetsbasert forsvar, se for eksempel Wolfowitz i hans München-foredrag (February 2, 2002), op.cit.

260 Se de forberedte innleggene ved høringene i Senatet forut for godkjenningen av Powell og Rumsfeld. Se "Rumsfeld Says He Will Consult More Closely with Allies" og "Powell Pledges Active Foreign Policy Approach, Bipartisan Spirit". Begge finnes i The 2001 Presidential Transition, January 19, 2001. [Transition200@LIST.STATE.GOV](mailto:Transition200@LIST.STATE.GOV)

261 Se Vershbows foredrag ved Netherlands Institute of International Relations (March 23, 2001), op.cit.

262 Se Rice i intervju foran presidentens Europa-reise. *Federal News Service*, June 6, 2001.

263 Det vises til "Remarks By The President In Address To Faculty and Students of Warsaw University", June 15, 2001. Teksten finnes på: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/20010615-1.html>

264 Se presseuttalelser av Grossman (April 15, 2002), op.cit.

Det grunnleggende hovedargument som blir benyttet av presidenten og hans administrasjon, er at utvidelse av NATO er med på å sikre et forent Europa baserte på prinsippene om demokrati og markedsøkonomi. Dette er riktig ut fra amerikanske idealer og det er fornuftig ut fra amerikanske geopolitiske interesser. Allerede i mars 2001 ble dette grunnsyn – som i praksis skiller seg lite fra Clinton-administrasjonens holdning – presentert av ambassadør Vershbow.<sup>265</sup> Samme tilnærming og begrunnelse for NATO-utvidelse preget også presidentens Warszawa-tale. Her sa bl.a. Bush at alle europeiske demokratier skal ha samme rett til sikkerhet og frihet og deltakelse i Europas institusjoner. Ifølge presidenten måtte man sikte på å fjerne alle falske skillelinjer.<sup>266</sup> Presidentens hovedresonnement har siden fortsatt å utgjøre den røde tråd i administrasjonens prinsipielle begrunnelse for utvidelse. Som sagt er dette i tråd med hva som var etablert politikk før Bush kom til makten, men det kan være verdt å merke seg den kopling mellom et forent og stabilt Europa og USAs globale interesser som gjøres av den nåværende administrasjon.

Den amerikanske målsetning om en omfattende utvidelse på Praha-møtet ble gjentatt flere ganger i løpet av vinteren 2002, blant annet i en senatshøring i februar av utenriksminister Powell.<sup>267</sup> Og så sent som i mars 2002 gav viseutenriksminister Armitage uttrykk for samme synspunkt da han deltok på Vilnius-gruppens (søkerlandsgruppen) møte i Bukarest.<sup>268</sup> Dermed kan man slå fast at det hele tiden har vært offisiell amerikansk politikk å søke en mest mulig robust utvidelse, slik man selv formulerer det. Like fullt bør det understrekes at den i utgangspunktet meget positive holdning til utvidelse og de omfattende ambisjoner i den retning ikke skal oppfattes som en blankofullmakt for å ta inn flest mulig land nesten for enhver pris. For i nesten samme ånderett som man sverger til prinsippet om en åpen dør, understrekes det også at MAP (Membership Action Plan)-kravene må overholdes, og at det er oppfyllelsen av disse som avgjør om man kommer inn eller ikke.<sup>269</sup> Men like fullt har administrasjonen profilert seg som en sterk tilhenger av omfattende utvidelse, og ikke uventet ble da også hele syv av søkerlandene invitert til medlemsskapsforhandlinger på NATO-toppmøtet i Praha.<sup>270</sup>

I forlengelsen av MAP-kravene har administrasjonen også hele tiden hevdet at utvidelsen må styrke NATO og organisasjonens effektivitet, så vel beslutningsmessig som i implementeringen av de bestemte beslutningene.<sup>271</sup> Det er et svært vanlig argument i forbindelse med utvidelsen at den kan komme til å gå på bekostning av internt samhold og beslutningsevne og at et NATO med over 25 medlemmer lett kan utvikle seg til en variant av OSSE. Administrasjonen er mottakelig for dette argument, men hevder bestemt at det ikke trenger å være noen konflikt mellom hensynet til utvidelse og

265 Se Vershbow (March 23, 2001), op.cit.

266 Se presidentens Warszawa-tale (June 15, 2001), op.cit.

267 Se Powell i høring i Senatets utenrikskomité (February 5, 2002), op.cit.

268 Se en pressekonferanse med Richard Armitage (Deputy Secretary of State) i Brussel March 26, 2002. Se <http://www.state.gov/s/d/rm/2002/9010.htm>

269 For mer om MAP-kravene og administrasjonens holdning, se for eksempel Burns (December 8, 2001), op.cit.

270 Om antallet nye medlemsland, se bl.a. Ted Hattori, "Seven Eyed for NATO Status", *The Washington Times*, September 5, 2002.

271 Om kravene til å bevare effektivitet og styrke NATO gjennom utvidelse etc. se uttalelser fra Douglas Feith i Senatets forsvarskomiteé (February 28, 2002), op.cit.

hensynet til å bevare effektivitet og alliansens kjernefunksjoner. Som en illustrasjon av denne holdning hevdet faktisk Marc Grossman under en høring i Senatets forsvarskomite at inntaket av nye medlemmer ville sikre ivaretagelsen av de tradisjonelle funksjonene rett og slett fordi de nye medlemmene i større grad enn de gamle delte USAs syn på alliansens fremtidige utvikling.<sup>272</sup>

#### *NATO–Russland*

Bush og flere av hans ledende utenrikspolitiske medarbeidere inntok i sin tid en svært kritisk holdning til det de oppfattet som Clintons naive integrasjonslinje overfor Russland.<sup>273</sup> I tråd med dette la også administrasjonen opprinnelig opp til en ”business-orientert” samarbeidslinje i sin Russlands-politikk uten særlig intensjoner om noen radikal forbedring av forholdet, men likevel med klar forståelse av at håndteringen av Russland representerte en viktig komponent i bestrebelsene på å nå USAs geopolitiske målsetninger.<sup>274</sup> Denne realpolitiske kurs preget Bush-administrasjons politikk med hensyn til Russlands forhold til NATO under de første månedene hvor man også var opptatt av å markere en viss distanse til Clintons politikk.<sup>275</sup> Og selv ett år senere finnes det de innen administrasjonen som fortsatt i hovedsak har et svært skeptisk syn om hvor langt man skal bevege seg i utviklingen av samarbeidsordninger mellom NATO og Russland.<sup>276</sup>

Allerede før 11. september ble det imidlertid klart at Bush-administrasjonen var i ferd med å myke opp sin politikk overfor Russland, og toppmøtet i Ljubljana i juni 2001, samt Putins signal om tettere kopling til vesten, bidro til å forsterke en slik trend. Bak denne utviklingen lå en økt forståelse for langsiktige strategiske fellesinteresser mellom USA og Russland.<sup>277</sup> Bush selv understreket også i sin Warszawa-tale de fellesinteresser vesten og Russland har på en rekke felter, som å hindre spredningen av masseødeleggeselsvåpen etc.<sup>278</sup> Selv om terrorangrepet på USA, og Russlands raske reaksjon på dette, klart bidro til økt tilnærming, var denne begivenheten således i første rekke en pådriver for en utvikling som allerede var i gang og som i hovedsak fortsatt vil bli drevet frem, og være begrenset av, grunnleggende trekk i det internasjonale storpølitiske interessespill.

