



03

Harald W. Støren

Storbritannia og NATO

Urealistisk realisme? Britisk selvbilde og
betydningen av fortid, tradisjoner og ambisjoner

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

SKIPPERGATA 17C, 0152 OSLO, NORGE

Institutt for forsvarsstudier (IFS) er en del av Forsvares høyskole (FHS). Som faglig uavhengig høyskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: Professor Rolf Tamnes

Oslo Files on Defence and Security tar sikte på å være et fleksibelt forum for studier innenfor instituttets arbeidsområder. Alle synspunkter, vurderinger og konklusjoner som fremkommer i denne publikasjonen, står for forfatteren(e)s egen regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: Anna Therese Klingstedt

NORWEGIAN INSTITUTE FOR DEFENCE STUDIES (IFS)

SKIPPERGATA 17C, 0152 OSLO, NORWAY

The Norwegian Institute for Defence Studies (IFS) is a part of the Norwegian Defence University College (FHS). As an independent university college, FHS conducts its professional activities in accordance with recognised scientific, pedagogical and ethical principles (pursuant to the Act pertaining to Universities and University Colleges, section 1-5).

Director: Professor Rolf Tamnes

Oslo Files on Defence and Security aims to provide a flexible forum for studies within the fields of activity of the Norwegian Institute for Defence Studies. All views, assessments and conclusions which appear in this publication are the author's own. The author's permission is required for any reproduction, wholly or in part, of the contents.

Editor: Anna Therese Klingstedt

Oslo Files

ON DEFENCE AND SECURITY

> JUN/2011



03

Harald W. Støren

Storbritannia og NATO

Urealistisk realisme? Britisk selvbilde og
betydningen av fortid, tradisjoner og ambisjoner



03

Harald W. Støren

Storbritannia og NATO

Urealistisk realisme? Britisk selvbilde og
betydningen av fortid, tradisjoner og ambisjoner

FORFATTEREN

HARALD W. STØREN (f. 1958) cand.polit. Forskningsassistent NUPI 1985-87, ansatt i Forsvardepartementet fra juni 1987, primært tilknyttet Sikkerhetspolitisk avdeling. Sivil sekretær for Forsvarskommissjonen av 1990, arbeidet ved Norges delegasjon til NATO 1993-1996 og i NATOs internasjonale stab 1996-2000. Avdelingsdirektør 2002. Forsvarsråd ved Norges ambassade i London 2004-2008. Spesialrådgiver i FD fra 2008.

Foreliggende IFS-studie er skrevet i 2010, da Støren var ansatt som forsker ved Institutt for Forsvarsstudier (IFS). Alle synspunkter og vurderinger i studien er Størens egne, og kan ikke knyttes til hans nåværende arbeidssted eller arbeidsgiver.

ENGLISH SUMMARY

The study reviews Britain's key role both as an important founding member of NATO and as an influential ally. NATO's importance to the United Kingdom is discussed in light of Britain's imperial history, and core security interests which have always been informed by the situation on the European continent, from which London has traditionally distanced itself politically.

As a result of the Second World War, the former European-based global system was succeeded by a new order dominated by two superpowers. The UK had to adapt while attempting to retain as much influence on the world stage as possible. The British played a key role as the United States' commitment to transatlantic security was secured through the establishment of NATO. The "special relationship", originating from the close Second World War cooperation between the UK and the US, was developed further, thanks to NATO, enabling the British to continue to play a role internationally and assisting Britain in coming to terms with its relative "decline" and loss of empire.

NATO formalised Britain's role as the US' closest, most able and willing ally. NATO also served to uphold British identity and the perception in that Britain has to be involved if international challenges are to be successfully resolved. As developments unfolded after the Cold War, NATO no longer was able to ensure that Britain's traditional status as a great power could be retained.

NATO's continued importance to the UK is subject both to Britain's and Europe's dwindling importance to American security and, to the changing relevance of military power, traditionally Britain's foremost "currency". The question then is how realistic current UK policy is.



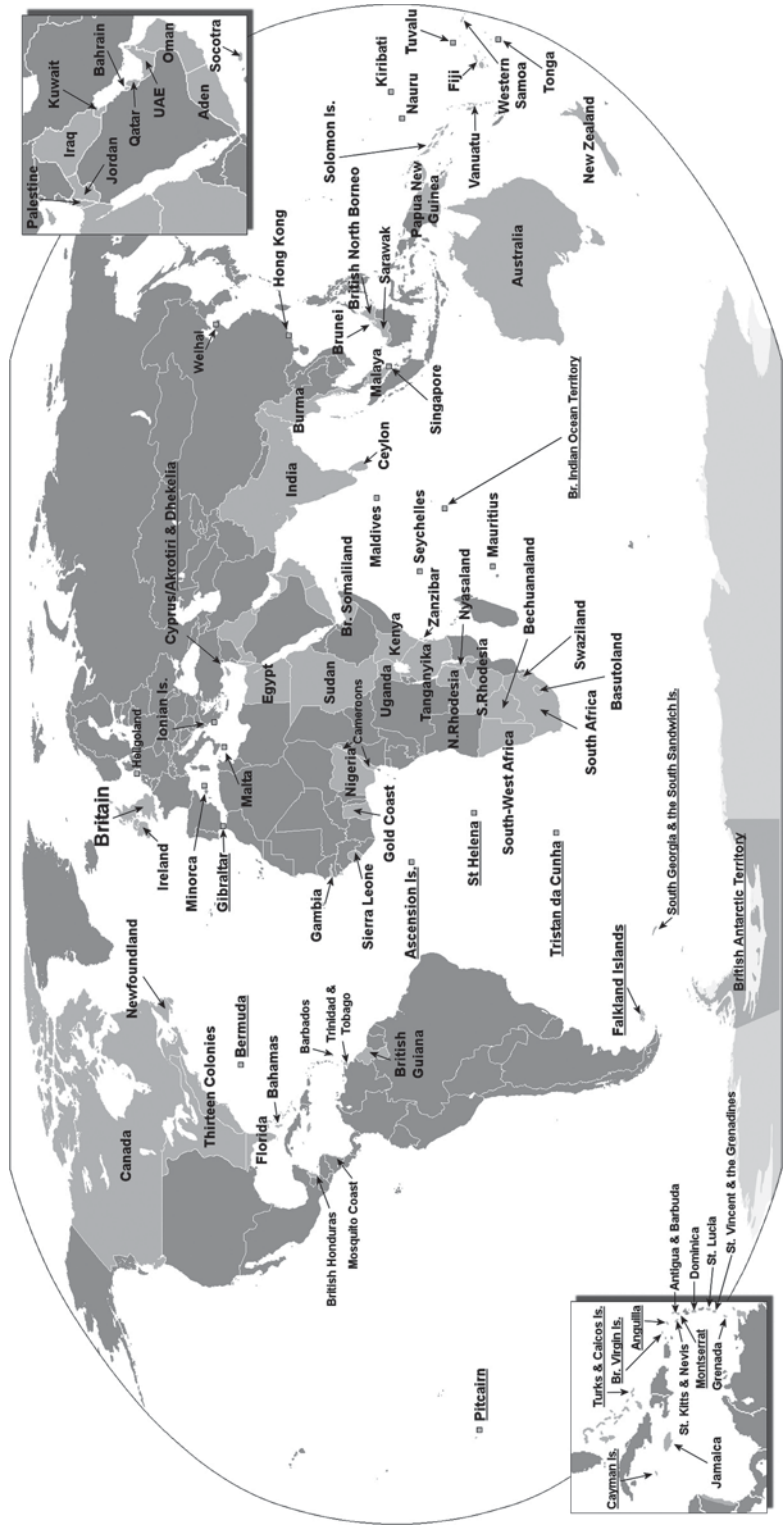
INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER Norwegian Institute For Defence Studies

ISSN 1504-6753

© Norwegian Institute for Defence Studies info@ifs.mil.no – ifs.forsvaret.no

INNHold

HOVEDPUNKTER	7
INNLEDNING	13
HVOR KOMMER BRITENE FRA? EKSEPSJONALISME, IMPERIUM OG GLOBALT UTSYN	21
CHURCHILLS TRE SIRKLER OG BRITISK SELVBILDE	39
“SPECIAL RELATIONSHIP” – HVOR SPESIelt?	67
ETABLERINGEN AV NATO	89
“RETREAT FROM EMPIRE”: INDIA, SUEZ – OG ØSTENFOR	125
SUEZ-KRISEN 1956 – ET VEISKILLE FOR BRITENES ROLLE I VERDEN	139
BRITENES VEI MOT EUROPA – NOEN KONSEKVENSER	163
BRITISKE KJERNEVÅPEN – BINDELEDD MELLOM USA OG EUROPA	211
21. ÅRHUNDRE – NYE SAMARBEIDSMØNSTRE OG BRITISK MILITÆRMAKTS RELEVANS	245
KONKLUDERENDE KOMMENTARER: HVORDAN BEVARE BRITISK INNFLYTELSE, OG BASISEN FOR STORBRITANNIAS STORMAKTSROLLE	293
BIBLIOGRAFI	309



Dette kartet illustrerer utstrekningen av Det britiske imperium. Med unntak av de første amerikanske østkyst-statene, som brøt med Storbri-
 tannia gjennom den amerikanske uavhengighetskrigen, omfatter kartet i hovedsak de besittelser (kolonier, dominions, mandatområder, etc.)
 som tilhørte britene på høyden i 1920-årene. Kartet er hentet fra Wikipedia.

HOVEDPUNKTER

Studien diskuterer og belyser bakgrunn for og årsak til Storbritannias viktige rolle

- ved etableringen av NATO, og
- som alliert medlemsland.

På dette grunnlag tilbys en vurdering av NATOs betydning for britene, og av britisk politikk overfor NATO og allierte. Av studien fremgår bl.a.:

- Samspillet mellom Storbritannias interesser “ute” og “hjemme” (henholdsvis utenfor og innenfor NATO-landenes territorier) har fra første stund definert britisk NATO-politikk.
- Ønsket om å opprettholde og oppdatere de spesielle forbindelsene til USA har siden 1940 stått helt sentralt i britisk politikk, og har spilt en fundamental rolle for britiske myndigheter både da NATO ble etablert, under Den kalde krigen og i perioden siden (fra 1989/91), herunder etter 9/11 (11. september 2001).
- Fra å være én av de “tre store” medio 1945, måtte britene raskt tilpasse seg en verden som ikke lenger var dominert og definert av Europa. Britene forsøkte lenge å basere denne tilpasningen på å være “stor”: Først mest mulig autonom, dernest stor i kraft av sitt nære forhold til USA. NATO ble etablert på basis av en verden ikke lenger dominert av Europa, men av USA. Britenes forhold til Europa har alltid vært komplisert, og er ennå uavklart på viktige punkter. Britene vil helst stå med én fot i Europa og den andre fritt utenfor. Europa har alltid vært et middel for noe mer i britisk politikk.
- Storbritannias betydning for USA og alliert sikkerhet var primært knyttet til britenes bakgrunn og spesielle ressurser, med utgangspunkt i landets imperium og globale

nærvær. Da Europa som følge av 2. verdenskrig ble sentral for amerikansk sikkerhet, var det desto viktigere for USA å ha en trofast og aktiv nær alliert. Britene fremsto i lys av dette som USAs naturlige “nærmeste allierte”, en alliert seiersmakt fra 2. verdenskrig med vilje – om ikke alltid med samme evne – til å handle og “rettlede” den unge supermakten. For britene ble privilegert makt og utforming av alliansemønstre vesentlig. Dette kunne bare oppnås via USA. Derfor har det vært et sentralt mål for britisk politikk å bevare britenes relevans og nytte i amerikanske øyne. Dette er blitt mer utfordrende ikke minst fordi det strategiske tyngdepunkt flytter seg fra Europa til Asia.

- Av denne grunn ligger ikke de britiske øyer lenger like strategisk sentralt plassert, og britenes betydning for USA kan lettere reduseres. Samtidig er det gått lang tid siden britenes imperiale erfaringer. Tradisjonelle britiske fortrinn m.h.t. viten om “verden der ute” er ikke like åpenbare i forhold til en verden som er i rask forandring. London har derfor ikke de samme komparative fordeler som støttespiller for USA, men vil fremdeles kunne tilby kapasiteter og kompetanse få andre land kan fremskaffe.
- USA er heller ikke lenger noen uerfaren supermakt, som landet var i den første etterkrigsperioden, da omstendighetene inviterte landet til å bli i Europa, og på mange vis dyttet USA aller fremst i rampelyset. Behovet for, og betydningen av, britisk medvirkning er derfor endret. Britenes utfordring er å vise at behovet fortsatt foreligger.
- Studien forholder seg bl.a. til Churchills berømte “tre sirkler”: Forestillingen om at britenes internasjonale innflytelse primært ville være en funksjon av hvilken innflytelse London kunne oppnå i forhold til henholdsvis USA, Europa og “den store verden” (imperiet, Commonwealth og dagens globaliserte verden). Dette sirkel-konseptet utgjør et referansepunkt for studiens fremstilling.
- NATO var fra sin etablering et egnet virkemiddel for å fremme britiske interesser, både m.h.t. å forsvare de britiske øyer, og som basis for å sikre britenes særlige interesser ute, spesielt i forhold til Storbritannias mange oversjøiske besittelser. Britenes evne og vilje til bruk av militær makt ble Londons “currency”, og NATO var en egnet ramme – og forum – for å spille dette ut.
- Britene spilte en vesentlig rolle da NATO ble etablert og USA forpliktet seg militært og politisk til Europa. NATOs betydning for britene har i vesentlig grad ligget i at alliansen har vært ramme for å sikre fortsatt amerikansk nærvær i Europa. London har vært villig til å underordne egne interesser for dette sentrale formål.
- USA var, og er, både en Atlanterhavs- og Stillehavsmakt. At Storbritannia i de første

tiår etter 2. verdenskrig også hadde betydelige interesser i Asia, øst for Suez, gjorde parløpet mellom de to landene mer naturlig, som en fortsettelse av samarbeidet under krigen. Dette samspillet skulle få betydning for NATO.

- Britene ønsket at NATO skulle ha en dobbelfunksjon: Fremme allierte og britiske interesser samtidig og gjerne parallelt. Dette ble forsøkt i mange sammenhenger, herunder i alliansens organisasjon, militære struktur og beslutninger, men også innen geografisk definerte regioner. Middelhavsområdet og Midtøsten utgjorde en møteplass mellom allierte lands interesser ute og hjemme. "The Greater Middle East", inkludert Suez-kanalen og Aden-bukten, var også porten til Asia.
- NATO har også vært et egnet forum for å *demonstrere* britisk innflytelse. Storbritannias tradisjonelle rolle som "balansør", forsterkningsnasjon og støttemakt i forhold til allierte land i Europa, spesielt i den vestlige og sentrale delen av kontinentet, er imidlertid ikke lenger like vesentlig i lys av den internasjonale utviklingen og fremveksten av nye maktmønstre. Denne rollen er dessuten begrenset av rådende og planlagte britiske militære ressurser.
- Storbritannia ønsker fremdeles å spille en ledende internasjonal rolle, ikke lenger som verdensmakt, men som "makt i verden". Britene har tradisjonelt gjort seg gjeldende ute, herunder i Middelhavs- og Midtøsten-regionen og i Asia. En oppdatert avklaring av landets mål og muligheter internasjonalt er forsøkt, men det siste forsøket (*Strategic Defence and Security Review 2010*, SDSR) bekreftet i tankevekkende grad at gamle forestillinger om landets rolle fortsatt er styrende, ikke minst troen på at viktige internasjonale utfordringer ikke kan løses uten britisk medvirkning.
- Dette selvbildet, og briterens identitet, er tradisjonelt forbundet med å være stor, å ha innflytelse, og dermed tilgang til de virkemidlene som sikrer stormaktsrollen, synes å være den viktigste årsaken til dette. Britiske økonomiske realiteter har alltid virket begrensende og forstyrrende i denne sammenheng, men britene har vist en frapperende evne til å holde på sitt selvbilde, som dermed også har hatt betydelig innvirkning på hvordan London har definert britiske interesser, selv i en globalisert verden der NATOs funksjon og rolle er modernisert, den sovjetiske trussel bortfalt, og briterens tradisjonelle militære etterkrigsnærver på kontinentet (i Tyskland) på det nærmeste er opphørt. Det går derfor en rød tråd gjennom britisk politikk, der selvbildet, slik det ble utviklet gjennom kriger og imperiebygging, i stor grad har opprettholdt de samme nasjonale interesser også gjennom perioder av imperieavvikling, tilbakegang (*decline*) og endring.

- Etter de siste ti års erfaringer, har de nyvalgte britiske myndigheter retorisk nedtonet betydningen – og relevansen – av militær makt. Det gjenstår å se hvordan omstendighetene, og de faktiske militære engasjementer britene måtte påta seg, vil påvirke en slik intensjon. Den internasjonale utviklingen medfører at konflikten karakter er i endring. Kommende konflikter vil i større grad kunne preges av “hybrid krigføring”, selv om klassisk våpenkappløp og konflikt mellom stater igjen synes mer sannsynlig. Totalt sett fremstår britenes tradisjonelle maktmiddel imidlertid som mer problematisk, samtidig som Storbritannia tilsynelatende ikke lenger finner at utviklingen tilsier at britene skal bruke betydelig mer til militære formål enn hva europeiske allierte gjør.
- Målet for britisk politikk synes å forbli det samme: Å fremme Storbritannias internasjonale stormaktsrolle og –status. Derfor vil London søke nye samarbeidsmønstre, ikke bare med de større land, men nå også med mindre. Slike mønstre kan bidra til at Storbritannias forhold til Europa forblir uavklart på viktige punkter: Det kan forsette å flyte. I den grad nytt samarbeid inngås, vil britene vise hvorvidt de ønsker å opptre mer som en likemann, eller snarere fortsetter å betrakte mindre, allierte land som haleheng til egen stormaktsrolle.
- Globaliseringen bidrar uansett til å eksponere at Storbritannia er blitt et “middels, europeisk land”, ennå med noen særlige kjennetegn, men i økende grad et land som regnes som del av den europeiske region. Britenes selvilde er under press.
- Ivaretagelse av sikkerhet i Europa er samtidig blitt mer ad hoc-preget. En slik utvikling gjør NATOs betydning for britene mer usikker og uklar. Britenes rolle og innflytelse i NATO reflekterer både landets stilling i forhold til USA, landets militære ressurser, og britenes forhold til Europa. Britenes selvilde tilsier at man tenker atlantisk, og gjør det vanskelig for London å opptre som “europeer”. Kanskje har britene like mye å tape på – hypotetisk – å avstå fra forestillingen om å være et bindeledd mellom USA og Europa (en viktig del av britenes selvilde) som de kan tape på å holde på sin identitet, og handle deretter. Sannsynligheten er derfor rimelig stor for at London vil fortsette en politikk som holder forbindelsene til fortiden ved like, også for å unngå endringer i selvilde og dermed nasjonale interesser som tydeliggjør britenes reduserte rolle. Man ser fremover ved å skue mye tilbake.
- Fra 1940 har man sett mange eksempler på manglende britisk realisme, særlig når det gjelder egne ressurser. Ikke desto mindre har britene ofte lyktes i å “trekke seg opp etter håret”. Erfaringene fra 2. verdenskrig, kanskje særlig den innledende fasen da britene sto alene, har påvirket britisk tankegang siden. Mot alle odds overlevet britene, og gikk seirende ut av striden gjennom kompaniskap med andre stormakter

og koalisjonskrigføring. Man har derfor sett at også det tilsynelatende urealistiske lar seg realisere, hvis bare viljen og innsatsen er til stede. Britiske myndigheter har i praksis spilt opp til at omverdenens *forestilling* av britiske evner skal bidra til at Storbritannia kan “punch above its weight”.

- Dette har bidratt til en kombinasjon av mangel på realisme og en kyndig, pragmatisk realpolitikk, som i utgangspunktet har fortonet seg som en selvmotsigelse, men som i praksis ofte har fungert. NATO har bidratt til at dette har vært mulig. Utviklingen har imidlertid ført til at alliansen i mindre grad kan bistå britene på samme måte. Det har delvis sammenheng med at militær makt, og bruk av denne, ikke synes å gi samme politiske uttelling som det gjorde under Den kalde krigen og i 1990-årene, da Europa ble samlet. Fortsatt kan “troops for influence” gi en viss bonus i NATO-sammenheng, men dette er blitt mer usikkert.
- Britene har tradisjonelt ønsket å kunne være der det skjer. NATOs videre betydning for Storbritannia ligger også i om den lenger kan bidra til at dette oppfylles. Landets militære utgifter, om enn fortsatt betydelige, synes ikke tilstrekkelig store til at britisk militær makt kan fungere som et like effektivt og troverdig virkemiddel for å fremme britiske stormaktsambisjoner. Signalene (SDSR) om å nedtone militær makts rolle kommer samtidig som London fastslår at kriser og konflikter kan oppstå hyppigere og tidvis være mer sammensatte, og dermed vanskeligere å håndtere.
- Rammebetingelsene og grunnlaget for å hevde Storbritannias stormaktsstatus er kort sagt blitt mer krevende. Når Londons mål ikke desto mindre er å beholde posisjonen både som “makt i verden” og som USAs fremste og nærmeste allierte, fremstår NATO fortsatt som sentral, samtidig som nylig erfaring viser at alliert aktivitet “ute” hverken virker spesielt samlende eller bidrar til å eksponere britiske fortrinn. Britisk aktivitet “hjemme” har derimot alltid virket i stabiliserende retning.
- Britiske erfaringer med å finne en formel for fortsatt global innflytelse i en verden dominert av andre, har en viss relevans også for dagens verden, med nye og fremvoksende maktmønstre. Hva hvis stormaktsrollen blir et mål i seg selv? Hvor lenge kan man flyte på gammel storhet, og hvor mye av det gamle bør gjenfinnes i det nye for at et lands myndigheter skal kunne føre en realistisk realpolitikk?
- Britenes håndtering av tronskiftet, prosessen der USA avløste Storbritannia som den viktigste internasjonale makten, samtidig som britene beholdt en viktig rolle og innflytelse, sier mye om at britenes selvbylde også tillot en pragmatisk tilpasning til fremvoksende realiteter. NATO spilte en betydelig rolle for å bistå britene i å håndtere prosessen der USA og Storbritannia “byttet plas” i internasjonal rang. Til tross

for endel knuffing, foregikk prosessen overraskende fredelig. Fordi britene hadde et globalt imperie-utgangspunkt, ble NATO "ute" og "hjemme" knyttet til denne prosessen.

- Britiske myndigheter må avklare hva britene vil, og hvilken rolle og betydning NATO bør og kan ha for dem. Andre lands forhold til britene vil kunne innvirke på dette, men primært vil britiske myndigheters selvbilde forbli avgjørende. Churchills sirkler forutsatte at britene forholdt seg til omverdenen primært som et subjekt, ikke objekt. Britisk politikk og selvbilde ble derfor preget av evnen til å influere andre mer enn andre kunne påvirke britiske beslutninger. Dette synes fortsatt i stor grad å legges til grunn. Om britene ikke lenger er sterke og betydelige nok til å influere mer enn å bli influert, vil dette selvbildet derfor kunne skape nye utfordringer for London, som også NATO kan få merke.

Innledning

Denne studien tar for seg britiske myndigheters selvbylde og betydningen NATO har hatt i britisk politikk. Anslaget er overordnet og strategisk, de lange linjene skal primært vurderes. For å kunne gjøre dette, er det nødvendig å trekke frem noen av hendelsene, utfordringene og handlingene. Bakgrunnen, historie og tradisjoner, representerer for britene en vesentlig faktor for hvordan deres sikkerhets- og forsvarspolitikken utformes. Det er samspillet mellom aktuelle utfordringer, “the British mindset” – formet nettopp av historiske føringer – og foreliggende ressurser, som sammen har fastsatt britisk politikk. Derfor søker studien å belyse noen faktorer som kan gi økt forståelse for hvilken rolle Storbritannias¹ myndigheter spilte i tilknytning til etableringen av NATO, og hva alliansen har betydd som én viktig del av relevant britisk politikk.

Det er *rammene og forutsetningene* for britisk NATO-politikk, snarere enn politikken som sådan, som skal fokuseres. Dermed søker studien å gi bakgrunn for bedre å kunne vurdere hvorfor NATO har betydning for britene, og hvordan. Studien vil avslutningsvis søke å samle tråder. Dette vil gjøres ved å belyse de britiske veivalgene innenfor sikkerhetspolitikk og bruk av militær makt som ble foretatt gjennom regjeringen Camerons *Strategic Defence and Security Review* (SDSR), offentliggjort oktober 2010.² En slik avsluttende vurdering vil derfor se dagens britiske veivalg, og medfølgende syn på britenes rolle i en verden i rask endring, i lys av forhold ved britisk NATO-politikk som er beskrevet i foregående kapitler. Dermed vil studien kunne

-
- 1 Betegnelsen “Storbritannia” vil stort sett bli brukt, men viser primært til “United Kingdom” (UK) snarere enn “Great Britain” (GB). UK består av England, Skottland, Wales og Nord-Irland. GB omfatter de tre førstnevnte. Storbritannia omfatter imidlertid også kolonier og besittelser: Derfor vil en distinksjon mellom “Storbritannia” og “de britiske øyer” gjøres i teksten der det er nødvendig i en historisk kontekst.
 - 2 *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, HM Government, oktober 2010.

tilby en historisk basert vurdering også av hvilken betydning NATO kan ha for britene fra 2011.

Handlingsrommet, de muligheter britiske myndigheter skaper for seg selv, og de begrensninger utviklingen og omverdenen pålegger britene, er relevant gjennom hele studien. Dersom makt i internasjonal sammenheng er en funksjon av både evnen til å influere andre og å hindre/motvirke at andre kan påvirke en selv, vil også britisk makt og innflytelse være avhengig av hvilket *bilde* omverdenen har av britene, deres evner og vilje. Her er potensialet for å flyte på fordums storhet absolutt til stede, men det krever kreativitet, pragmatisme og en god slump kynisme. Samtidig må man huske at makt, som sådan, i sitt vesen er moralsk nøytralt. For britene har militær makt og bruken av denne vært en innebygget del av den internasjonale ordens struktur. Den til enhver tid eksisterende internasjonale orden er basert på erkjennelsen av at berørte aktører er uenige, og at det samtidig foreligger diverse begrensninger på deres evne til å sikre enighet. Ett lands makt må derfor løpende tilpasses andres.³ For britene har militær makt således vært en del av dette bildet, og bidratt til en slik løpende tilpasning, som for briterenes del på mange måter synes å ha vært relativt vellykket, også fordi London samtidig ofte har klart å spille på andre lands *forestillinger* om britisk makt.

Dagens globalisering representerer en fundamental endring i internasjonal politikk, som innebærer at hendelser i én del av verden umiddelbart kan ha effekt i en helt annen ende, og som dessuten introduserer nye stormakter og styrkeforhold. Etterhvert som britiske ressurser i forhold til omverdenen er blitt mer begrenset, har utfordringen blant annet bestått i hvorvidt Whitehall⁴ har evnet å samle britiske ressurser og prioritere sine mål tilstrekkelig til at Storbritannia har kunnet influere utvikling og utfall på områder og i spørsmål der London har sett det som spesielt viktig. Samspillet mellom britisk hang til improvisasjon på den ene siden og evne til å organisere sine ressurser på den annen, er én viktig side her, men studien vil også vurdere hvordan bruk av britisk militær makt har vært en del av briterenes fremme av egne interesser. Dette har også relevans for hvilken rolle NATO har spilt i britisk politikk. Et viktig spørsmål er således om militær makt, særlig sammen med allierte og partnere, er like aktuell og egnet som én del av britisk politikk nå som før. Dermed forsøker studien å bidra til forståelse av grunnlaget for hvor britisk NATO-politikk står idag, og av NATOs betydning for britene.

Briterenes globale engasjement var en del av NATOs grunnlag. Storbritannia spilte en avgjørende rolle ved etableringen av NATO, og alliansen bærer fremdeles preg av den opprinnelige organiseringen, som var klart britisk influert, foruten av både den uforholdsmessig sterke representasjon britene har hatt i NATOs organisasjon og den rollen de har spilt i alliansen siden 1949/50. Britiske syn og perspektiver har i betydelig grad preget den allierte dagsorden siden etableringen. Diskusjonen om NATOs aktivitet "ute" og

3 Michael Howard, "Military Power and international order", *International Affairs*, 85:1, 2009, s. 153.

4 Heretter brukt som betegnelse på det britiske regeringsapparat. "Westminster" brukes ofte om Parlamentet og det politiske miljøet som utgår fra dette, men i denne studien fokuseres den utøvende makt.