I perioden etter 11. september har vi i hovedsak vært vitne til en positiv amerikansk holdning til utviklingen av nye samarbeidsordninger mellom NATO og Russland. Ledende representanter for administrasjonen, med presidenten i spissen, snakker også åpent om at det nå er skapt en historisk mulighet for et langsiktig og mer permanent samarbeidsforhold mellom USA og Russland, og at dette også vil bane veien for et konkret samarbeid på flere

272 Mer om dette argumentet for utvidelse hos Grossman i høring i Senatets forsvarskomite (February 28, 2002), op.cit.

273 Se f.eks. Condoleeza Rice, ”Promoting the National Interest” (2000), op.cit.

274 Ibid.

275 Se her Vershbow (March 23, 2001), op.cit.

276 Således hevdet Douglas J. Feith i en senatshøring at utviklingen med hensyn til hvilket konkret innhold det nye NATO-Russland-rådet skal få må gjøres avhengig av de skrittvis oppnådde resultater. Se høring i Senatets forsvarskomite (February 28, 2002), op.cit.

277 For mer om det strukturelle grunnlag for økt russisk-amerikansk samarbeid, se Svein Melby, ”Verdenspolitikens nye Radarpar”, *VG*, 13. november 2001.

278 Se presidentens Warszawa-tale (June 15, 2001), op.cit.

viktige områder mellom NATO og Russland.<sup>279</sup> Administrasjonen har i tråd med dette også utvist vilje til å strekke seg langt for å gi Russland en reell mulighet til å bli hørt i NATO, noe utenriksminister Powell understreket i en senatshøring i februar 2002.<sup>280</sup>

I tråd med dette ønsket man å bevege seg fra Permanent Joint Council (PJC) der man ofte hadde et 19-1-utgangspunkt, det vil si at Russland ble møtt med et omforent NATO standpunkt, til en situasjon betegnet av ”NATO at 20”. Det vil si en ordning der Russland kom med i diskusjonen før et NATO-standpunkt var utformet. At dette i prinsippet var amerikansk holdning, ble klart etter toppmøtet mellom Bush og Putin i Crawford i midten av november 2001.<sup>281</sup> Dette ble gjentatt av utenriksminister Powell i forbindelse med ministermøtet i NATO i desember.<sup>282</sup> I en tale i februar sa Moskva-ambassadør Vershbow at den nye løsning i organiseringen av NATO-Russland-forholdet ville innebære at Russland på definerte saksområder ville få samme innflytelsesmulighet som de andre i NATO, og at man så konturene av hva kan betegnet som en ”allianse innen alliansen”.<sup>283</sup> Vekten på å gi Russland reell medbestemmelse i bestemte saker der det var naturlig ut fra felles interesser, ble videre understreket av Marc Grossman i en høring i Senatets forsvarskomite 28. februar.<sup>284</sup> Generelt kan man ut fra dette slå fast at Bush-administrasjonen gjennom sin radikalt endrede Russlands-politikk avgjort har medvirket til at en ny, langt mer ambisiøs ordning i forholdet mellom NATO og Russland ble formelt undertegnet ved toppmøtet mellom NATO og Russland i Italia 28. mai 2002. Likevel finnes det som sagt skeptikere innen administrasjonen, og man skal derfor ikke ta det for gitt at USA over tid vil vise seg villig til å gi det nye NATO–Russland en nevneverdig større rolle enn forgjengeren (PJC).<sup>285</sup>

Avslutningsvis skal det likevel understrekes at Bush-administrasjonen ikke på noe tidspunkt har unnlatt å presisere at dens positive holdning til økt russisk innflytelse i NATO vil innebære at Russland vil kunne legge hinder i veien for NATOs evne til å fatte separate beslutninger der dette er nødvendig. Russland skal således ikke gis noen form for veto, eksempelvis i spørsmål om utvidelse. Det nye rådet skal heller ikke fungere som en bakdøråpning til medlemskap, selv om Bush i prinsippet ikke utelukker at Russland en dag kan bli fullt medlem av alliansen. Dessuten er det viktig for administrasjonen å understreke at det nye forholdet til Russland ikke innebærer at NATO opphører å være en forsvarsallianse.<sup>286</sup>

279 Eksempelvis var det nettopp en slik karakteristikk som Paul Wolfowitz benyttet i sin tale på Wehrkunde-konferansen. Se Wolfowitz (February 2, 2002), op.cit.

280 Mer om dette, se Powells redegjørelse i høring i Senatets utenrikskomité (February 5, 2002), op.cit.

281 Se Peter Finn and Peter Baker, ”NATO and Russia Reinventing Relationship”, *The Washington Post*, November 15, 2001.

282 Det vises til Powells pressekonferanse i NATO-hovedkvarteret 6. desember 2001, se <http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/01120614.htm>

283 Se Vershbows uttalelser ved St. Petersburg State University, February 26, 2002. Finnes på: <http://www.usembassy.org.uk/nato146.html>

284 Se bl.a. Grossman i Senatets forsvarskomite (February 28, 2002), op.cit.

285 Rumsfeld sa at med fransk løsning innebar dette det same som i dagens ordning når det gjelder militære spørsmål der de andre NATO-landene først blir enige for så å diskutere saken i rådet der Frankrike kan gjøre sine synspunkter gjeldende. Dette minner svært mye om det tidligere PJC-opplegg (Permanent Joint Council).

286 For mer om disse presiseringene, se f.eks. Feith i Senatets forsvarskomite (February 28, 2002) og Wolfowitz (February 2, 2002), op.cit.

*ESDP(European Security and Defence Policy)*

USA har alltid hatt et ambivalent forhold til europeiske bestrebelser på det sikkerhetspolitiske området. På den ene siden har man hele tiden argumentert for økte europeiske bidrag og større arbeidsdeling, mens man på den andre siden meget raskt har presisert at ingen slike tiltak må svekke den transatlantiske dialog og de transatlantiske institusjonenes handlekraft. Med andre ord, økte europeiske sikkerhetspolitiske anstrengelser er fint så lenge dette skjer på en slik måte at det gir USA tilstrekkelig styring over utviklingen. I hovedsak var dette Clinton-administrasjonens holdning til ESDP, og med visse justeringer er det også den røde tråd i Bush-administrasjonens posisjon vedrørende dette spørsmål.

Etter en viss innledende nøling stilte man seg etter hvert i prinsippet svært positivt til ESDP, og hevdet at dette kunne være et svært viktig bidrag til styrket internasjonal sikkerhet, at det ville styrke NATO og at det derigjennom også ville være med på å fremme amerikanske globale interesser.<sup>287</sup> Ja, i sin Warszawa-tale la Bush stor vekt på at han ønsket de økte sikkerhetspolitiske bestrebelsene i EU velkommen som et bidrag til økt vestlig og internasjonal sikkerhet.<sup>288</sup> Som vi har sett, er en slik positiv grunnholdning også helt i tråd med det avslappede forhold Bush-administrasjonen inntar overfor de andre sentrale internasjonale maktenhetene. Den positive grunnholdning til ESDP er ikke desto mindre kombinert med en rekke krav. Vi skal se litt nærmere på disse.