“hjemme” (henholdsvis utenfor og innenfor NATOs eget territorium) kan stilles i delvis nytt lys når man studerer hvordan alliansens grunnlag ble sikret i de første, avgjørende etableringsårene. Britene har ikke hatt samme interesse av å skille mellom engasjement henholdsvis hjemme og ute som man fra norsk side har hatt. For Norge har det vært ønskelig å skille mellom *alliansens* aktivitet og *allierte lands* aktivitet når hjemme og ute har vært diskutert. Som både viktig ramme og forum for å spille ut britiske interesser, har NATO i britiske øyne hatt en naturlig plass i begge øyemed, mens norske interesser i langt større grad under Den kalde krigen var knyttet til at alliansens virksomhet var fokusert om og begrenset til de allierte landenes eget territorium.

Spørsmålet om allierte lands militære engasjement *out of area* skulle håndteres utenfor eller innen alliansen, var tidlig aktuelt. I noen grad ble problemet løst gjennom utvidelse av antall allierte medlemmer, slik at ute dermed ble omgjort til hjemme. Uansett utfall, preget trusler og enkelte medlemslands aktivitet ute også alliansens interne liv, og påvirket dermed hvilken betydning NATO hadde for hvert medlemsland. NATOs rolle og betydning som sikkerhetsgarantist for alle allierte, herunder også småstater som Norge, er også historien om hvordan de store aktørene har sett NATO i det brede bildet. Et viktig aspekt her er å illustrere hvordan andre sentrale sider ved britisk politikk overfor omverdenen enn rent NATO-spesifikke synes å ha påvirket Storbritannias NATO-politikk, og vice versa. Nettopp samspillet mellom nasjonale interesser og kollektiv militær aktivitet preger britisk sikkerhetspolitikk og medvirkning i flernasjonale operasjoner. Dette alliansebaserte samspillet har sin bakgrunn i britenes forsvar av sitt imperium og i den sentrale rolle koalisjonskrigføring spilte under 2. verdenskrig.⁵ Det er hevdet at Storbritannia måtte “carry two rifles”, i motsetning til de fleste NATO-allierte, ved at det ble forventet at britene skulle stille relevant militær makt både i forhold til NATO og de alliertes sikkerhetsbehov, og i forhold til britenes fortsatte globale rolle.⁶ Disse to rollene ble imidlertid sett som to sider av samme sak, på samme måte som USAs globale nærvær og evne til maktprojeksjon idag er en del av NATOs grunnlag og daglige virke. Studien vil belyse dette, også ut fra erkjennelsen av at “International activism has deep roots in the UK’s political culture”.⁷

Verden endret seg fundamentalt gjennom avslutningen av 2. verdenskrig, og var ikke lenger europeisk basert, men ble i langt større grad global. En smertelig oppbrudds-prosess fulgte, som var utfordrende for mange, også britene. En ny internasjonal orden skulle etableres, føringer fra krigstidens samarbeid spilte en rolle, men prøving og feiling m.h.t. hvilke muligheter og begrensninger som forelå – og kunne skapes – var uunngåelig. Det tok tid, og krevet mye, før effektene av krigsutfallet kunne nedfelles i den faktiske utformingen av den nye internasjonale orden. Storkrigene mellom stormaktene opphørte, og bruken av militær makt måtte sees i en ny sammenheng. Kjernevåpen-epoken

5 For dette momentet, se Malcolm Chalmers, “A Force for Influence? Making British Defence Effective”, RUSI Dossier, December 2008, nr. 6, s. 20.

6 David Sanders, *Losing an Empire. Finding a Role*, Palgrave Macmillan, Houndmills 1990, s. 289.

7 Chalmers, op.cit., s. 25.

var begynt. 2. verdenskrig ble en katalysator for avvikling av imperier (med unntak av Sovjetunionen), og antall nye stater på den internasjonale arena skulle derfor ganske raskt øke vesentlig. Alle land sto overfor en ny virkelighet, britene gikk løs på denne med en blanding av tradisjonell tro på at man kunne influere og endre, men også av at egen, tilvente rolle og privilegier nå sto under økende press. At gamle, velkjente maler for handling ikke alltid ville være relevante, var vanskeligere å erkjenne. Beslutninger i de store europeiske hovedstedene var ikke lenger toneangivende for hva som skjedde internasjonalt. Et bredere sett aktører, herunder internasjonale organisasjoner, skulle gradvis overta banen, samtidig som utviklingen i de første etterkrigsårene skulle gravitere i retning en bipolar verden. Små land som Norge måtte avklare sin posisjon og sine interesser i forhold til dette faktum. London oppdaget gradvis at dét måtte også Storbritannia.

Kontinuiteten var på ett vis brutt mellom fortid og nåtid. Storbritannia var nødvendigvis spesielt berørt av endringene når disse innebar at et europeisk- og britisk-basert globalt system var skiftet ut med et internasjonalt basert globalt system. Dette ga i sin tur opphav til flere ambivalente britiske svar på utviklingen og realitetene man sto overfor.⁸ Fordi britene beholdt sitt globale perspektiv og nærvær, var London fremdeles en viktig støttespiller for et USA som kom ut av verdenskrigen som dominerende makt, men som selv – de første årene – mente man hverken hadde tilstrekkelige ressurser eller hjemlig støtte til å innta den ledende rollen i å utforme en ny internasjonal orden.⁹ NATO ble etablert ved innledningen til den endringsprosessen som skulle sammenfatte hva krigens utfall egentlig måtte innebære. NATO gjenspeilte samtidig på flere vis nettopp denne prosessen. Britisk NATO-politikk må også sees på en slik bakgrunn.

Gjennom siste halvdel av 1800-tallet eksisterte en verden der britene og deres imperium ikke bare fremsto som den globale nr. 1-makt, men der London nettopp i den egenskap hadde aspirert til å ha “the capacity to remake the world by force”.¹⁰ Etterhvert som andre stormakter økte sin innflytelse og sine ambisjoner, måtte utsiktene til en slik kapasitet vesentlig nedjusteres. Verden var imidlertid ennå langt på vei en “europeisk tumbleplass”, som hadde sammenheng med at europeerne dengang utgjorde ca. ¼ av verdens befolkning. Utvandring fra Europa hadde satt sitt preg på flere deler av verden. Europa (særlig de vestlige og sentrale delene) hadde opplevet en rask sosial, politisk, befolkningsmessig, industriell, teknologisk og dermed økonomisk utvikling, som igjen hadde skapt både indre press og ambisjoner om å spille en enda mer aktiv og sentral rolle internasjonalt. Kun USA og Japan vokste frem som stater som kunne utfordre europeernes dominans, USA endog med en hovedsakelig europeisk-basert befolkning. “Imperial Britain” sto også på denne bakgrunn ved et viktig veiskille rundt forrige århundreskifte, stilt overfor fremvoksende og ekspanderende nye stormakter.

8 Anthony Adamthwaite, “Overstretched and overstrung: Eden, the Foreign Office and the making of policy, 1951–5”, *International Affairs*, Spring 1988, 64. årgang, nr. 2, s. 245 og 249.

9 John Lewis Gaddis, “The United States and the Question of a Sphere of Influence in Europe, 1945–1949”, fra Olav Riste (ed): *Western Security in the Formative Years*, Universitetsforlaget 1985, s. 70.

10 Sitat fra Philip Stevens, *Financial Times* 3 september 2010.

Britene håndterte denne utfordringen ved generelt å overgi sin sterke rolle i Latin-Amerika til USA, å støtte Japan for å balansere Russland, og å manøvrere nærmere Frankrike for å kunne motstå Tyskland. Den britiske strategien for å holde seg blant “the frontrunners” ble utviklet og tilpasset, med flere tilbakeslag, men førte til at Storbritannia kunne opprettholde stor innflytelse i internasjonal politikk utover i det 20. århundre. Dette ble gjort mens landets økonomiske grunnlag relativt sett gradvis ble svekket. Som det er blitt sagt: “Strategy is what you need when you don’t have any more money.”¹¹ Ubalansen mellom britiske ambisjoner og ressurser har vært en gjenganger siden. Da nye land seilte opp som stormakter, bidro dette til allianser og behov for å balansere ny og gammel makt, som endte med at Storbritannia ble trukket inn i 1. verdenskrig.

Denne verdenskrigen viste at ingen europeisk makt alene kunne dominere de øvrige. Sammen hadde disse landene kapasitet til å forme verden gjennom bruk av makt. Dette opphørte prinsipielt gjennom 2. verdenskrig, som formaliserte tronskiftet fra Det britiske imperium til USA, og medførte at Vesten ikke lenger kunne “remake the world by force”.

Perioden 1945–2001 var imidlertid en periode da vestlige land (der USA domierte) stadig hadde betydelig evne til å påvirke den internasjonale agendaen, også gjennom bruk av militær makt. Denne situasjonen synes nå i ferd med å endres, selv i lys av USAs tilsynelatende overveldende militære kapasiteter. Kanskje er man nådd et punkt der USA “is still the biggest power but not the decisive power”.¹² Russland er kommet i skyggen, mens andre regioner og land trer langt mer frem i fokus, som regel understøttet av en økonomi i sterk utvikling og/eller rask befolkningsøkning. Både økonomisk og befolkningsmessig skifter det internasjonale tyngdepunktet raskt, bort fra Europa.

Britenes særlige rolle og muligheter var i utgangspunktet preget av landets egne anstrengelser. Siden Winston Churchill og 2. verdenskrig har britene fokusert innflytelse over amerikansk politikk som kjernen i det spesielle forholdet mellom de to land. Samtidig har britene beholdt slik innflytelse siden 2. verdenskrig fordi situasjonen i Europa i så stor grad berørte amerikansk sikkerhet. Etter krigen fremsto Europa sentral for USAs sikkerhetsinteresser, ga gradvis grobunn for etableringen av NATO, og skapte basis for at Storbritannia kunne fortsette som en vesentlig støttespiller. Når Europas betydning for amerikansk sikkerhet nå synes å bli svekket, vil dette isolert sett gjøre det vanskeligere å profilere Storbritannia som en spesielt utvalgt amerikansk alliert, både bilateralt og innen en alliert ramme. Studien vil vurdere hvordan britene søker å møte en slik utfordring gjennom utforming av relevante virkemidler, herunder militære.

At “the special relationship” synes å ha redusert egenvekt, har derfor mindre å gjøre med Storbritannias nåværende styrke enn det har med dagens internasjonale realiteter å gjøre. Under 2. verdenskrig og i løpet av Den kalde krigen trengte USA en nær, erfaren og trofast alliert.¹³ Siden USA hadde stort overskudd av både ressurser og sikkerhet,

11 Economist, 28. august 2010, “Defence Spending in a time of austerity”. Sitat av Andrew Krepinevich, Centre for Strategic and Budgetary Assessments, Washington.

12 Roger Cohen, The New York Times, 2 september 2010, siterer Jonathan Eyal fra RUSI, London.

13 For dette argumentet, se Etienne de Durand, “Entente or Oblivion, Prospects and Pitfalls of Franco-British Co-operation

mens situasjonen var motsatt for Storbritannia, gikk britisk politikk ut på å overbevise Washington om at USA trengte et spesielt forhold til britene, også basert på at London aktivt kunne vise USA at Storbritannia fremdeles var viktig i mange internasjonale sammenhenger. I dagens globaliserte verden ansees britene i amerikanske øyne i økende grad som europeere, ikke som en selvstendig, autonom aktør utenfor, eller i randen av, Europa. Fordi London tradisjonelt har lagt vekt på at Storbritannia er unikt og kan fylle en internasjonal rolle som ingen annen har forutsetninger for, byr utviklingen derfor på en desto større utfordring for Whitehall. Dette innvirker også på NATOs betydning for britene og på britisk politikk, som studien vil belyse.

Et annet aspekt ved studien er hvordan NATO, særlig i de første tiårene etter 1945, var et egnet virkemiddel for Storbritannia for å oppveie at imperiet gradvis – og i stor grad fredelig – ble avviklet. Etter at Sovjetunionen ble oppløst, beholdt NATO gjennom 1990-årene fokus på nærområdene (Balkan), og for britene fremsto NATO også derfor fremdeles som egnet for å fremme britiske interesser knyttet til et mest mulig stabilt og fredelig kontinent. Etter 11. september 2001 (9/11) er situasjonen gradvis endret, og rammevilkårene både for bruk av vestlig og alliert militær makt for å ivareta vestlige sikkerhetsinteresser, og for å forme verden, er langt mer problematiske. Et resultat av dette kan bli at NATO er mindre egnet for britene når det gjelder aktivitet ute, mens britene – etterhvert som Storbritannia konsolideres som et middels stort, europeisk land – vil ha økende behov for likesinnede og nærliggende samarbeidspartnere, også for å profilere seg internasjonalt. Disse landene finnes i Europa. Dermed kan også alliert territorium (“hjemme”) på ett vis bli viktigere for London. Tilknytningen til Europa har imidlertid tradisjonelt vært et middel for noe mer i britisk politikk, og det er grunn til å tro at britiske intensjoner bak eventuelt nye samarbeidsmønstre av mer hjemlig karakter slik sett neppe endres helt.

Et nøkkelspørsmål er uansett om britenes selvbylde lenger er tilstrekkelig realistisk. Har britene klart å tilpasse seg utviklingen og raske endringer i det internasjonale mønster? Eller styres de snarere av et urealistisk syn på seg selv, sin betydning og muligheter, som kan spille dem et puss og som gjør det vanskeligere å utforme en tidsmessig britisk NATO-politikk? Er London fanget av egne forestillinger om sin rolle og tyngde, som hører en annen epoke til? Etter 2001 synes britene i økende grad å ha problemer med å avklare hva NATO fortsatt betyr for dem. Den historiske britiske militære rolle i Europa, permanent stasjonert siden 1944, er på det nærmeste utspilt, og Afghanistan-nærværet har illustrert hvilke utfordringer NATO står overfor når alliansen opererer utenfor alliert territorium. Hvilken funksjon og rolle skal – og kan – alliansen dermed ha for britene? Har Whitehall beholdt sin uforholdsmessig store innflytelse innen NATO? I jakten på svar vil studien belyse hvor viktig NATO fremdeles – av Whitehall selv – vurderes, og hevdes, å være for Storbritannia.

Studien vil således basere seg på en *hypotese* om at NATO for britene har utviklet

seg fra lenge å ha vært et egnet virkemiddel for å hegne om britenes stormaktsposisjon, i bredere forstand, til å bli mer av et tveegget sverd, som snarere kan svekke britenes rolle og innflytelse, og som i nye internasjonale omgivelser eksponerer britenes begrensninger. Nye tiltak som britene vurderer for å bøte på dette – ofte i samarbeid med andre – kan snarere bidra til å befeste omverdenens syn på at britene ikke lenger fremstår som en ubestridt stormakt. Med andre ord: NATOs relevans og betydning for britenes ambisjon om å bevare sin stormaktsrolle synes å bli redusert. En vurdering av gehalten i denne hypotesen vil presenteres i studiens siste del.