For det første er det klart at Bush i enda sterkere grad enn Clinton gjør sin støtte til ESDP avhengig av dette bidrar til å styrke NATO og ikke til å svekke organisasjonen. Et slikt resonnement ble fremført med stor tyngde allerede under godkjenneshøringene av Powell og Rumsfeld i Senatet før Bush-administrasjonen tiltrådte. Her hevdet disse bl.a. at NATO var ”sacro-sanct” og at enhver utvikling som svekket NATO, automatisk også ville svekke europeisk sikkerhet og være en trussel mot amerikanske interesser.<sup>289</sup> Begge to, samt andre representanter for administrasjonen, har gjentatte ganger understreket denne generelle forutsetning for amerikansk støtte til ESDP.<sup>290</sup> Med andre ord, ESDP må aldri få lov til å svekke NATOs rolle som den sentrale sikkerhetspolitiske institusjon i Europa., et synspunkt man tidlig fikk nedfelt i felleerklæringen etter møtet mellom Blair og Bush i februar i 2001.<sup>291</sup> Dette syn har fått ekstra stor vekt etter 11. september og koples ofte til det amerikanske krav om å snu den negative trend med hensyn til det militære kapabilitetsgap. Faktisk er det en del som kan tyde på at støtten til ESDP – og de såkalte ”Headline Goals” om en krisehåndteringsstyrke på 60 000 mann innen 60 dager i løpet av 2003 – også kan ses på som et forsøk på å inspirere europeerne til større forsvarsinnsats. Rent konkret hevdes det fra Bush-administrasjonen at ESDP må bidra til å øke den totale militære kapasitet, og det må dessuten medvirke til å styrke koordineringsstrukturen

287 For en slik tilnærming til ESDP, se Vershbow (May 10, 2001), op.cit.

288 For mer om et slikt resonnement, se Warszawa-talen til Bush (June 15, 2001), op.cit.

289 Se for eksempel Powell og Rumsfeld i deres godkjenneshøringer (January 19, 2001), op.cit.

290 Se bl.a. Rumsfelds tale ved Munich Conference on European Security Policy 3. februar 2001. Teksten finnes på:

<http://www.defenselink.mil/speeches/2001/s20010203-secdef.html>

291 Se fellesuttalelsen fra Bush-Blair møtet (February 23, 2001), op.cit.

mellom NATO og EU.<sup>292</sup> I det hele tatt er dette med militær koordinering noe som administrasjonen har lagt særdeles stor vekt på.<sup>293</sup>

Det er derfor helt på det rene at Bush-administrasjonens støtte til ESDP avhenger av at dette EU-prosjektet er nær koplet til NATO, og slik at NATOs beslutningsorganer har forrang med hensyn til faktisk bruk av militære ressurser. Dette syn lanserte Condoleeza Rice allerede før valget i 2000.<sup>294</sup> Noe forenklet sagt er det Bush-administrasjonens bestemte holdning at det først er etter at NATO har sagt nei at EU eventuelt kan benytte felles forsvarsressurser. Dette gjorde Marc Grossman helt klart under en høring i Senatets forsvarskomiteé så sent som i februar 2002.<sup>295</sup> På samme tid bad en annen representant for administrasjonen om støtte fra Kongressen slik at man kunne sikre videreføringen av de politiske kommandoforhold mellom de sikkerhetspolitiske institusjonene i Europa.<sup>296</sup>

I likhet med den forrige amerikanske administrasjon er man i sin vurdering av ESDP svært opptatt av å hindre duplisering av kommandostrukturer og dobbeltkjøring med hensyn til ressursbruk, noe som er dømt til å føre til samkjøringsproblemer og som med de lave europeiske forsvarsbudsjettene vil trekke ressurser fra, og på lengre sikt kunne utarme, NATOs militære kapasitet.<sup>297</sup> Selv om Bush-administrasjonen gjennom sin enorme tro på USAs relative maktposisjon inntar en mer avslappet holdning til EUs sikkerhetspolitiske rolle enn sine forgjengere, ser man at de nye makthavere i Washington i sin konkrete politikk følger i Clinton og Albrights fotspor der sistnevntes tre D-er (no duplication, decoupling and discrimination) fortsatt utgjør kvintessensen. Muligens kan man likevel si at kravene for å oppfylle forutsetningene for en positiv medvirkning til realiseringen av ESDP er blitt mer distinkte.

*Noen samlende bemerkninger om Bush-administrasjonens NATO-tilnærming*  
I en tale i Brussel 18. januar 2002 hevdet senator Richard Lugar at det fantes grovt sett tre ulike skoleretninger i amerikansk debatt om NATOs fremtidige rolle.

For det første det man kan definere som den *europeske stabilitetsretningen* hvor NATOs primære rolle er å opprettholde og utdype sikkerhetspolitisk stabilitet i Europa. Etter denne retningens syn vil NATO mer og mer anta konturene av en politisk organisasjon for bred integrasjon, men der en viss militær kapasitet opprettholdes. Men organisasjonen skal kun konsentrere seg om europeiske problemstillinger og ikke engasjere seg utenfor dette området.

Den andre retningen, som Lugar betegner som *NATO status quo retningen*, vil i hovedsak søke å bevare dagens NATO. Med andre ord bør NATO etter dette syn fortsatt strebe etter å være en forsvarsallianse for en gruppe land som har felles sikkerhetsinteresser. Dette innebærer en nøktern holdning til utvidelse og ikke minst til et mer intimt samarbeid med Russland.

292 Se Vershbow (March 23, 2001) op.cit.

293 Se president Bush i hans tale i Warszawa (June 15, 2001), op.cit.

294 For mer om dette se Rice (*Foreign Affairs*, 2000), op.cit.

295 Se Grossman i Senatets forsvarskomiteé (February 28, 2002), op.cit.

296 Se Feith i Senatets forsvarskomiteé (February 28, 2002), op.cit.

297 Se uttalelser fra Powell i "U.S. Has No Problem With European Force, Says Powell", NewsMax.com Wires, February 28, 2001.

Denne retningen utelukker ikke militære engasjementer utenfor Europa, men i hovedsak bør dette være basert på prinsippet om "the coalition of the willing" snarere enn NATO som helhet for å unngå situasjoner preget av "war by committee". Denne retningen er heller ikke fremmed for at det nåværende arbeidsdelingsmønster kan være funksjonelt.

Den tredje skolen har det klart mest ambisiøse mål for NATO. Retningen vil noe forenklet definere *NATO som Vestens forsvarspolitiske arm*. Det vil at si at NATO hele tiden må tilpasse seg slik at den alltid er relevant for de mest presserende sikkerhetspolitiske utfordringer som Vesten til enhver tid står overfor. Hvis man ikke makter det, er det nemlig denne retningens oppfatning at organisasjonen vil råtne på rot og kun være av helt perifer betydning for amerikansk utenrikspolitikk. Rent konkret hevder denne retningen at NATO nå må utvikles til å bli Vestens hovedinstrument for militær håndtering av internasjonal terrorisme og spredningen av masseødeleggende våpen. Dette er de store utfordringene, ikke minst siden de aller fleste sikkerhetspolitiske problemene i Europa er tatt hånd om. Som man ser, bygger denne retningen på den forutsetning at Vesten kan anses som et hele og den har klart definerte fellesinteresser, noe i likhet med hva som var situasjonen under den kalde krigen.<sup>298</sup>

Selv om denne oppdelingen trolig ikke er helt dekkende for de dominerende holdninger i USA om NATO, representerer den likevel et svært nyttig og oppklarende analytisk instrument, ikke minst for å forsøke å plassere den sittende administrasjonens grunnholdning med hensyn til hva den vil med NATO. Jeg skal derfor benytte hovedelementene i de tre retningene som basis for en kort oppsummerende vurdering av den NATO-politikken jeg har beskrevet hovedinnholdet i foran, og på grunnlag dette forsøke å plassere administrasjonen i forhold de nevnte hovedretningene.

For det første kan man med rimelig sikkerhet slå fast at administrasjonen anser NATO som et nøkkelinstrument for opprettholdelse og utdyping av sikkerhetspolitisk stabilitet i Europa.<sup>299</sup> Ut fra administrasjonens geopolitiske utgangspunkt er dette i seg selv en så essensiell oppgave for NATO at det trolig vil sikre fortsatt amerikansk vektlegging på organisasjonen. I en mediedrevet internasjonal setting vil en slik lavmælt og subtil målsetning virke verken særlig overbevisende eller tilstrekkelig, men skinnet bedrar. Saken er nemlig den at sikring av fortsatt stabilitet og ro i Europa, og det via instrumenter som USA har rimelig stor grad av styring med, er en helt avgjørende forutsetning for at USA skal kunne ta seg av de mer presserende globale utfordringer, enten disse kommer fra internasjonal terrorisme eller et fremtidig ekspansivt Kina. For tillater USA andre å dominere Europa eller at den kollektiverte sikkerhetspolitiske orden får lov å forvitne, vil en ny og potensielt farlig storpolitisk utfordring lett oppstå i USAs geopolitiske bakgård, og kraftig svekke landets globale innflytelsesmuligheter. Dette er Bush-administrasjonen trolig meget klar over, og derfor vil den også

298 For en mer utdypende beskrivelse av de tre retningene, se Richard L. Lugar i hans foredrag i Brussel, 18. januar 2002. Teksten finnes på *Washington File*, EUR111 01/18/02. For mer om den siste retningens argumentasjon, se Ronald D. Asmus, "United We'll Stand", *The Washington Post*, May 6, 2002 og James M. Goldgeier, "Transatlantic turbulence", *The Washington Times*, May 7, 2002.

299 Se om dette eksempelvis Powell i hans godkjennelsehøring i Senatet (January 19, 2001), op.cit.

vektlegge dette aspekt, noe som ligger bak så vel den positive holdning til utvidelse som til integreringen av Russland, for ikke å snakke om de betingelser man stiller til å medvirke til å realisere EUs ESDP. Med andre ord, å sikre stabilitet og institusjonell innflytelse i Europa er en kritisk viktig maktpolitisk målsetning for USA, og Bush-administrasjonens politikk formuleres ut fra en forståelse av at så er tilfellet.

Et annet punkt man også kan trekke ut av den foregående beskrivelse, er at administrasjonen i stor grad arbeider ut fra den teori at Vesten, eller det transatlantiske området, utgjør et interessefelleskap. Dette gjelder ikke bare sikkerhetspolitiske forhold i Europa, men også håndteringen av trusler med sin rot utenfor dette området. Selv om man nok anser at det, i alle fall for tiden, er gradforskjeller med hensyn til hvem som er mest utsatt for terrorismetrusler, oppfatter man det slik at USA og Europa i hovedsak befinner seg i samme båt. Trusselen fra ballistiske raketter og masseødeleggelsesvåpen vil kanskje til og med raskere utgjøre en reell fare for Europa enn for USA selv.<sup>300</sup> Med andre ord er troen på felles interesser et langt mer sentralt styrende premiss i administrasjonens tilnærming til NATOs fremtidige rolle enn at større vekt på utenomeuropeiske problemstillinger vil øke graden av divergerende interesser innad i det man definerer som Vesten.

Ut fra dette fremstår det som logisk å argumentere, slik administrasjonen da også i utstrakt grad gjør, for at NATO ikke bare må sette terrorismeproblematikken og trusselen fra masseødeleggelsesvåpen høyere på den politiske dagosorden, men må gjennomføre en militær omstilling som setter alliansen i stand til å bli et viktig instrument for å håndtere disse problemene. Med andre ord synes svært mye av administrasjonens retorikk å antyde at man kan tenke seg å utvikle NATO til et organ for fellesvestlig militær håndtering av de to nevnte utfordringene, helt i tråd med den tredje debattreningens argumentasjon. Langt på vei synes man også å bygge på den forestilling at det eksisterer et felles vestlig interessegrunnlag for samordnet opptreden på global basis.<sup>301</sup>

Likevel er bildet langt fra entydig på dette området. For det fins klare tegn på at det i administrasjonen er sterke elementer som verken ønsker eller tror på at NATO skal spille en slik nøkkelrolle i amerikansk utenrikspolitikk. For det første har gjennomføringen av Afghanistan-operasjonen illustrert tydelig at Bush-administrasjonen og USAs militære verken anser alliert deltakelse som nødvendig eller særlig hensiktsmessig i tidlige faser av anti-terroroperasjoner. For det andre har flere av administrasjonens nøkkelpersoner gjentatte ganger gjort det klart at USAs håndtering av disse utfordringene ikke kan bli belemret med omfattende politisk debatt i NATO, og at man i den grad det er behov for assistanse i hovedsak må basere seg på prinsippet om "the coalition of the willing".<sup>302</sup> I tillegg har man da også uttalt at

300 For mer om vektleggingen på fellesinteresser, se for eksempel Bush i hans Warszawa-tale (June 15, 2001), op.cit.

301 Se for eksempel Burns (December 8, 2001), op.cit.

302 Eksempelvis har Rumsfeld gjort det klart at "the mission must determine the coalition, and the coalition must not determine the mission. If it does, the mission will be dumbed down to the lowest common denominator, and we can't afford that". Forsvarsministeren sa dette i en tale ved National Defense University, Fort McNair, Washington D.C. 31. januar 2002. For hele teksten, se <http://www.defenselink.mil/speeches/2002/s20020131-secdef.html>



man neppe kan bygge på at NATO som sådan vil spille noen nøkkelrolle i bekjempelsen av terrorisme utenfor Europa.<sup>303</sup>

Ser man dette i sammenheng med den generelt sterke vekt man verbalt legger på å omstille NATO til et redskap i terrorbekjempelsen, sitter man igjen med et visst inntrykk at administrasjonen enten ikke er enig med seg selv, eller at den kjører to løp parallelt. Begge deler kan romme deler av sannheten, men trolig er det siste den mest riktige forklaring. Man innser trolig at et svært ambisiøst opplegg for å gjøre NATO til et nøkkelinstrument for håndteringen av de nye utfordringene antakelig ikke er realistisk, men samtidig vet man at man ikke åpent kan tilkjenne dette. For å bevare både innenrikspolitisk og internasjonal støtte for fortsatt sterk prioritering av NATO er man nødt til å argumentere for et ambisiøst opplegg fordi kun å basere seg på at NATO skal være et stabiliseringselement i Europa verken er salgbart politisk eller enkelt for folk flest å forstå. Men som allerede vist, er dette en målsetning som er viktig nok for USA ut fra dets overordnede geopolitiske mål. Med andre ord, administrasjonen ønsker selvsagt at NATO kunne fungere som Vestens forsvars- og sikkerhetspolitiske hovedinstrument også i en global sammenheng, men innser at dette verken er mulig eller tjenlig. Men for å beskytte andre viktig mål for NATO kjører man et retorisk løp som om man har tro på en slik funksjon for NATO uansett.