Historien om Storbritannias rolle under 2. verdenskrig og de første etterkrigsårene før NATO ble etablert, er også fortellingen om hvordan britene abdiserte i forhold til sin tidligere rolle som ledende internasjonal aktør, og ga rom for et tronskifte. NATO var en viktig del av formaliseringen av dette tronskiftet, der USA etter innledende nøling påtok seg en sentral rolle, både internasjonalt og ikke minst i forhold til Europa. At dette skiftet i maktmønster på vestlig side skjedd såpass udramatisk, skyldtes i stor utstrekning britene og deres selvbilde. London utviste her mye realisme, ofte smertefull. Samtidig ble britisk realpolitikk ledsaget av en ofte urealistisk stor tro på egne evner, som en slags kompensasjon for tapt innflytelse. Vilje manglet derfor sjelden, som vi skal se.

Etter å ha presentert viktige elementer ved britenes selvbilde og mentalitet i kapittel 2, vil studien introdusere Churchills konsept om britisk innflytelse innenfor tre sirkler, som har betydd mye for senere britisk politikk. Britenes forhold til sitt imperium og samvelde, sine forbindelser over Nord-Atlanteren og til det europeiske kontinentet definerte Londons politiske mål og interesser, og utgjorde dermed basisen for britenes syn på NATO. Dette vil omtales i kapittel 3, før studien i kapittel 4 vil behandle britenes spesielle forhold til USA, et forhold som i stor grad formet britiske ambisjoner i forhold til NATO. Etableringen av alliansen illustrerer hvordan forskjellige britiske interesser spilte sammen, og kapittel 5 vil belyse disse og andre faktorer som definerte hvordan alliansen ble utviklet i sine første år. Påfølgende kapittel vil omhandle britenes “retreat from Empire”, som påvirket hvilken rolle NATO hadde for London. I kapittel 7 vil et vesentlig veiskille i britisk etterkrigspolitikk bli nærmere omtalt. Basert på disse kapitlene vil britenes forhold til Europa vurderes i kapittel 8. Britiske kjernevåpen berører alle aspekter ved landets politikk utad, og vil beskrives i kapittel 9. I kapittel 10 vil tråder som er lagt ut i foregående kapitler bli forsøkt samlet, og i kapittel 11 vil konkluderende vurderinger tilbys. Studien vil med dette vurdere hvor britiske myndigheter står ved innledningen til 2011, og i hvilken grad tradisjonell tankegang, mentalitet og preferanser fremdeles påvirker Storbritannias politikk overfor omverdenen, der NATOs betydning fokuseres.

Hvor kommer britene fra? Eksepsjonalisme, imperium og globalt utsyn

NOEN HISTORISKE BAKGRUNNSELEMENTER

Alle land har skapt seg sin egen nasjonale fortelling, basert på egne myter, historiske veiskiller og knagger. Britene er intet unntak, men de representerer på den annen side kjerneeksempelet på hvordan fortid og tradisjoner kan foredles, bevares og anvendes etterhvert som utviklingen går sin gang. Storbritannia var lenge verdens ledende makt. Denne rollen preget britene, og understreket Storbritannias globale grep og utsyn. Britene så på seg selv som spesielle, og dyrket sin egenart og det faktum at man kontrollerte et vidstrakt imperium. Britisk *exceptionalism* ble utviklet og sementert. Royal Navy, sammen med strategisk plasserte baser og støttepunkter, sikret pulsårene mellom Storbritannia og dets besittelser, ikke minst til kronen i juvelen, India. Den britiske hær var en begrenset ekspedisjonsstyrke, som delvis var stasjonert i India og andre kolonier, men som også var en utrykningsstyrke, en profesjonell, mobil styrke som kunne sendes til de områder av imperiet der det var behov for ekstra innsats. Ellers sørget britene for at egne styrker stasjonert i koloniene var forsterket gjennom lokale enheter, som tilsammen skulle holde "ro og orden".

Pax Britannica, perioden da britene dominerte, varte strengt tatt fra slutten på Napoleonskrigene (1815) til påfølgende århundreskifte (1897). Det var særlig i denne perioden britene "ruled the waves", bygget seg opp og konsoliderte stillingen som imperiemakt med besittelser og interesser spredt rundt kloden. Perioden frem til 1. verdenskrig skulle medføre slutten på denne dominansen,¹⁴ selv om Storbritannia ennå i lang tid forble en

14 En slik inndeling foretas bl. a. av Paul Kennedy, *The Rise and Fall of British Naval Mastery*, Third Edition, Fontana 1991.

betydelig sjømakt. Datidens ønske om at Royal Navy skulle være dobbelt så stor som de neste to mariner tilsammen, kunne ikke opprettholdes, da USA, Tyskland og Japan bokstavelig talt seilte opp som nye sjømakter. Rivaliseringen til sjøs skjedde parallelt med en rivalisering om kolonier og tilgang til naturressurser. For britene var det avgjørende å kunne holde på sine besittelser, også fordi man dermed sikret seg mot at ressursene skulle komme på rivalers hender. Det var likefullt de to verdenskrigene som i særlig grad endret grunnlag og rammer for britenes verdensrolle.

Historisk hadde britene, etter å ha forsøkt å erobre og holde på territorium på kontinentet (inntil hundreårskrigen (1337-1457) endte med at britene ble slått), trukket seg tilbake og betraktet kontinentet som "Europa". Trusler og utfordringer derfra var kommet med ujevne mellomrom (spanjoler, franskmenn, den katolske kirke), men samtidig hadde britene særlig fra 1700-tallet begynt å utvikle og utvide sitt imperium. Noen tilbakeslag fulgte, ikke minst den amerikanske uavhengighetskrigen, men etter Napoleonskrigene fulgte gradvis store interne endringer, med industrialisering, urbanisering og teknologiske nyvinninger, som bidro til at britene trådte frem blant de aller fremste. Utviklingen av imperiet i siste del av 1800-tallet innebar at i valget mellom å se mot Europa eller mot havet, mot områder på den andre siden av sjøen, valgte britene havet. Napoleonskrigene hadde bekreftet hvordan britene primært så sin rolle som *balansørens* i forhold til utviklingen på kontinentet: Storbritannias sikkerhet og interesser kunne bare ivaretas ved at britene aktivt interвенerte dersom én stat truet med å dominere kontinentet, og dermed truet de britiske øyer militært. Slik intervensjon skjedde imidlertid bare ved behov. Samtidig hadde britisk forpliktelse om støtte til en kontinental alliert – ofte den nest-sterkeste makt – ikke vært fremmed for britisk strategi, men snarere vært en sentral side ved britisk Europa-politikk. Skulle britene kunne påvirke utformingen av det europeiske systemet, måtte britiske soldater settes inn i aktuelle stridsområder.¹⁵ Dette prinsippet går siden igjen i britisk politikk.

Det var dette som førte til at britene gikk med i 1. verdenskrig. Inntil den preussisk/franske krig i 1871 hadde London betraktet Frankrike som den primære utfordringen på kontinentet. Da Tyskland ble samlet, overtok den nye stormakten i hjertet av Europa rollen som primærutfordring, en utfordring som raskt vokste seg større gjennom tysk industrialisering, befolkningsøkning og sjømilitær oppbygging. For britene var det særlig vesentlig å forhindre at den kontinentale hegemoni-makten fikk kontroll over Belgia og Nederland, som springbrett for operasjoner mot de britiske øyer. Dette, sammen med nødvendigheten av å kontrollere hjemlige farvann, ikke minst Den engelske kanal, var britenes viktigste strategiske hensyn, som det hadde vært like siden hundreårskrigen.

Bildet av "hvor britene kommer fra", med utgangspunkt i Storbritannia som en øystat, er blitt oppsummert slik:

15 Michael Howards poeng, ifølge Lawrence Freedman, *The Politics of British Defence 1978-98*, Macmillan 1999, s. 28f.

Her pretensions to become a continental power, to expand as her rivals were expanding, by continental conquest and inheritance, were finally settled by the Hundred Years War. Since then she has looked to the sea as at once her defence and her opportunity. [...] The waters which divide her from western Europe are so narrow that she can never for long remain indifferent to what happens on the opposite shores of the Channel or the North Sea". [...] It was to secure the independence of the Low Countries that we fought Spain in the sixteenth century, that we fought Napoleon in the nineteenth and that we fought Germany in the twentieth. Here [...] we find a permanent basis of British policy.¹⁶

1. verdenskrig (1914–18) innebar at britene måtte utvikle sin lille, profesjonelle ekspedisjonshær til en massehær etter kontinentalt mønster, en styrke som måtte utkjempe en kontinental krig med kontinentale tap. Takket være amerikansk intervensjon mot slutten av krigen, tippet krigslykken i vestmaktens favør, og britene fremsto ikke bare som én av krigens seierherrer, men økte også sitt imperium som følge av krigsutfallet. De slagne tyske og ottomanske riker mistet sine besittelser, og ved siden av Frankrike "påtok" Storbritannia seg å overta. Slik tok britene kontroll over ytterligere, store områder i Midtøsten (blant annet det palestinske mandat område og Irak), dominerte det som skulle bli Saudi-Arabia, foruten Iran og Egypt, og overtok tyske kolonier i Afrika. Dette styrket ikke minst briternes grep om forbindelseslinjene mellom de britiske øyer og India, hvis senter var Suez-kanalen, som var britisk kontrollert. Et Storbritannia som var svekket av verdenskrigen, ble dermed slik sett "styrket" gjennom nye besittelser. Dette bidro til at forholdet mellom selvbilde og reelle betingelser/ressurser begynte å komme i utakt. I dette lå en gryende utvikling av en form for mangel på realisme knyttet til egne muligheter og begrensninger, som vil være et gjennomgangstema i studien.

Før 1. verdenskrig koketterte mange briter med de angivelige fordelene ved *Splendid Isolation*. Denne merkelappen er knyttet til perioden fra 1900 til 1914, men er misvisende, fordi britene i disse viktige årene inngikk flere samarbeidsavtaler med europeiske makter. Britene posisjonerte seg også i forhold til den tyske sjømilitære oppbyggingen, med støttepunkter langs den britiske østkysten (herunder i Skottland), ikke bare langs Kanalen. Samtidig ble den store marinebasen i Scapa Flow på Orknøyene (på høyde med Stavanger) opprettet, ikke minst som bidrag til at Royal Navy også skulle kontrollere de nordlige Nordsjø-utløpene (mellom Skottland og det norske Vestlandet). Endringene bidro til å gi britene evne til å agere både på åpent hav og i Nordsjø- og Østersjøfarvann nærmere tyske kyster. På norsk side forsto man i denne perioden endringene i Norges sikkerhetspolitiske stilling, og erkjente at særlig strekningen mellom Kristiansand og Bergen ville være utsatt for eventuelle nøytralitetskrenkelser. Det norske sjøforsvaret ble utviklet i lys av dette.¹⁷ Krigsutbruddet innebar under enhver omstendighet ugjenkallelig

16 Austen Chamberlain, "The Permanent Bases of British Foreign Policy", *Foreign Affairs*, July 1931, nr 4, s. 538f.

17 Bjørn Terjesen, Tom Kristiansen og Roald Gjelsten. *Sjøforsvaret i krig og fred. Langs kysten og på havet gjennom 200 år*. Fagbokforlaget 2010, se særlig s. 213, 237 og 240.

slutten på britisk isolasjon fra kontinentet. De britiske øyer var ikke lenger usårbare.¹⁸ Britene hadde ikke vært, og ville aldri være, upåvirket av omgivelsene, spesielt ikke landene på den andre siden av Kanalen. Dette faktum gikk imidlertid ikke riktig opp for Whitehall før i 1940. Inntil 1914 hadde britene involvert seg i europeiske randsoner, der utsendte styrker var tilstrekkelig sterke i forhold til motparten. 1. verdenskrig innebar at britene gikk inn i konfliktens sentrum, der man ikke var sterk nok. Dette bidro til at man led katastrofale tap.

Britene neglisjerte et stykke på vei Europa gjennom 1920- og det meste av 1930-årene, gjennom manglende vilje og evne til å forstå hva som skjedde, og farene ved dette, og ved ikke selv aktivt å engasjere seg grundigere og mer informert. Etter at USAs president Woodrow Wilson hadde satt sitt preg både på krigsavslutningen og prinsippene for fredslutningen, basert på nasjonal selvråderett, trakk USA seg raskt tilbake – politisk og militært – fra Europa, og lot europeerne møte problemene som oppsto gjennom krigshendelsene, oppløsningen av de tyske, østerriksk/ungarske (habsburgske) og russiske keiserriket, foruten det ottomanske rike, og opprettelsen av et stort antall småstater i området mellom eller like ved de slagne tyske og russiske rikene. Dette innebar at i det øyeblikk Tyskland og Russland gjenoppsto og konsoliderte seg som stormakter, ville de nye småstatene bli priggitt tyske og russiske (reinkarnert som sovjetiske) myndigheter. Frankrike, som i stor grad hadde påvirket både etableringen av de nye statene og de ydmykende betingelsene for Tyskland, hadde ikke alene ressurser til å “patroljere” Versailles-Europa, herunder Weimar-Tyskland, som manglet intern legitimitet i den tyske befolkningen.

For igjen å kunne vende blikket mot sitt voksende imperium, forsøkte britene å holde ryggen fri i forhold til Europa ved å søke en forsonings- og inkluderingslinje overfor Tyskland, som viste seg relativt vellykket så lenge det satt myndigheter i Berlin som gjengjeldte disse gestene. Tyske myndigheter skulle gjøres medansvarlige for å opprettholde en revidert europeisk Versailles-orden. Denne prosessen pågikk gjennom 1920-årene (Locarno, etc.), da Whitehall også forsøkte å begrense grunnlaget for britisk inngripen på kontinentet. Jo færre bindinger og forpliktelser (som garantier overfor Frankrike), desto mindre mulighet for at britene igjen måtte intervensere syd for Kanalen. Britenes prioritering av sitt imperium innebar at ingen britisk regjering ville risikere sine soldaters liv for nye stridsspørsmål i det sentrale og østlige Europa (med sine nye stater) av typen den polske korridor. Britiske kolonier fungerte som en “enormous playground and source of adventure for young Britons”.¹⁹ Fokuset på, og de mange interessene knyttet til, koloniene skulle bidra til manglende engasjement og innsikt i europeiske anliggender i den kritiske mellomkrigsperioden. Dette viste seg å få langvarige konsekvenser for britene, som ennå kan avleses.