Samtidig som Bush-administrasjonen altså stiller seg positiv til en europeisk stabilitetsrolle for NATO og således både ønsker utvidelse og politisk integrering av Russland, ser vi også at man meget sterkt argumenterer for at NATO må forbli en forsvarsallianse.<sup>304</sup> Således advarer enkelte innen administrasjon mot å overfokusere på terrorismeproblematikk, og dermed overse de langsiktige sikkerhetspolitiske utviklingstrekk som fortsatt gjør forsvar mot tradisjonelle utfordringer viktig å holde ved like.<sup>305</sup> Mens mange vil se på opprettholdelse av alliansens kjerneoppgaver og utvidelse som motsetningsfylt, operer som vi har sett Bush-administrasjonen ut fra den forestilling at dette ikke bare lar seg forene, men vil være gjensidig forsterkende. Dermed kan man si at administrasjonens NATO-politikk også inneholder ytterligere ett av nøkkelementene i NATO status quo retningen. Fra før har vi sett at den synes å prioritere ”coalition of the willing”-tilnærmingen i engasjement utenfor Europa.

I sum ser vi derfor at Bush-administrasjonens NATO-politikk ikke overraskende inneholder elementer fra alle de tre nevnte debattretningene. Den inneholder således viktige deler av den europeisk stabilitetsretningens vekt på å benytte NATO til å utdype en kollektivisert sikkerhetsorden i Europa, den vektlegger status quo-retningens prioritering av opprettholdelsen av det kollektive forsvarets kjernefunksjoner og uttrykker mest tro på at engasjement utenfor Europa må skje enten gjennom egne amerikanske tiltak eller i samarbeid med situasjonsavhengige koalisjonsdeltakere, også de som kommer fra NATO. Men samtidig argumenterer man heftig for nødvendigheten av omstilling av NATO ut fra et uttrykt ønske om å benytte alliansen også i en videre global sammenheng. Men som jeg har påpekt, er det mye som tyder på at dette mer er å se på som et nødvendig taktisk-

303 Det vises til Burns (February 8, 2002), op.cit

304 Se Wolfowitz (February 2, 2002), op.cit.

305 Ibid.

politisk pliktløp enn at man virkelig tror, ei heller ønsker å omgjøre NATO til en nøkkelinstitusjon i USAs kamp mot internasjonal terrorisme.



## 5. Ny epoke i amerikansk utenrikspolitikk

Helt siden tidlig i forrige århundre har demokratiske så vel som republikanske administrasjoner ført en utenrikspolitikk som alltid har inneholdt et betydelig større innslag av multilateralisme enn unilateralisme. Ganske spesielt har dette vært tilfellet i perioden etter andre verdenskrig. I innledningen til denne studien lanserte jeg den mulighet at USAs unike maktposisjon kombinert med Bush-administrasjonens prinsipielle tilnærming rommet mulighetene for et markant avvik i forhold til denne tradisjonelle linje i amerikansk utenrikspolitikk. Videre sa jeg at 11. september og endringen av amerikansk forståelse av egen sikkerhet trolig ville forsterke dette endringspotensial i en slik grad at vi kunne stå foran et reelt orienteringsskifte i amerikansk utenrikspolitikk, kanskje endog med like store ringvirkninger for internasjonal politikk som det som fant sted i etterkant av andre verdenskrig.

Gjennomgangen foran synes i stor grad å bekrefte disse antakelsene. For første gang siden tidlig i forrige århundre er amerikansk utenrikspolitikk under George W. Bush klart mer dominert av unilateralisme enn multilateralisme, og vi kan meget vel befinnes oss i begynnelsen av en ny epoke i amerikansk utenrikspolitikk. I alle fall vil verden i tiden fremover med stor sannsynlighet ha å gjøre med et ganske annet USA enn det man har vært vant til i de siste 60 årene. Hegemonen har med andre ord skiftet ham. Jeg skal oppsummeringsmessig utdype hvorfor det er rimelig å trekke en slik slutning.

### **Maktposisjon, verdigrunnlag, unipolaritet og offensivt forsvar for eget samfunnssystem**

De første sentrale indikasjoner på en slik orienteringsendring er å finne i Bush-administrasjonens analyse av USAs relative maktposisjon, i dens tro på egen samfunnsideologi, i vurderingen av det internasjonale system karakter og fremfor alt i administrasjonens forståelse av den nye sikkerhetspolitiske utfordringssituasjon USA befinner seg i.

I betydelig større grad enn sine forgjengere er Bush-administrasjonens utenrikspolitiske tenkesett basert på en sterkt utviklet tro på varigheten av, og viljen til å utnytte USAs unike maktressurser. Således baserer man seg på den antakelse at USA i overskuelig fremtid vil inneha slike kapabiliteter at landet egenhendig kan nå flertallet av sine utenrikspolitiske mål, om man så ønsker. Dermed planlegger man da også ut fra en ganske annen tro på egen handlingsmessig uavhengighet i forhold til omverdenen enn det som tradi-

sjonelt har vært lagt til grunn for utformingen av amerikansk utenrikspolitikk. I stor grad oppfatter man USAs egen politiske vilje til å anvende maktressursene som den største begrensingsfaktor i så henseende. Og spesielt etter 11. september innehar den sittende administrasjonen også betraktelig større vilje til å bruke USAs maktmidler enn sine forgjengere. Ikke minst gjelder dette i bruken av tradisjonelle fysiske instrumenter som militærmakt.

Kombinert med denne vurdering av USAs maktgrunnlag er administrasjonens ledende personer, ikke minst Bush selv, også av den oppfatning at de liberale demokratiske og markedsøkonomiske prinsipper representerer den eneste fremtidig levedyktige ideologi. Således baserer Bush seg i stor grad på Francis Fukuyamas tese om "the end of history", noe som åpner helt nye perspektiver for mulighetene av å videreføre og styrke amerikansk internasjonal dominans. Ikke minst skinner dette gjennom i administrasjonens erklærte mål om en restrukturering av stormaktsrelasjonene der felles idégrunnlag og amerikansk militær dominans skal utgjøre bærebjelkene. Men det er også verdt å merke seg hvordan administrasjonens til dels meget idealistisk inspirerte ambisjoner om systemendringer kombineres med en realpolitisk vekt på tradisjonelle fysiske virkemidler. Mens tidligere amerikanske administrasjoner i viktige internasjonale endringsfaser gjennomgående hadde en tendens til å ville fremme verdispredning, modernisering og demokratisering gjennom institusjonsbygging, utviser Bush-administrasjonen en tilsvarende tro på nødvendigheten av fysisk, og da ofte nasjonal amerikansk maktbruk. Med andre ord finner vi her et fundamentalt brudd med tradisjonelt multilateralistdominert tenkesett.

Helt i tråd med dette har administrasjonen således klokkeetro på at det internasjonale systems unipolare karakter, med USA som dominant, vil bestå, og endog ytterligere befestes i tiden fremover. Også her skiller man seg radikalt fra tidligere administrasjoner, som gjennomgående har hatt en langt mer søkende holdning til USAs fremtidige maktposisjon og ikke minst til hvorvidt det internasjonale systems unipolare karakter over tid vil kunne opprettholdes. Det stopper heller ikke her. Man er nemlig også av den oppfatning at et internasjonalt system med et slikt særpreg er overlegen alle tenkbare alternativer både når det gjelder stabilitet og lavest mulig storkrigsrisiko. Således ligger det også et ekstra incitament i å søke å bevare dette system fordi systemfaktoren i seg selv anses som avgjørende for langsiktig amerikansk måloppnåelse.

Selv om administrasjonen ikke har noen tro på at de liberale ideologiske prinsipper noen gang vil bli stilt overfor en utfordrer på linje med det kommunismen representerte under den kalde krigen, anlegger man ikke desto mindre en meget pessimistisk trusselvurdering. I hovedsak vurderes terrorisme, feilslåtte stater og "rogue states" som voldelige utgaver av moderniseringens og internasjonaliseringens motkrefter. Disse krefter har en karakter som gjør at de kun kan møtes effektivt gjennom besluttosomhet bruk av fysiske maktmidler der regimeskifte i mange tilfeller er påkrevd. Tradisjonell amerikansk tilbøyelighet til å møte disse kreftene med strukturelle mykmaktsmetoder er ifølge denne analysen dømt til å mislykkes og til kun å gi motkreftene økt appetitt. Det er ingen tvil om at angrepet på USA og den nye sårbarhet og trusselsituasjon som oppsto som en følge av dette, i meget stor grad har styrket administrasjonen i troen på denne

tilnærmingen til valg av virkemidler. For ifølge deres vurdering var det nettopp inntrykket av maktpolitisk ubesluttsomhet ved USAs tidligere reaksjoner på terrorisme som hadde inspirert Al Qaeda til gjennomføringen av angrepet på USA 11. september.

I sum skaper en utenrikspolitisk tilnærming bygd på disse hovedelementene et helt nytt fundament for økt innslag av unilateralisme. Det da også gjennom sin tenkning omkring USAs maktposisjon og sikkerhetspolitiske utfordringssituasjon at Bush-administrasjonens så klart avviker fra sine forgjengere og derfor legger grunnlaget for en orienteringsendring i amerikansk utenrikspolitikk.

### **Nasjonale virkemidler, tradisjonell makt, handlefrihet og ad hoc-koalisjoner**

Ikke overraskende finner man da også igjen dette tenkesett i viktige deler av administrasjonens konkrete utenrikspolitiske virkemiddelvalg.

For det første er det et hovedinntrykk at administrasjonen har en klar preferanse for nasjonalt styrte virkemidler fremfor å implementere amerikansk utenrikspolitikk gjennom anvendelsen av kollektive internasjonale ordninger. Dette betyr ikke at man avviser bruk av slike instrumenter eller at man ikke er villig til å justere sin hovedpreferanse når dette er nødvendig. Både den utstrakte koalisjonsbygging forut for Afghanistan-operasjonen og imøtekommenheten overfor Russland i spørsmålet om ny avtale om de strategiske kjernevåpen illustrerer en slik pragmatisme. Men likevel har Bush-administrasjonen gjennomgående anlagt en markant nasjonal amerikansk tilnærming til bruken av så vel NATO som FN i gjennomføringen av sin politikk. Både i spørsmålet om Afghanistan og Irak har mønsteret vært at Bush-administrasjonen først har formulert sin politikk og sine mål ut fra nasjonale amerikanske interesser, og dessuten klart signalisert vilje til å gjennomføre denne politikken på egen hånd om nødvendig før man aktivt har søkt om internasjonal støtte.

Med andre ord har man primært benyttet de kollektive instrumentene til å underbygge gjennomføringen av en allerede ferdigformulert kurs. Dette står i klar kontrast til en politikk basert på internasjonal kompromissbygging slik USA gjennomgående la opp til tidligere. Selv om det også tidligere ofte mer var et skinn av åpenhet for internasjonal argumentasjon enn invitasjon til reell medinnflytelse, markerer Bush-administrasjonens tøffe linje uansett en kursendring. At Bush eksempelvis i sin argumentasjon om nødvendigheten av en ny kurs overfor Saddam Hussein hevder at USAs vilje til handling er motivert ut fra hensynet til å styrke FN, endrer ikke det faktum at man har å gjøre med en helt annen holdning til multilaterale instrumenter. I for USA viktige spørsmål blir internasjonale organisasjoner derfor stilt overfor valget om å følge USAs politikk eller bli stilt på sidelinjen. Den nasjonale tilnærming til multilateralt samarbeid skinner også gjennom i saker som ikke er av vital betydning for USA, der Bush-administrasjonen ikke nøler med å gå sin egen vei hvis ikke det internasjonale flertall følger det amerikanske syn. USAs holdning til ICC (International Criminal Court) er en god illustrasjon av dette. Gjennomgående kan man således slå fast at administrasjonens politikk domineres av den filosofi at koalisjonsbygging best oppnås når USA

utviser kraftfull og til dels egenrådig ledelse. De andre vil rett og slett følge USA fordi USAs maktposisjon er så enorm at de ut fra langsiktige egeninteresser ikke har råd til å komme på kant med hegemonen.

Preferansen for nasjonalt styrte og tradisjonelle virkemidler kommer også tydelig frem i den økte vilje til bruk av militærkraft, og ikke minst i den rolle USAs overlegne militærkraft skal spille for å sikre, ja, ytterligere befeste, USAs fortsatte internasjonale hegemoni. Det er også viktig å merke seg at den økte vilje til bruk av disse virkemidlene i hovedsak er motivert ut fra ivaretagelsen av spesifikke nasjonale interesser. Dette står i klar kontrast til Clinton-administrasjonens betydelige vilje til bruk av slike midler ut fra hensynet til bredere kollektive internasjonale interesser og ivaretagelsen av ideelle mål. I en viss grad må likevel denne konklusjonen modifiseres noe gjennom en understrekning av at de utfordringer som Bush har stått overfor, har hatt en klarere nasjonal interessekarakter enn de som Clinton i sin tid stod overfor. Forskjellen mellom terrorkrigen og Balkan-engasjementet er en slående illustrasjon av dette.

Men en enda viktigere kursendring ligger i administrasjonens nyvurdering av utgangspunktet for bruk av militærkraft. Å opphøye forkjøpskonseptet til en sentral del av USAs nasjonale sikkerhetspolitiske strategi representerer trolig administrasjonens mest markante enkeltvisse brudd med etablert politikk og internasjonale normer, og understreker mer enn noe annet Bush-administrasjonens meget sterke vilje å handle på egen hånd hvis nasjonale amerikanske sikkerhetsinteresser tilsier en slik politikk. Selv om administrasjonen i sitt strategidokument understreker at forkjøpsalternativet primært har gyldighet i sammenheng med å hindre nye terrorangrep på USA fra terrorister og "rogue states", er det likevel slik at det er USA selv som til enhver tid avgjør når dette er å anse som nødvendig. Med andre ord ligger det i hele dette konseptet et ønske om å tilegne seg en nasjonalt styrt rett til bruk av militærkraft. Når jeg her snakker om et radikalt brudd med tidligere amerikansk politikk, er det likevel viktig å understreke at dette ikke er en politikk som Bush-administrasjonen og det republikanske partiet står alene om å forfekte, men at denne holdningen til terrorproblematikken har bred oppslutning også innenfor det demokratiske partiet. Derfor snakker vi trolig om en endring i amerikansk politikk som vil vare utover den sittende administrasjonens regjeringstid.