18 Roy Denman, “Missed Chances: Britain and Europe in the Twentieth Century”, *The Political Quarterly* 1995, s. 36–40, hevder at tyske fly allerede under 1. verdenskrig enkeltvis nådde britisk område, som for første gang ble rammet av luftleverte bomber.

19 Sitatet fra Klaus Wiegrefe, “The Man who Saved Europe”, *Der Spiegel International*, 20. august 2010.

Gjennom 1920-årene ble britenes syn på at europeiske land var for svekket av krigen til å utgjøre noen trussel, stadfestet. Det nyopprettede Folkeforbundet ble gjort til en krumtapp i britisk politikk, og spilte en viktig rolle i dette tiåret. Forbundet hadde en funksjon i å rydde opp i mindre konflikter (gjørne "etterlatenskaper" fra krigen), men egnet seg ikke der stormaktsinteresser sto mot hverandre. Folkeforbundet var først og fremst seiersmaktenes idé og verktøy, med unntak av USA. Allerede i november 1918, samme måned som krigen sluttet, vant Republikanerne det amerikanske mellomvalget og fikk flertall i begge Kongress-kamrene. Woodrow Wilson, som hadde foreslått opprettelsen av Folkeforbundet som ett av sine 14 punkter, fikk derfor ikke med seg amerikanske velgere. Kongressen nektet å ratifisere Versailles-traktaten i mars 1920, og dermed ble det heller ikke noe av den påtenkte gjensidige støtteavtalen mellom USA, Storbritannia og Frankrike, som også ville innebære visse amerikanske forpliktelser overfor Europa.²⁰ Tiden var ennå ikke moden. USA trakk seg bort fra europeisk politikk. Overgangen fra Russland til Sovjetunionen hadde, iallfall inntil videre, svekket Moskvas rolle i europeisk politikk, Frankrike var for svak til alene å balansere det fremvoksende Tyskland, og Østerrike/Ungarn var erstattet av en rekke mindre, tildels kunstige statsdannelser, som langt fra fulgte Wilsons prinsipper for inndeling etter nasjonale skillelinjer, basert på nasjonal selvbestemmelsesrett.²¹ Da forsoning overfor Tyskland fra 1933 ble erstattet av tyske provokasjoner og tysk utmelding fra grunnlaget for den eksisterende europeiske orden, oppsto store utfordringer også for London.²²

Europa måtte igjen innta en viktigere plass i britisk politikk. Dette skjedde imidlertid ikke. Lenge, helt til 1939, fortsatte britene å føre en politikk som i hovedsak viste stor forståelse for tyske krav, selv etter at Adolf Hitler var etablert i Berlin. Dette kunne bunne i at britene (slik statsminister Neville Chamberlain reflekterte) anså tyske krav og tiltak rimelige, i det minste akseptable.²³ Det kunne også delvis forklares ut fra at ett av Chamberlains motiver skal ha vært å unngå at Europa skulle svekke seg selv så mye dersom en ny krig oppsto, at Russland ville forsøke å dominere kontinentet. Dette bidro til at Chamberlain i sitt forsøk på å "dissuade Hitler from war" ikke bare risikerte "slipping over the edge of reconciliation into the pit of appeasement", men faktisk falt over denne kanten, også fordi Hitler ikke var interessert i forsoning eller kompromiss.²⁴ Den store endringen kom da Hitler, etter å ha fått britisk og fransk aksept i München (september 1938), og hadde innlemmet de sudeten-tyske områdene av Tsjekkoslovakia

20 Stephen J Lee, *Aspects of European History 1789-1980*, Routledge 1988, se kapittelet "Two Views of the Treaty of Versailles".

21 Tsjekkoslovakia var kanskje det grelleste eksempelet. Polen var gjenoppstått som en fler-etnisk stat, Romania ble tildelt store, ungarsk-talende områder, etc.

22 Argumentasjonen gjengis av Sebastian Haffner, i *Anmerkungen zu Hitler*, Fischer Taschenbuch 1979, på norsk Notater om Hitler, Gyldendal 1979, som også hevder at den egentlige "appeasement"-politikk ble ført i 1920-årene, og var vellykket, mens britisk "appeasement"-politikk overfor det totalitære Hitler-regimet i 1930-årene viste seg katastrofal.

23 Wiegrefe, op.cit.

24 David Dilks, "The British View of Security: Europe and the Wider World, 1945-1948", fra Riste (ed), op.cit., sitater fra s. 25, der Dilks siterer uttalelse fra Lord Home of the Hirsels foredrag ved Universitet i Leeds 3. november 1982. Home, bedre kjent som Alec Douglas-Home, var britisk statsminister 1963-64 og deltok i Chamberlains delegasjon til München i september 1938.

i Stor-Tyskland, nå rykket inn og tok kontroll over de gjenværende områdene av Böhmen og Mähren (dagens Tsjekkia). Sudeten-tyskerne var de facto tysktalende østerrikere, som hadde vært en del av habsburg-Østerrike inntil de ble fraskilt øvrige tysktalende østerrikere fra 1918. Frankrike så det som vesentlig at det tysktalende Europa måtte holdes splittet etter krigen.²⁵ Også britene var enige i at et slagent Tyskland ikke kunne gjøres sterkere som resultat av verdenskrigen. Tsjekkoslovakia befant seg langt fra London, derfor var ikke britene synderlig interessert i landets befolkningssammensetning.²⁶

Den britiske regjeringen var splittet i synet på hvorvidt man burde inngå en forståelse med det fremvoksende Nazi-Tyskland, som skulle sikre at dette Tyskland ikke vendte seg mot britiske interesser, tok kontroll over Benelux, eller truet de britiske øyer på annet vis. Spørsmålet var om slike garantier kunne forventes av eller oppnås fra et regime av Nazi-Tysklands karakter, som britene ennå ikke hadde historisk erfaring med. Denne type forståelse med Berlin kunne gi britene grunnlag for å “fordype” seg i sitt imperium. Churchill, som kom til makten etter britenes mislykkede Norges-felttog i april 1940, stakk hull på denne virkelighetsflukt-ballongen. Britenes håndtering av Berlin inntil dette tidspunkt var en annen form for britisk mangel på realisme, som landets etterkrigs-realisme søkte å råde bot på. Det er hevdet at Hitler så for seg en verdensorden der Tyskland skulle dominere Eurasia, mens britene kunne tillates å dominere verdenshavene. Hitler, som på mange vis beundret det britiske imperium, ønsket i utgangspunktet ikke krig med britene, men prisen for å unngå dette var at britene måtte akseptere tysk ekspansjon til gjengjeld for at Tyskland ikke skulle true imperiet. Da Churchill avviste dette, var krig mellom de to landene uunngåelig.²⁷

Da 2. verdenskrig (1939–45) var et faktum, sto Storbritannia overfor eksistensiell fare. Når de britiske øyer igjen var direkte truet, var spørsmålet hvordan imperiet, dets ressurser og hele apparatet av baser, forlegninger og styrker som var bygget for å ivareta imperiet, kunne brukes for å understøtte primær oppgaven: Å sikre at imperiets moderland, de britiske øyer, ikke skulle lide Frankrikes skjebne. Det tok tid og kostet å omdefinere britiske nasjonale interesser stilt overfor Hitlers Tyskland. Prosessen var knapt gjennomført før krigen brøt ut. Etter å ha vurdert tilpasning til Tyskland, var britene nær nederlag før Churchill etablerte en ny konsensus,²⁸ som skulle bli utgangspunkt for britisk politikk deretter.

 25 Bismarcks bevisste politikk om at et samlet Tyskland ikke måtte inkludere Østerrike (kleindeutschland), ble forsåvidt videreført i prinsippet, men Bismarcks beveggrunn var primært at Østerrike dengang (1860/ 70-tallet) var en fler-etnisk stat, som kunne trekke Tyskland inn i uønskede problemer. Fra 1918 var imidlertid ikke rest-Østerrike (tilsvarende dagens Østerrike) lenger – i alt overveiende grad – fler-etnisk.

26 Det nyopprettede Tsjekkoslovakias største befolkningsgruppe var tsjekkene, fulgt av tysk-østerrikerne, som var flere enn slovakene. Landet hadde dessuten store ungarske, ruthenske (ukrainsk) og jødiske minoriteter. Etter 2. verdenskrig (med ny østgrense) sto tsjekkere, slovakere og ungare tilbake. Tsjekkere flyttet inn i de tidligere tysktalende områdene.

27 Ifølge K Wiegrefe, op.cit.

28 William Wallace, “British Foreign Policy after the Cold War”, *International Affairs* 68:2, 1992, s. 424.

UK OG USA – ALENE OG SAMMEN: 1940/41 GJØR BRITENE TIL USAS JUNIORPARTNER

Som ledende verdensmakt hadde britene stolt på egne midler. 1. verdenskrig hadde introdusert behovet for nære allierte, militært og politisk. Frankrike og USA hadde fylt denne rollen. Våren 1940, etter Dunkirk og Frankrikes fall, sto imidlertid Storbritannia alene mot Hitler. Britene kontrollerte store ressurser, som imidlertid delvis befant seg langt unna de britiske øyer. Hoveddelen av den britiske armé var nettopp, med nød og neppe, reddet ut fra Dunkirk, uten sitt utstyr. Churchills refleks var klar, USA måtte trekkes inn og "erstatte" Frankrike. En intens kurtisering av USA og president Franklin D. Roosevelt fulgte, og britene oppnådde i første omgang amerikansk hjelp. USA ønsket imidlertid ikke igjen å involvere seg i Europas innbyrdes kriger. Landet hadde vært gjennom en økonomisk depresjon, og militærutgiftene var relativt beskjedne. US Army var i størrelse nede på ca. 17. plass blant verdens landstyrker, og fungerte i praksis som en slags grensevakt. Inntil Atlanterhavs-erklæringen (*Atlantic Charter*) ble inngått mellom Storbritannia og USA i august 1941 og Japans militære angrep på Pearl Harbor (desember 1941), sto britene alene. Da USA dernest kom direkte med i krigen, gikk britene aktivt inn i et krigssamarbeid med amerikanerne som Churchill senere, i sin Fulton-tale i 1946, karakteriserte som et "special relationship". Både på militær-strategisk og -taktisk plan samarbeidet briter og amerikanere nært, og samordnet sine operasjoner og ressurser, basert på et tett etterretningssamarbeid. At USA gikk inn i krigen, skyldtes det japanske angrepet, ikke britenes bestrebelse på å overtale Washington til å medvirke mer aktivt.²⁹ Slik sett viste hendelsene allerede i 1940/41 begrensningene ved britenes innflytelse overfor USA. Det var først når amerikanske interesser sammenfalt med britiske, at London kunne gjøre seg forhåpninger om innflytelse over relevant amerikansk politikk.

Hendelsene i 1941 innvarslet derfor at britenes *egen* verdensrolle – fremme av egne, spesifikke interesser – fra nå av måtte vike for britisk global aktivitet med sikte på å understøtte USA. 2. verdenskrig ble en global krig, med operasjoner i Europa, Atlanterhavet, Afrika, Midtøsten, foruten betydelige deler av Asia. USA, som både Atlanterhavs- og Stillehavsmakt, involverte seg på begge hold. Storbritannia fremsto som en vesentlig medspiller og alliert for USA i de aller fleste internasjonale krigsteatre, i lys av britenes erfaring som imperiemakt og landets interesser og ressurser i disse delene av verden. Grunnlaget var lagt for det som etter krigen skulle bli et parløp.

Britenes innsats under 2. verdenskrigs innledende "Blitz" ble kalt landets "Finest Hour" av Churchill, en anerkjennelse som kanskje burde vært brukt om hele krigsinnsatsen. Før USAs inntreden i krigen, på et tidspunkt da dette fortonet seg som usannsynlig, syntes Storbritannia å ha få valg annet enn å kjempe alene. Å akseptere at Nazi-Tyskland skulle dominere kontinentet ville også innebære en ydmykende underordning og aksept av hva Hitler representerte. I teorien var kanskje et tettere samarbeid med Stalins Sovjetunionen et alternativ. Før Hitlers angrep på Sovjetunionen i juni 1941, var

29 Piers Brendon, Cambridge University, International Herald Tribune, 23. august 2010.

imidlertid Tyskland Sovjetunionens viktigste "allierte", i det minste på papiret, slik at et sovjetisk allianse-alternativ aldri forelå. Etter Tysklands raske felttog mot Frankrike fra 10. mai 1940, fulgte Dunkirk. Tyskerne stoppet sin fremrykning og lot britene i hovedsak gjennomføre den nødvendige evakueringen. Det er hevdet at dette var en bevisst tysk gest: Hitler ville spare britene i håp om derigjennom lettere å oppnå britisk aksept av Tysklands dominans over kontinentet. For Churchill ville en slik tanke, at britene skulle bøye seg for den kontinentale hegemoni-makt, i særdeleshet når det var tale om et totalitært regime, være "contrary to the whole of our history". Slaget om Storbritannia fulgte, men ble et luftslag, fordi Tyskland på dette tidspunktet neppe hadde militær styrke til å kunne invadere de britiske øyer og nedkjempe Royal Navys kontroll av aktuelle farvann.³⁰ Britenes og Churchills utholdenhet og halstarrighet skulle bli definerende for hvilken retning krigen deretter tok. Churchills eneste erklærte mål var *Victory*: "victory at all costs, victory in spite of all terror, victory however long and hard the road may be". Britene hadde på egenhånd så langt unngått nederlag, men for å kunne seire, var man avhengig av USA. Da det ikke lyktes Hitler å få britene til å underkaste seg gjennom luftkrigføring, fulgte en reduksjon i de tyske flyangrepene mot Storbritannia fra mai 1941, og få uker senere innledet Tyskland sitt angrep på Sovjetunionen.³¹

Om invasjonen ble innledet fordi tyskerne på dette tidspunkt var kommet til at det ville være lettere å innta Moskva enn London, vites ikke. Alle ideologiske faktorer pekte i retning av at et tysk angrep østover, for å etablere *Lebensraum*, ville komme, og ville være Berlins hovedanliggende.³² Siden Nazi-Tyskland invaderte Sovjetunionen på dette tidspunkt, var det kanskje også i troen på at når Stalin var slått, hadde britene ingen andre støttespillere å henvende seg til i Europa, og Storbritannias siste håp ville følgelig være ute. London ville i så fall ha måttet innordne seg. Berlin trodde neppe at enda et alternativ for britene forelå, utenfor Europa.

USA hadde riktignok vært i Europa én gang før (1917-18), men dette kunne betraktes som en anomali, forsterket gjennom alle signalene fra USA som tydet på at amerikansk opinion og Kongressen ikke ønsket å gjenta dette. Europeerne fikk ordne opp i egne problemer. Det var nettopp på dette punkt Churchill arresterte amerikansk tenkning, ved å fremholde at Storbritannias mulighet til å overleve også berørte andre deler av verden, områder der også amerikanske interesser var berørt.

Med den tyske invasjonen østover var de britiske øyer og det britiske politiske system imidlertid reddet fra utsiktene til umiddelbart nederlag og undergang.³³ I denne situasjonen lyktes Churchill i å anskueliggjøre for Washington hvorfor utsikten til Storbritannia som USAs partner også var nødvendig ut fra amerikanske interesser. Om dette var pro-

30 Tyskerne hadde bl. a. mistet flere orlogsfartøyer i tilknytning til sitt Norges-felttog og slaget ved Narvik.

31 Sitater og poenger hentet fra Wiegrefe, *Der Spiegel*, op.cit.

32 Michael Howard, i sin *Introduction* i Riste (ed.), op.cit., s. 20, kommer inn på disse forhold, og understreker at til tross for sine langsiktige ambisjoner, var Hitler en opportunist som utnyttet de anledninger som bød seg, uten at han dermed fulgte noen enkel plan.

33 Wiegrefe, op.cit.

blematisk, var det i det minste i overensstemmelse med Churchills tro på at de engelsktalende landene hadde særlige bånd som knyttet dem sammen, til tross for at amerikanerne etter uavhengighetskrigen var forblitt skeptiske til imperiemakten Storbritannia. Fra å ha personifisert kampen mot Hitler, og i denne rollen profilert Storbritannia, forsto Churchill samtidig at den nære alliansen med USA, fra det tidspunkt amerikanerne gikk med i krigen, blant annet måtte innebære at både han og britene måtte innta en mindre prominent posisjon. Britene var fra dette tidspunkt juniorpartneren i forholdet. På grunn av amerikansk skepsis til britiske imperiale interesser, aksepterte imidlertid ikke president Roosevelt i flere viktige spørsmål å inngå i noe tandem med Churchill mot Stalin. Utviklingen på Østfronten, der Russland og Tyskland kjempet på liv og død, og der nasjonal overlevelse i høyeste grad sto på spill, førte dessuten til at Stalin og Sovjetunionen gradvis seilte opp som stadig viktigere for at Hitler-Tyskland og dets kontroll over Europa skulle kunne nedkjempes. Grunnlaget for en mindre eksponert britisk rolle var dermed også i denne forstand lagt.

STORBRIANNIAS PRIMÆRFOKUS ETTER 1945: USA I EUROPA

Japans militære angrep på USA skjedde i Stillehavet, og engasjerte USA i krig både i denne regionen og i Atlanterhavsområdet. Dette var i pakt med britiske interesser, som var spredd begge steder. Ved å bidra til å knytte USA så sterkt til det euro-atlantiske området, kunne britene først motstå Hitler-Tyskland under krigen, dernest kunne vest-europeerne avskrekke Sovjetunionen etter krigen. Under den første konferansen mellom Churchill og Roosevelt i Washington desember 1941 og januar 1942 ("Arcadia"), umiddelbart etter angrepet på Pearl Harbor, aksepterte Roosevelt likevel en "Europa først"-strategi, som fastslo at for å vinne krigen måtte Nazi-Tyskland først nedkjempes. Da Hitler erklærte USA krig 11. desember 1941, fire dager etter Pearl Harbor, gjorde han det lettere for Roosevelt å få aksept i amerikansk opinion og politikk for en slik linje. USAs senere krigsinnsats og Europa-nærvær førte til at briter og vest-europeere ble vant til tanken om at USA naturlig foretrekker "Europa først". Dette er imidlertid situasjons- og tidsavhengig. De siste 20 års utvikling viser hvordan USAs Stillehavs-interesser nå synes å få forrang.

Britenes primære mål etter 2. verdenskrig var å knytte USA direkte militært til forsvaret av Vest-Europa, slik at USA ville involveres fra første stund dersom en krig skulle oppstå. Trusselen fra Sovjetunionen, som nå militært sto nesten ved Hamburg (bare en beskjeden båttur fra Den engelske kanal), ble ansett som en primærfare i forhold til de britiske øyer. Europa måtte derfor igjen stå i britisk fokus. Britenes innsats var vellykket, og USA forpliktet seg overfor Vest-Europa. Nå måtte britenes globale utsyn knyttes til et bredere vestlig perspektiv, der britiske interesser måtte innordnes nødvendigheten av å sikre amerikansk nærvær i Europa. Britenes komparative fortrinn internasjonalt måtte utnyttes for å sikre USAs nye europeiske forpliktelse, som fjernet den konvensjonelle,

militære trussel mot de britiske øyer. Bare derigjennom kunne britiske interesser fremmes mer effektivt internasjonalt.

Ambisjonen om å bevare Storbritannia som verdensmakt ble opprettholdt, men var bare mulig gjennom å gå i tospann med USA. USA måtte følgelig oppmuntres til å påta seg globalt ansvar på vegne av bredere, vestlige interesser. Britene erkjente gradvis hva rollen som juniorpartner måtte innebære. Japans angrep i 1941 førte til at USA gjennom resten av krigen ble omformet til en militær-industriell koloss. Denne omformingen galvaniserte en økonomi som inntil da hadde vært depresjonsrammet, og la grunnlaget for USAs dominerende etterkrigsposisjon. Utgangspunktet var at USA sto for nesten halvparten av verdens industriproduksjon ved krigsslutt i 1945. Mens USA gikk styrket ut av krigen, var britene svekket. Det skulle ta tid før London innså dette. Først i 1968 ble det offentlig gitt uttrykk for at Storbritannia bare var en "Great Power of the second rank".³⁴

Det var følgelig tidlig klart at av "de tre store" fra 1945 var britene egentlig ikke lenger med i elitedivisjonen. Nå gjaldt det å skape seg en egen 1. divisjon, der kun britene var kvalifisert. NATO ble et viktig middel for dette, både for å skape en nødvendig flernasjonalt ramme rundt USAs militære nærvær i Europa, som også ble utgangspunkt for felles amerikansk/britisk opptreden internasjonalt, og for å fremme britisk global innflytelse på basis av en stabil europeisk sikkerhetssituasjon, som ikke direkte truet de britiske øyer. Koblingen til USA bidro til å bevare britenes "residual position in the World",³⁵ som lenge bidro til å gi Storbritannia en særlig posisjon innen alliansen, nest etter USA. Etter 1945 ble det klart for britene at hverken de eller vest-europeerne alene troverdig kunne avskrekke Sovjetunionen. NATO betydde derfor også at britene ikke måtte påta seg en uforholdsmessig stor byrde m.h.t. forsvaret av Europa, ei heller måtte avvikle sitt omfattende ute-engasjement. Selv om stadig mer militært fokus ble lagt på britenes forpliktelser overfor kontinental-Europa i forhold til Londons imperie-interesser, var det først i siste halvdel av 1960-årene at britene konsentrerte hoveddelen av sine militære ressurser til Europa. Veien dit vil vurderes nærmere i kapittel 8.

Forut for både 1914 og 1939 kunne det reises spørsmål ved Storbritannias kontinentale forpliktelser. Denne tvilen undergravet enhver avskrekkende evne *ententen* med Frankrike i utgangspunktet måtte ha hatt. Dunkirk 1940 innebar en vesentlig lærdom for både briter og franskmenn: Selv nære bånd og militær allianse garanterte ikke mot at den ene parten kunne forlate den andre i en presset, ekstrem situasjon. For franskmennene hadde dette flere konsekvenser, hvorav én var at man etter 1945 la stor vekt på bestrebelse for å "assert [...] equality with the British".³⁶ For britene ga lærdommen seg blant annet uttrykk i britenes rasjonale for å ha egen kjernevåpenstyrke, og i landets kjernevåpen-strategi, et forhold vi skal komme nærmere tilbake til i kapittel 9. Dernest ga lærdommen seg utslag i at britene etter 1945 foretok et historisk veivalg: For første

34 Sanders, op.cit., s. 291f.

35 Freedman, op.cit., s. 30f.

36 M Howard, fra Riste (ed.), op.cit., s. 17.

gang forpliktet man seg til å stasjonere militære styrker permanent på kontinentet, uten fastsatt frist for tilbaketrekning. Dette var en sentral betingelse for at USA skulle gjøre det samme gjennom etableringen av NATO i 1949/50.

Den britiske politiske strategi i etterkrigstiden var således kjennetegnet av to forhold, for det første at intet større internasjonalt mål kunne oppnås for britenes del uavhengig av USA. Dette var en erkjennelse som nok kom gradvis i løpet av det første tiåret etter krigen, og først fikk full effekt etter Suez-krisen i 1956, som vil omtales nærmere i kapittel 7. Effekten av denne erkjennelsen var at britene måtte overtale USA til å se, og følge opp, sine forpliktelser. For det annet kunne ikke britene *a priori* stole på at USA ville innfri sine forpliktelser, også fordi man dengang ikke hadde gjort seg de erfaringer med kontinuitet og forpliktelse i USAs europeiske nærvær, som man senere har fått. Effekten av dette var at britene mente det var nødvendig å kunne influere amerikansk strategi for å tilføre den britisk visdom og erfaring. Det var derfor ikke bare tale om å oppmuntre USA til å påta seg ansvar og handling på vegne av vestlige og britiske interesser, men også håp om “opplæring” av den uerfarne, nye supermakten. Dette impliserte aktiv britisk medvirkning i iverksettelsen av en felles, amerikansk-ledet politikk.³⁷ Elementer av samme tankegang har man sett også i senere sammenhenger. Følgelig, fra 1940/41, bekreftet gjennom siste halvdel av 1940-årene, baserte Whitehall seg på at eksistensen av et spesielt forhold til USA, og britiske forpliktelser overfor dette, var eneste måte å besørge at Storbritannia kunne klare seg utenfor Europa som “autonom” aktør, som igjen ble vurdert å være en forutsetning for at Det britiske imperium fremdeles kunne spille en verdensrolle.³⁸

Britene har ment at dette spesielle forholdet har fungert som “influence multiplier” overfor USA. Målet har vært klart: “It has been assumed that an occasional British word in the American ear might spare the Western Alliance all sorts of nonsense.”³⁹ I tillegg til å bekrefte et snev av britisk arroganse overfor “cowboyene”, ligger det også en viss sirkelargumentasjon i dette: En britisk stemme ved toppen av bordet ble ofte et mål i seg selv, ikke et middel for målet. Dessuten illustrerer det i hvilken grad britene har vært urealistiske i forhold til egen tyngde og muligheter for innflytelse. Generelt søkte britene likefullt en kombinasjon av “prominence with influence at a manageable cost”,⁴⁰ der bruk av britisk militær makt, eller det faktum at britene satt med betydelige militære ekspedisjonskapasiteter, ofte spilte en rolle.

37 Freedman, *op.cit.*, s. 31f.

38 Andrew Marr, *A History of Modern Britain*, Macmillan 2007, s. 291.

39 Freedman, *op.cit.*, s. 55.

40 *Ibid.*, s. 40.

BRITENES KLASSISKE SELVBILDE – STORBRITANNIA MELLOM USA OG EUROPA

Mange av årsakene til britenes tradisjonelle selvbilde er åpenbare. Gjennom to århundrer var man blitt vant til alltid å ha “a special place in ordering the affairs of the world”. Bare tanken på å forlate det inngrodde globale perspektivet var fremmed. Konsekvensen var at “inflated ideas of Britain’s role, part overestimate, part wishful thinking, by leaders and led alike, persisted for many years”.⁴¹ Flere faktorer bidro til å styrke dette fenomenet. Ett var legendene forbundet med britenes militære historie, der man til tross for alltid å ha for små militære ressurser likevel hadde maktet å holde imperiet sammen “for so long while being policed by so few”. Legendene var blant annet også knyttet til “glorious improvisation” og “heroic stands” stilt overfor tilsynelatende håpløse odds. Dunkirk og Slaget om Storbritannia i 1940 er to nøkkeleksempler fra nyere tid.⁴²

Det globale utsynet og koblingen til sjømakt og verdenshavene var blitt beskrevet av Mahan, som viste til at britene, samtidig som kriger ble utkjempet, var den som

used the sea in peace to earn its wealth, and ruled it in war by the extent of its navy, by the number of its subjects who lived on the sea, and by her numerous bases of operations scattered over the globe.⁴³

Britenes fremvekst og fortrinn – “the real clue to Britain’s success” – kunne dels forklares ut fra landets unike posisjon og “Janus-politikk”, d.v.s. “with one face turned towards the Continent to trim the balance of power and the other directed at the sea to strengthen her maritime dominance”, dels med at

Britain gained her greatest victory, not by a one-sided strategy, but by a recognition of the interlocking nature of developments in the Old World and the New, and of the importance of economic strength in wartime.⁴⁴

Mens USA maktet å utvikle sin økonomiske styrke i krigstid, ble Storbritannia snarere overbelastet. Da Mahan skrev sin “The Influence of Sea Power Upon History” i 1890, var britene på høyden av sin makt, og hadde sjøherredømme på mange hav. Noen tiår senere var situasjonen endret, og samspillet mellom utviklingen i Europa, USA og andre deler av verden forandret. For britene skulle konsekvensene bli flere.

Britenes “obsession with global influence”⁴⁵ har mange årsaker. Britisk innflytelse på det europeiske kontinent ble generelt sett som en basis for, snarere enn en del av, en slik

41 John Coles (tidligere utenriksråd i britisk UD), *Making Foreign Policy*, John Murray 2000, s. 37.

42 L. Freedman, *op.cit.*, s. 69. Sitatene også hentet herfra.

43 Fra Alfred Mahans *The Influence of Sea Power upon History*, sitert i Paul Kennedy, *op.cit.*, 1991, s. 125.

44 *Ibid.*, her viser Kennedy til (for sitatet om Janus-politikk) den tyske historikeren Ludwig Dehio, *The Precarious Balance*, London 1963.

45 *Economist* 23. oktober 2010, Bagehot, “Austerity Britain’s global ambitions”, s. 40.

global innflytelse. Å måle seg med de europeiske stormaktene var viktig nok, men primært som forutsetning for å kunne spille ut britisk makt og øke britisk innflytelse *utenfor* Europa. Krim-krigen 1854–56 var viktig av mange grunner. Krigen var et godt eksempel på hvordan britene søkte å redusere en annen europeisk stormakt – Russlands – innflytelse i Levanten, ved å føre krig i randsonen av Europa. Tyrkerne forsøkte å forsvare sin suverenitet over Krim mot russernes ekspansjon, og London ønsket både å motvirke denne ekspansjonen og samtidig øke sin innflytelse over den pro-vestlige, reformorienterte ottomanske ledelsen. Britene var spesielt opptatt av å forhindre russisk kontroll av Bosphorus-utløpene. Ottomanerne hadde voksende problemer med å kontrollere en gryende nasjonalisme i de ottomanske delene av Midtøsten, områder av stor strategisk betydning for britene.