Ut fra alt dette kan man også med stor sikkerhet trekke den slutning at administrasjonen fester betydelig større lit til å øve innflytelse gjennom press og maktanvendelse enn å basere sin politikk på strukturelle maktmidler, selv om den siste kategorien ikke avvises. I administrasjonens konkrete politikk skinner det klart gjennom at USA, spesielt etter 11. september, nå er langt mer opptatt av å bli respektert, ja, endog fryktet, enn å være beundret. Alt dette er helt i tråd med den "jacksonianske" reaksjon som 11. september har fremprovosert i amerikansk politikk og som Bush er en typisk eksponent for. Den klart økte "jacksonianske" innflytelse over amerikansk utenrikspolitisk tenkesett og handlingsmønster innebærer et avgjørende veiskille i amerikanske holdninger til omverdenen og vil ha vidtrekkende konsekvenser for hvilket USA man heretter vil ha å gjøre med.

Som en rød tråd gjennom Bush-administrasjonens utenrikspolitikk løper også ønsket om maksimal handlefrihet og fleksibilitet i valg og bruk av ulike

virkemidler. Man ser dette klart illustrert i holdningen til rustningskontroll og ikke minst i synet på koalisjonsbygging, der man hele tiden har ønsket seg generelle avtaler med stort rom for nasjonal manøvrering og der situasjonsavhengige ad hoc-koalisjoner er langt mer interessant enn langsiktige bindende ordninger. Til en viss grad danner den betydelig vekt som Bush tross alt legger på videreføringen av NATO et unntak i så måte, et felt der administrasjonens politikk i mangt er en videreføring av hovedlinjene i forgjengerens politikk. Men også her er det mye som tilsier at Bush egentlig er mer opptatt av NATOs politiske rolle, blant annet som legitimeringsgrunnlag for amerikansk politikk, enn i å videreutvikle alliansens militære rolle. Selvsagt innebærer det økende militære gap mellom USA og resten av NATO at Bush neppe har særlige andre muligheter enn å basere seg på egne ressurser i gjennomføringen av større militæroperasjoner. Men likevel synes det ikke som administrasjonen egentlig ”gråter” over en situasjon der USA i stedet for å engasjere hele NATO kan anvende alliansen som en ressursbank fra hvilken man henter ut den militære assistanse man til enhver tid måtte ha behov for.

I sum er det derfor ingen tvil om at Bush-administrasjonens *Distinct American Internationalism* innebærer et betydelig avvik fra den tradisjonelle linje. Mye tyder på at Bush-perioden således representerer det definitive farvel med den lange perioden i amerikansk utenrikspolitikk som var dominert av *Strategies of Containment*, og at vi nå befinner oss ved begynnelsen til en helt ny epoke, hvis samlebetegnelse det ennå er for tidlig å sette ord på. Men det vi kan slå fast, er at en offensiv, ambisiøs og selvbevisst politikk med sikte på å oppnå store endringer i det internasjonale system heretter vil erstatte en defensiv, status quo-preget amerikansk utenrikspolitikk. Trolig må vi helt tilbake til Theodore Roosevelt for å finne en president med slike utenrikspolitiske ambisjoner og en slik tro på USA som det George W. Bush legger opp til.

Etter Sovjetunionens sammenbrudd og den enormt økte relative maktposisjon som USA fikk, var det som påpekt innledningsvis kun et tidsspørsmål før en omfattende omlegging av amerikansk utenrikspolitikk ville inntreffe. Underliggende strukturelle krefter trakk ubønhørlig i en slik retning. Fra første stund var det klart at den nye administrasjonen i Washington også var av den oppfatning av en betydelig justering var påkrevd for å få brakt USAs utenrikspolitikk i takt med de rådende internasjonale rammebetingelser. Men det som trolig ville ha forblitt en mindre merkbar kursjustering ble altså gjennom hendelsene 11. september 2001 omgjort til et utenrikspolitisk epokeskifte. I denne sammenheng kan det være interessant å vise til at det måtte et Pearl Harbor og en verdenskrig til for at USA også forrige gang foretok en tilsvarende kursendring. Også da skjedde det for nettopp å bringe samsvar mellom landets internasjonale maktposisjon og landets utenrikspolitiske profil.<sup>306</sup>

Det store spørsmål er hvordan omverdenen vil forholde seg til det nye USA og dets utenrikspolitikk. Mulighetene for enda sterkere amerikansk dominans er så avgjort til stede. Men det er også mulighetene for at den amerikanske dominansens motkrefter etter hvert vil kraftsamles, selv om

306 Mer om denne historiske parallell, se Svein Melby, *Amerikansk Utenrikspolitikk*. TANO, Oslo 1995.



man foreløpig har sett svært lite som peker i en slik retning. Uansett kan man med sikkerhet slå fast at det blir en langt mer krevende oppgave å forholde seg til det nye USA enn det var å tilpasse seg det gamle. For USAs allierte blir det definitivt enda viktigere enn noen gang å evne å være i forkant av den amerikanske debatt og samfunnsutvikling. Dette fordi endringer i amerikansk politikk i tiden som kommer garantert får sterkere internasjonale ringvirkninger enn tilfellet var i den gamle epoke i amerikansk utenrikspolitikk. 11. september har nemlig på en helt ny måte medvirket til å gi den interne debatten og beslutningsprosessen større direkte innflytelse over den kurs USA vil føre internasjonalt. Og det dreier seg altså om innflytelse over politikken til et land hvis internasjonale dominans trolig er uten historisk sidestykke.

## Litteratur

- Armstrong, David, "Dick Cheney's Song of America", *Harper's Magazine*, October 2002.
- Bacevich, Andrew J., *American Empire: The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*. Harvard University Press, Cambridge 2002.
- Boot, Max, "The Case for American Empire", *The Weekly Standard*, October 15, 2001.
- Brzezinski, Zbigniew, *The Grand Chessboard. American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. Basic Books, New York 1997.
- Brooks, Stephen G. and Wohlforth, William C., "American Primacy in Perspective", *Foreign Affairs*, July/August 2002.
- Bruni, Frank, *Ambling into History. The Unlikely Odyssey of George W. Bush*. HarperCollins, New York 2002.
- Bush, George W., *The National Security Strategy of the United States of America*. The White House, Washington D.C. September 17 2002
- FitzGerald, Frances, "George Bush & the World", *The New York Review of Books*, September 26, 2002.
- Fukuyama, Francis, "The End of History?", *The National Interest*, Summer 1989.
- Fukuyama, Francis, *The End of History and the Last Man*. Free Press, New York 1992.
- Gordon, Philip H., "Bush, Missile Defence and the Atlantic Alliance", *Survival*, Spring 2001.
- Guzzini, Stefano, "Foreign Policy Without Diplomacy: The Bush Administration at a Crossroads", *International Relations*, Vol. 16, 2002.
- Haas, Richard N., *The Reluctant Sheriff. The United States After the Cold War*. A Council on Foreign Relations Book, New York 1997.
- Hillen, John, "Superpowers Don't Do Windows", *Orbis*, Spring 1997.
- Hirsh, Michael, "Bush and the World", *Foreign Affairs*, September/October 2002.
- Huntington, Samuel P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Simon & Schuster, New York 1996.
- Ikenberry, G. John, "Getting Hegemony Right", *The National Interest*, Spring 2001.
- Ikenberry, G. John, "American Grand Strategy in the Age of Terror", *Survival*, Winter 2001.
- Ikenberry, G. John, "America's Imperial Ambition", *Foreign Affairs*, September/October 2002.
- Joffe, Josef, "Who's Afraid of Mr. Big?", *The National Interest*, Summer 2001.
- Kagan, Robert, "The World and President Bush", *Survival*, Spring 2001.
- Kagan, Robert and Kristol, William, "The Bush Doctrine Unfolds", *The Weekly Standard*, March 4, 2002.
- Kagan, Robert, "Power and Weakness", *Policy Review*, June 2002.
- Kaplan, Robert D., "The World of Achilles. Ancient Soldiers, Modern Warriors", *The National Interests*, Winter 2001/2002.