Krim-krigen illustrerte hvordan *krigføring* var én av de viktigste faktorene for utvikling av en britisk identitet og nasjonalfølelse. Krigen kom på et tidspunkt da massemediene for første gang spilte en rolle i å påvirke opinionen, og ble kalt den første *newspaper war*, en krig som formet britenes nasjonale bevissthet.⁴⁶ Noen vesentlige aspekter ved britenes identitet, som ble aksentuert gjennom krigen, bør nevnes. Dette er elementer som har spilt en viktig rolle siden, og som først i de seneste år for alvor er satt under lupen i britisk presse. Et element som vokste frem gjennom Krim-krigen, og ble forsterket senere, var forestillingen om “de galante britene som konfronterte aggressoren (i dette tilfelle den russiske bjørnen) for å forsvare friheten”. Her sto man overfor “Right Against Wrong”, og dermed hvordan britene kom til å se seg selv: “as John Bull coming to the rescue of the weak against tyrants and bullies”.⁴⁷ Britenes involvering og innsats både under 1. og 2. verdenskrig må sees i et slikt lys. Noen av røttene til britenes *moral interventionism*, som ble praktisert i Balkan primært på 1990-tallet, kanskje også i Irak fra 2003, kan finnes her.

Lord Palmerston var britisk statsminister under Krim-krigen, og hadde siden 1830 vært opptatt av å forsvare ottomanerne mot fremveksten av et russisk imperium. Han ønsket dessuten å forhindre at Frankrike fikk kontroll over Nilen-området. Palmerston var den første britiske statsmann som forsto å kultivere forholdet til pressen og bruke den for å formidle et klart, enkelt budskap overfor opinionen. Han evnet å fange britenes forestillinger og forme deres selvbilde gjennom å sette ord på populære idealer: Britene som “freedom-loving, energetic and adventurous, proudly British and contemptuous of foreigners, particularly those of Roman Catholic and Orthodox religion”, religioner som ble knyttet til de verste eksesser og utskielser på kontinentet. Palmerston forsterket victorianske briters overbevisning om at Storbritannia var “the greatest country in the world”, og styrket ønsket om at britiske myndigheters oppgave burde være å “export its way of life and values to those less fortunate”. Idéen om Storbritannia “as a Godly land of ‘Christian soldiers’ fighting righteous wars” ble med dette en integrert del av britenes

46 Orlando Figes, “The Crimean War: The war that made Britain ‘great’”, Daily Telegraph 2. oktober 2010.

47 Ibid. sitatene er Figes’ egne. Ett sitat er direkte oversatt.

selvoppnevnte *imperial mission*.⁴⁸

Krim-krigen bidro samtidig til andre viktige sider ved britenes identitet. Middelklassens ideal om at innsats, kvalifikasjoner og egne evner (meritokrati) skal være avgjørende, i stedet for adelige privilegier, ble styrket gjennom krigens eksponering av adelige offiserers inkompetanse og behandling av det militære fotfolket. Selv om prosessen dermed var innledet, der privilegier gradvis måtte vike plassen for profesjonelle idealer, fortsatte det britiske system å basere seg på en blanding av begge deler, men der personer med privilegier ved fødselen i økende grad måtte dokumentere gjennom oppnådde resultater at de kvalifiserte til fortsatt å sitte i ledende stillinger. Et siste aspekt ved Krim-krigen var det veiskille den førte til i britenes syn på hvem som var militære helter. Krigen hadde for alvor fått befolkningens øyne opp for personellets lidelser under strid, særlig når utstyr og forpleining var mangelfull. Florence Nightingale symboliserte denne nyvunne omsorgen, men reflekterte også de fremvoksende profesjonelle samfunnsgruppers økende selvtilit. Oppofrelse, forbedring av egen innsats og omsorg for de trengende som hadde gjort seg fortjent til det, var den nye middelklassens idealer. Mens britiske militærhelter inntil Krim gjerne hadde vært hertuger (Duke of York, Duke of Wellington, etc), var heltene som kom tilbake fra Krim vanlige tropper ("the Private Smiths") som hadde "fought corageously and won all Britain's wars in spite of the blunders of his generals".⁴⁹ Dette var en side ved britenes identitet som skulle spille en viktig rolle deretter. Ennå, etter erfaringene i Afghanistan og Irak siden 2001, er den britiske befolkning fremdeles "keen on hard power", og militært personells betingelser og innkvartering ("the Military Covenant") er stadig fokusert i britisk debatt.⁵⁰ Mens ledende briter, ifølge en Chatham House-undersøkelse primo 2010, nevnte BBC og britisk kultur som viktigste faktorer som fremmer Storbritannia globalt, mente "mannen i gata" at de væpnede styrker i så måte var like viktige som BBC, og fremholdt ønsket om at Storbritannia må forbli en stormakt.⁵¹

I 1931 beskrev Austen Chamberlain hva han mente karakteriserte britisk mentalitet og psyke, gjerne sammenlignet med tyskerens og franskmannens. Han fremstilte tyskeren som "a systematizer" som "excels in organisation". "The Plan" er ofte tyskerens effektive verktøy, men tidvis hans mester. "The Englishman on the other hand finds such systematic planning irksome and uncongenial", fremholdt Chamberlain, som mente britten snarere "secretly relies on his capacity to meet emergencies as they arise". Stilt overfor en krise, vil refleksen være "I suppose we shall muddle through somehow". Engelskmannen mangler tiltro til logikk, fordi instinkt og erfaring sier ham at mennesket ikke er styrt av logikk. Derfor godtar gjerne engelskmannen "a workable though illogi-

48 Ibid, alle sitater er Figes'.

49 Ibid.

50 En egen Task Force ble oppnevnt av MoD, og fremla sin rapport i september 2010. Den beskriver bl. a. hvilke forpliktelser myndigheter og samfunn har overfor militært personell, deres familier og pårørende. Forslag til hvordan man bør og kan forbedre disse menneskenes kår og muligheter blir fremsatt og vurdert. Det fremgår av rapporten at ca. 17.000 ikke-britiske borgere tjenestegjør i britiske militære enheter.

51 Bagehot, Economist, op.cit.

cal compromise”, altså en pragmatisk løsning.⁵² På flere vis synes slike karakteristikk fremdeles å ha relevans, endog gyldighet, i studier av britisk politikk. Én vesentlig faktor er imidlertid kommet til etter 1931: Britenes erfaring med Hitler, som har hatt effekt på senere vilje og evne til bruk av makt. Denne lærdommen har således introdusert et *churchillsk* element i britisk politikk, også innen NATO, som understreker betydningen av å unngå ettergivenhet som kan spore en aggressor til mer aggresjon. Ikke bare er *appeasement* blitt et skjellsord, men den britiske erfaring fra 1930-årene har innvirket på senere britisk politikk både generelt og i gitte krisesituasjoner. Britenes forhold til organisering og planlegging i forhold til fremvoksende utfordringer, og gjennomføring av politisk vedtatte tiltak, som for eksempel omforente NATO-beslutninger, må sees på bakgrunn av dette.

I forhold til generelle karakteristikk av britisk mentalitet, er følgende sitat brukt for å understøtte spørsmålet og tittelen “Floating downstream?” om britisk politikk:

‘English policy [...] is to float lazily downstream occasionally putting out a diplomatic boat-hook to avoid collisions’. The image hints at most of the flaws which [...] explain the historical weaknesses of foreign policy-making: an inflated notion of Britain’s capacity and influence, a failure to adjust to reality, an overweening trust in pragmatism and reaction to events as they occur, an inability to plan ahead and set clear objectives, and a disinclination to define publicly an international role for Britain and persuade public opinion of its merits.⁵³

Sitatet illustrerer to forhold; for det første hvordan fordums makt og prakt har skapt føringer i britisk politikk som det har vært vanskelig, kanskje umulig, å følge opp, for det annet at britene selv i flere sammenhenger betrakter seg som improvisatører, som handler mer med hjertet enn hjernen. George Orwell har uttalt at “the English will never develop into a nation of philosophers. They will always prefer instinct to logic, and character to intelligence”.⁵⁴ Austen Chamberlain hevder i nevnte artikkel at

Time and again I have seen the French non-plussed at the illogical and empirical vagueness of the English, and the English shocked and irritated at the unseemly yet unreal clarity of the French. The whole difficulty [...] comes from the particular region in which the center of gravity of their respective psychologies is situated, which in the Frenchman is above, and in the Englishman, below, the neck. [...T]he

52 Austen Chamberlain, op.cit., s. 535ff. Alle sitater fra artikkelen. I juli 1931 var Chamberlain First Lord of the Admiralty. Han hadde vært utenriksminister i perioden 1924–29 i Stanley Baldwins Tory-regjering. Chamberlain var én av arkitektene bak Locarno-avtalen 1925, der Tyskland aksepterte sine nye vest-grenser, og samtidig bandt seg til at ønsket revisjon av landets nye øst-grenser måtte skje gjennom fredelige midler. Chamberlains intensjon var at Locarno skulle bidra til å gjøre en slik fredelig revisjon mulig (den polske korridor, Danzig og Sudetenland). Chamberlain kom sin tyske kollega Gustav Stresemanns ønske om britisk Locarno-garanti av de nye grensene i vest (mot Frankrike og Belgia) i møte, og søkte generelt en samarbeidslinje overfor Tyskland, som bidro til at Tyskland ble reetablert som stormakt.

53 Coles, op.cit. s. 33, siterer Lord Salisbury, britisk stats- og utenriksminister innenfor perioden 1878–1902.

54 Sitert i ibid., s. 48.

Englishman thinks – or rather [...] ‘feels somehow’ with everything but his head, and, provided he does not allow his head to meddle with it, he is generally right.⁵⁵

Briten styres av instinkt, erfaring, sunn fornuft – og følelser. Sistnevnte har vi flere eksempler på. Britisk politikk siden 1945 synes å reflektere en slik kombinasjon av pragmatisme og idealisme.

NATO KNYTTET STORBRIANNIA TIL EUROPA

For bedre å illustrere hvor stor endring i britisk politikk som inntraff da London aktivt arbeidet for etableringen av NATO, kan vises til hva Austen Chamberlain skrev i 1931:

There have been times in her history when England has sought to free herself from all interest or independence on the affairs of the Continent, but they have never lasted long nor has the result of such isolation, whether ‘glorious’ or not, been encouraging. [...] Only in the case where her interests are immediately at stake and where her own safety must be directly affected by the result of any change has Great Britain ever consented to bind herself beforehand to specific engagements on the Continent of Europe.⁵⁶

14 år senere, i 1945, hadde britiske myndigheter forlenget erkjent at britiske interesser var “immediately at stake”, og anvisningen fra denne Chamberlain ble fulgt. Samtidig kan sitatet over illustrere hvordan britenes sentrale veivalg ved å akseptere og stasjonere store militære styrker på kontinentet, på ubestemt tid, gjennom etableringen av NATO, *både* var et tilsynelatende brudd med tidligere politikk, men samtidig syntes å være helt i overensstemmelse med tradisjonell britisk tankegang angående maktbalanse og behovet for å motvirke at én stor aktør dominerer kontinentet på en slik måte at de britiske øyer kan trues. Noe av den samme refleksjonen kom interessant nok til syne så sent som i 1989/90, da Tysklands samling ga britene en ny utfordring. Et nytt, samlet Tyskland utgjorde på ingen måte noen militær utfordring, men britenes refleks gikk på at et samlet Tyskland kunne true med å dominere Europa generelt. Frankrike svarte, etter mye uro og nøling, med å videreføre sin etablerte politikk gjennom å søke en forsert utvikling i retning et føderalt Europa, for å binde inn den “tyske kjempen”. Britene fremsto som det eneste landet som først søkte å *motvirke* et samlet Tyskland snarere enn å *innramme*, og feste seler på, økende tysk makt. Britene søkte en “countervailing power” mot et styrket Tyskland, og erkjente at britene selv ikke kunne mønstre dette alene.⁵⁷ Dette var klassisk britisk tankegang i ny tapning (se kapittel 8).

Britenes utgangspunkt, at Storbritannia ikke var en del av Europa, at man sto utenfor

55 A. Chamberlain, op.cit., s. 536.

56 Ibid, s. 540f.

57 Freedman, op.cit., s. 41.

og betraktet, og intervenerte ved behov, måtte endres i det øyeblikk britene påtok seg en permanent militær forpliktelse om nærvær på kontinentet. NATO bidro vesentlig til at Storbritannia ble knyttet nært til Europa når det gjaldt sikkerhet, forsvar og bruk av militær makt, som europeisk aktør. Europa var imidlertid intet mål i seg selv for britene, men et middel for fremme av britisk sikkerhet og britiske interesser. Europa var ikke minst viktig som et bidrag til grunnlaget for britenes forhold til USA.