- Kaplan, Robert D., *Warrior Politics: Why Leadership Demand a Pagan Ethos*. Random House, New York 2002.
- Keller, Bill, "The Sunshine Warrior", *The New York Times Magazine*, September 22, 2002.
- Kissinger, Henry A., *Diplomacy*. Simon & Schuster, New York 1994.
- Kissinger, Henry A., *Does America Need A Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21<sup>st</sup> Century*. Simon & Schuster, New York 2001.
- Krauthammer, Charles, "The Bush Doctrine. ABM, Kyoto, and the New American Unilateralism", *The Weekly Standard*, June 4, 2001
- Krauthammer, Charles, "The Real New World Order", *The Weekly Standard*, November 12, 2001.
- Kupchan, Charles, *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy After the Cold War*. Alfred Knopf, New York 2002.
- Kurth, James, "The American Way of Victory", *The National Interest*, Summer 2000.
- Lemann, Nicholas, "The Next World Order", *The New Yorker*, March 29, 2002.
- Lemann, Nicholas, "The War On What", *The New Yorker*, September 16, 2002.
- Lemann, Nicholas, "Has Condoleeza Rice Changed George W. Bush, Or Has He Changed Her?", *The New Yorker*, October 14, 2002.
- Lindey-French, Julian, "The Paradox of American Power and the Transatlantic Dilemma post-11 September", *Chaillot Paper*, 52. Institute for Security Studies, European Union, Paris May 2002.
- Mandelbaum, Michael, *The Ideas That Conquered the World: Peace, Democracy and Free Markets in Twenty-First Century*. Public Affairs, New York 2002.
- Mandelbaum, Michael, "The Inadequacy of American Power", *Foreign Affairs*, September/October 2002.
- McDougall, Walter A., *Promised Land, Crusader State. The American Encounter with the World Since 1776*. Houghton Mifflin Company, Boston 1997.
- Mead, Walter Russell, "The Jacksonian Tradition", *The National Interest*, Winter 1999/2000.
- Mead, Walter Russell, *Special Providence. American Foreign Policy and How It Changed The World*. A Century Foundation Book, Alfred A. Knopf, New York 2001.
- Mearsheimer, John, "The Future of the American Pacifier", *Foreign Affairs*, September/October 2001.
- National Institute for Public Policy, *Rationale and Requirements for Nuclear Forces and Arms Control*. Volume I, Fairfax VA, January 2001.
- Nye, Joseph S. Jr., *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*. Basic Books, New York 1990.
- Nye, Joseph S. Jr., "Seven Tests. Between Concert and Unilateralism", *The National Interest*, Winter 2001/02.
- Nye, Joseph S. Jr., *The Paradox of American Power*. Oxford University Press, New York 2002.
- Osgood, Robert E., *Ideas and Self-Interest in American Foreign Relations*. The University Press of Chicago, Chicago 1953.

- Pollack, Kenneth M., *The Case for Invading Iraq*. Random House, New York 2002.
- Powell, Colin L., *My American Journey*, Random House, New York 1995.
- Rice, Condoleeza, "Promoting the National Interest", *Foreign Affairs*, January/February 2000.
- Ripley, Randall B. and Lindsay, James M., *U.S. Foreign Policy After the Cold War*. University of Pittsburg Press, Pittsburg 1997.
- Rodman, Peter, "The World's Resentment", *The National Interest*, Summer 2000.
- Sammon, Bill, *Fighting Back. The War on Terrorism – from inside the Bush White House*. Regnery Publishing, Washington D.C. 2002.
- Schwarz, Benjamin and Layne, Christopher, "A New Grand Strategy", *The Atlantic Monthly*, January 2002.
- Sokolsky, Richard D., "Renovating U.S. Strategic Arms Control Policy", *Strategic Forum*, February 2001.
- Talbott, Strobe, "Why NATO Should Grow", *The New York Review of Books*, August 10, 1995.
- Walt, Stephen M., "Beyond bin Laden. Reshaping U.S. Foreign Policy", *International Security*, Winter 2001/2002.
- Weinberger, Caspar W., "U.S. Defense Strategy", *Foreign Affairs*, Spring 1986.
- Wohlforth, William C., "The Stability of a Unipolar World", *International Security*, Summer 1999.
- Woodward, Bob, *Bush at War*. Simon & Schuster, New York 2002.

# Hegemonens hamskifte

USA har siden Sovjetunionens sammenbrudd utviklet seg til en internasjonal hege-  
mon med de økte muligheter for egenrådig utenrikspolitisk opptreden som dette  
representerer. Presidentvalget i 2000 førte også til makten en administrasjon med  
betydelig større vilje enn sine forgjengere til å benytte dette maktpotensial for å  
oppnå viktige og varige endringer i det internasjonale system. Knappt åtte måneder  
ut i denne administrasjonens regjeringstid inntreffer et av de viktigste tidsskille i  
amerikansk sikkerhetspolitikk. Terrorangrepet 11. september 2001 viste USAs  
sårbarhet og endret fullstendig amerikansk forståelse av nasjonal sikkerhet.  
Kombinasjonen av økt maktpolitisk dominans, sikkerhetspolitisk paradigmeskifte og  
nytt utenrikspolitisk tenkesett innebar at de viktigste forutsetningene for amerikansk  
utenrikspolitikk var blitt fundamentalt endret.

Helt siden USA ble en internasjonal stormakt på begynnelsen av 1900-tallet har  
landet gjennomgående ført en multilateralistdominert utenrikspolitikk. De nye  
parametere indikerer at dette kan være et avsluttet kapittel, og at man står ved  
innledningen til en ny epoke der USAs forhold til omverdenen i stedet kan bli preget  
av unilateralisme og en kraftfull anvendelse av landets overlegne maktressurser.

Den foreliggende analyse av Bush-administrasjonens utenrikspolitiske grunnfilosofi  
og konkrete politikk på sentrale sikkerhetspolitiske områder bekrefter også en slik  
antakelse. Således viser administrasjonen en klar preferanse for bruk av nasjonalt  
styrte virkemidler fremfor å implementere politikken gjennom kollektive ordninger.  
Ikke nok med det, den legger også opp til en til dels offensiv bruk av militærmakt,  
bygd på nye sikkerhetspolitiske prinsipper. Bush-administrasjonen prioriterer også  
ad hoc-koalisjoner fremfor langsiktig institusjonsbygging og er mer opptatt av  
fleksible bilaterale avtaler enn brede multilaterale løsninger. I den grad man søker å  
gå veien om internasjonale organisasjoner, er dette primært ut fra et behov om å få  
støtte for en allerede nasjonalt utstaket kurs og ikke uttrykk for noe genuint ønske  
om å utforme en kompromisspreget felles internasjonal opptreden. I sum innebærer  
derfor Bush-administrasjonens *Distinct American Internationalism* et betydelig  
brudd med det tenkesett og den orientering som har dominert amerikansk utenriks-  
politikk spesielt siden den andre verdenskrig.