Selv da Sovjetunionen seilte opp som en stadig viktigere faktor for britisk sikkerhet, særlig fra siste del av 2. verdenskrig, kunne ikke Whitehall "indulge a purely European view of security". Om britiske myndigheter fremdeles kunne kritiseres for å ha "delusions about Imperial grandeur", tilbød heller ikke den sammensatte virkeligheten London stod overfor fra 1945 noen enkle løsninger.⁵⁸ Britenes tradisjonelle sikkerhetskonsept fra før denne siste verdenskrigen var basert på at Europa var kjennetegnet og særpreget av en samling forskjellige, suverene stater, med sine særlige interesser knyttet til henholdsvis innen- og utenfor regionen, land som ofte var rivaler og tidvis bitre fiender. I en slik tradisjonell kontekst var maktbalanse aldri sett som alternativ til krig. Ofte var væpnet kamp nødvendig for å bevare eller gjenopprette balansen. Churchill mente eksempelvis at "Nothing in history was ever settled except by wars".⁵⁹ "Storheten" ved andre stormakter måtte alltid holdes tilstrekkelig i sjakk. Dette maktspeillet ble imidlertid overveldet av den totale krigens brutale logikk. Etter 2. verdenskrig sto man ikke bare overfor et delt Europa, der Sovjetunionen dominerte den østlige delen, men også eksistensen av kjernevåpen. Europeisk sikkerhet krevet med andre ord kontinuerlig britisk oppmerksomhet. Den gamle metoden hadde ikke virket overfor Nazi-Tyskland, og ble ikke ansett å duge i forhold til Sovjetunionen.⁶⁰

De nye realitetene innebar at rivaliseringen mellom europeiske stormakter etter klassisk mønster var blitt passé. Dette bidro vesentlig til den kontinentale prosessen som senere skulle føre til EF og EU, som i seg selv utgjorde en utfordring i forhold til britenes selvbylde og tradisjonelle reflekser, og som dessuten skulle eksponere hvor begrensede de britiske ressurser egentlig var. Britene var alltid i villrede om hvordan man skulle plassere seg i forhold til det store europeiske etterkrigsprosjektet. NATO ble en katalysator for en prosess der britene både søkte å svare på nye sikkerhetsutfordringer, samtidig som man ønsket å bevare mest mulig av sin tradisjonelle, ledende internasjonale rolle. Ved å føre Storbritannia nærmere kontinentet og europeisk politikk, bidro NATO til å eksponere spenningene mellom britenes interesser knyttet til USA, Europa og imperiet (se neste kapittel), og dermed gi London oppgaven å ri tre hester på én gang. Dette skulle vise seg tiltagende krevende, og forskjellige britiske regjeringer søkte delvis forskjellige løsninger på dette. Forholdet til Europa ble i utgangspunktet ikke ansett som et regionalt anliggende, men en viktig del av grunnlaget for britenes globale rolle, som er blitt formulert

58 Poeng og sitater fra D Dilks, fra Riste (ed.), op.cit., s. 42.

59 Sitat fra Wiegrefe, op.cit.

60 Freedman, op.cit., s. 47f.

slik: "Any turn to 'Europe' on the part of British policy-makers has tended [...] to be treated as a short-term palliative aimed at propping up the nation's global ambitions over the longer-term".⁶¹ Londons europeiske engasjement var derfor nødvendig som "smertestil-ler", ikke som faktor i seg selv. Studien vil belyse nærmere hvordan slike holdninger har influert britisk politikk inntil idag.

Etter 2. verdenskrig lå mye av Europa i ruiner, mens Storbritannia i langt større grad var skånet, og samtidig fremsto som den store seierherren, og dermed ledende aktør i europeisk sammenheng. Britene var derimot neppe ledende "europeisk" aktør. Dersom britene hadde valgt å konsentrere sin oppmerksomhet og sine ressurser om å lede an i organiseringen av europeisk samarbeid generelt, kunne ingen ha utfordret dem. I stedet valgte britene å begrense sin europeiske involvering til samarbeid på det område der britene hadde fortrinn, erfaring og ambisjoner: Sikkerhet basert på militær *hard power*. På øvrige, *soft power*-områder, holdt britene seg tradisjonelt på utsiden, i høyden lot de seg assosiere. Britenes innsats for å samle vest-europeerne slik at USA aksepterte en ny forpliktelse i Europa skjedde mot en kompleks bakgrunn, der mange interesser og perspektiver var involvert før NATOs grunnlag kunne utmeisles (dette blir utdypet i kapitlene 5 og 8). London var opptatt av å beholde sin "superior position above the Continental Powers" og opprettholde sin rolle "on a basis of equality with the Americans". Hvis dette ikke lot seg gjøre, var målet i det minste å bevare statusen som "second-in-command in the Alliance".⁶²

Paradoksalt nok forelå derfor på én og samme tid en viss grad av kontinuitet i forhold til 1. verdenskrigs slutt, ved at britene søkte å vende blikket mot imperiet, men samtidig et klart brudd med dette, ved at britene nå forpliktet seg. Et annet forhold var om dette forpliktende nærværet i Europa var ledsaget av økt interesse for og kunnskap om forholdene og tankegangen på kontinentet. Her forelå et uklart bilde, som også skyldtes det spesifikt britiske *mindset*, som tenker globalt, og ikke regner seg som europeisk.

Hverken britenes interesser, tankesett eller ressurser tillot at landet engasjerte seg aktivt i andre deler av europeisk samarbeid enn det rent sikkerhetsmessige. Strukturelle endringer gjennom 1950- og 60-årene skulle imidlertid bidra til at dette bildet gradvis ble omformet. Dét fikk i sin tur konsekvenser for NATOs rolle i britisk politikk. Særlig fra 1960-tallet, da britene hadde avviklet det meste av sitt imperium, var Storbritannia ikke uinteressert i å medvirke til å utvikle den europeiske stemme internasjonalt. Dette kunne kompensere noe av britenes tapte rolle som fordums imperiemakt. Britene har imidlertid vært betatt av tanken om Europa som en samling av tidligere, og erfarne, stormakter, som sammen kan gjenvinne noe av sin fordums storhet.⁶³ EUs senere utvikling har gitt britene hodebry slik sett, men også bidratt til å endre denne holdningen.

61 Oliver Daddow, "Dodging the Bullet and Ducking the Question: British Defence Policy and its Post-Imperial World Role", RUSI Military History and Policy Series, 19. juli 2010.

62 M Howard, fra Riste (ed.), op.cit., alle sitater fra s. 17.

63 Freedman, op.cit., s. 51f.

Churchills tre sirkler og britisk selvbilde

DE TRE SIRKLENE

For Winston Churchill kunne Storbritannia kompensere tapet av imperiet gjennom å spille en rolle innenfor tre sirkler, USA, Europa og *Commonwealth* (Det britiske samvelde), der han mente britene kunne bevare spesielle forbindelser og utøve betydelig eller viktig innflytelse. Churchill mente at Storbritannia var unikt posisjonert i skjæringspunktet mellom “three circles of power and influence”.⁶⁴ Churchill selv betegnet sirklene som henholdsvis 1) the British Commonwealth and Empire, 2) “the English-speaking world in which we, Canada and other British Dominions play so important a part”, og 3) “United Europe”.⁶⁵ Talende for Churchill og britene var at Europa ble satt sist, og at USA ikke ble eksplisitt nevnt, men puttet blant “de engelsktalende”, som én av flere – én av “oss” – implisitt sidestilt med “we”, d.v.s. britene og deres Dominions. De tre sirklene står sentralt i britisk etterkrigspolitikk, den opprinnelige rekkefølgen er fremstilt forskjellig, og sirkelen “den engelsktalende del av verden” er i praksis blitt tolket som primært de trans-atlantiske forbindelser i form av britenes forhold hovedsakelig til USA, men også Canada.⁶⁶ Fordi denne studien fokuserer britene og NATO, baserer vi oss på den

64 Daddow, op.cit.

65 Ibid.

66 Churchill omtalte sine sirkler, likefullt nokså kortfattet, under en tale på Toryenes partikongress i 1948, se Daddow, op.cit. William Wallace velger i artikkelen “The Collapse of British foreign policy”, *International Affairs*, 82:1, 2005, s. 53, å formulere de tre sirklene slik (min kursiv): “For Winston Churchill, Britain could compensate for its loss of empire by playing a role in ‘three circles’: the British Commonwealth and Empire, as it still was, the transatlantic Anglo-Saxon partnership, and the links with our continental European neighbours”. Wallace er av andre (f.eks. Tessa Blackstone & Christopher Coker, i “British foreign policy choices”, *International Affairs* 1989) karakterisert å ha en “solidly pro-European stance”, og hans bruk av “våre kontinentale naboer” er neppe hva Churchill selv hadde valgt. Churchills “United Europe” henviser til det gryende kontinentale samarbeidet blant vest-europeiske stater, som han mente Det britiske imperium ikke naturlig hørte til. Dette vil omtales nærmere senere i studien. Når Wallace bruker “transatlantic Anglo-Saxon partnership”, inkluderer han utvilsomt også Canada ved siden av USA. John Coles, op.cit., velger på sin side, se s. 34f, å bruke en noe annen vinkling. Han formulerer Churchills sirkel-konsept slik: “Winston Churchill

forenklede inndelingen i henholdsvis USA, Europa og samveldet/verden utenfor alliert territorium, - og i denne rekkefølgen.

Canada er en størrelse vi velger ikke å komme nærmere inn på i denne studien. Britenes forhold til Canada under og etter 2. verdenskrig fortjener en egen avhandling. I vår sammenheng er det imidlertid relevant å påpeke at Canada er ett av NATOs opprinnelige medlemsland, og representerer det andre av de to allierte land i Nord-Amerika. At Canada fant en naturlig plass i NATO, skyldtes blant annet landets rolle under verdenskrigen og forhandlingene som førte til etablering av alliansen, men hadde også utspring i at London betraktet Canada som en Dominion, som av lojalitet og tradisjon naturlig fulgte og støttet sitt "moderland". Canadas ressurser hadde vært viktige under krigen og de første etterkrigsårene (landet ga britene et betydelig lån på \$ 1,25 mrd. i 1946).⁶⁷ Canada har derfor hatt stor betydning for NATO, men er i denne studiens sammenheng stilt i skyggen av USA: Når Whitehall skuet over Nord-Atlanteren, dominerte USA utsikten. "The Special Relationship" var bilateralt, Canada hadde - og har - ingen direkte rolle her. Landet måtte derfor møysommelig bygge opp en rolle som noe mer enn et britisk vedheng, slik London så verden.

Den påbegynte "Retreat from Empire" førte fra imperium til Commonwealth, som tilsynelatende var vellykket, iallfall innledningsvis, men som raskt viste seg å mangle substans. I første omgang bevarte britene innflytelse i de fleste frigitte besittelser, nå selvstendige stater, men Commonwealth som sådan ble gradvis redusert til et forum der tidligere kolonier og dominions etc. kunne gi uttrykk for misbilligelse og forakt overfor det tidligere "moderlandet".⁶⁸ Churchill så for seg at britisk aktivitet innenfor hver sirkel kunne gi synergi-effekter, og dermed bidra til å bevare Storbritannia som en ledende internasjonalt aktør. Spørsmålet er imidlertid om ikke kimen til en urealistisk britisk politikk i etterkrigsperioden fra 1950-årene ligger i dette konseptet om de tre sirklene: En ledende rolle innen hver sirkel var mer enn Storbritannias ressurser kunne tillate. Mens britenes posisjon ble svekket, og verden stadig mer gjensidig avhengig, beholdt britene sin ambisjon om å forbli en global makt og spille en viss autonom rolle (som imidlertid ble tydeligere kvalifisert etter 1956). Det var et faktum at britene hadde beholdt flere interesser ute i verden enn andre europeiske land, og samtidig hadde påtatt seg flere forpliktelser. Fordi Storbritannia var langt mindre rasert av krigens ødeleggelser, hadde landet bedre kapasitet til å engasjere seg internasjonalt enn land på kontinentet.⁶⁹

Churchills sentrale rolle i krigstidens allianse mot Nazi-Tyskland bekreftet den britiske forestilling om betydningen av internasjonale forbindelser, spesielt til de aller mektigste. For Churchill var det en selvfølge at Storbritannia måtte forbli en viktig aktør på

famously advanced the concept of the Three Circles - the United States, Europe and the Commonwealth - the key areas where he believed Britain could sustain special relationships and exercise important influence". Denne noe enklere tilnærmingen - og rekkefølgen av sirklene - vil legges til grunn i studien.

67 Dilks, fra Riste (ed.), op.cit., s. 34.

68 Se bl. a. Sanders, s. 102f.

69 Coles, op.cit., s. 34f.

den internasjonale arena. Han var født og oppvokst med et “imperial mindset”.⁷⁰ Når makten svant, måtte den derfor erstattes av innflytelse. Britenes unike vei lå i å finne en formel for hvordan Storbritannias verdensrolle kunne bevares i en verden som i stadig økende grad ble dominert av USA og Sovjetunionen.⁷¹ Churchills vektlegging av britenes internasjonale forbindelser forlenget dessuten forestillingen – gradvis kanskje illusjonen – om at landet forble en stormakt. Churchills visjon var at landets politikk utad måtte dikteres av hvilken innflytelse britene kunne oppnå primært gjennom sitt direkte, bilaterale forhold til “de store spillerne”, dernest gjennom sin medvirkning i både formelle og uformelle flernasjonale nettverk, som Commonwealth. *Privilegert makt og alliansemønstre* ble således sentrale for Churchill.⁷² Fordi hans tankegang senere skulle fungere som en slags strategisk mal for påfølgende britiske regjeringer, ble disse faktorene også vesentlige for Londons politikk etter 1948, som har berørt NATO og alliansens betydning for Whitehall. Vi skal se implikasjoner av dette i senere kapitler.

Churchills tre sirkler har ikke bare hatt fundamental innvirkning på britisk tenkesett siden, men har også medvirket til å konstruere og opprettholde en “idea of Britain” som garanterer et visst innslag av mangel på britisk realisme. Denne idéen er en del av det britiske “Establishments” ryggmarg. Problemet med Churchills konsept var blant annet at Storbritannia etter krigen fremsto både som en stormakt og seierherre fra krigen, besitter av et stort imperium, men samtidig som en middels stor, europeisk stat, utslitt etter seks års krig, med svekkede bånd til imperiets forskjellige deler og en svekket økonomisk basis (landet var nesten konkurs). Det er også verdt å merke seg at Churchill ikke satt i posisjon da han formelt presenterte sitt konsept. Hans rolle i de første etterkrigsårene må derfor ikke overdrives. Både i og utenfor posisjon forsøkte han imidlertid å styrke sitt lands innflytelse gjennom en periode preget av en relativt sett svekket internasjonal stilling. I første omgang kunne han synes å lykkes, men hans ambisjon bidro til å tilsøre grunnlaget for britisk politikk, som ble utformet både på basis av foreliggende ressurser, og i lys av hva Whitehall selv mente landet hadde særlige forutsetninger for, og egentlig fortjente. Troen – insisteringen – på dette bidro til å legge premisser for britiske politiske mål i tiår fremover. Churchills tre sirkler reflekterte i 1948 en fortsatt tro på Storbritannias naturlige plass blant de store og mest innflytelsesrike.

Lanseringen av konseptet må sees i lys av at britenes stilling var svekket fra 1945 i forhold til de to supermaktene, og London hadde behov for å feste noen knagger, høyt oppe på veggen, som de kunne hekte seg på og strebe mot. Churchills konsept sammenfattet trolig essensen i britisk politikk slik den hadde utviklet seg over noe tid, men formuleringen av konseptet skjedde nokså samtidig med at India var gitt selvstendighet og britene måtte abdisere og avgi sin tidligere makt i Palestina, og overlate til FN å håndtere den avsluttende fase av britenes styre der. London kunne knapt skjule at dette re-

70 Daddow, op.cit.

71 Frederick Hood, “British Foreign Policy after Iraq”, *European Integration*, nr. 1, mars 2008, s. 183-197.

72 Daddow, op.cit.

presenterte britisk aksept av egen svakhet.⁷³ Churchills tre sirkler ble følgelig introdusert samtidig med at innflytelsen og engasjementet i den ene var nedadgående, mens britenes posisjon i forhold til USA og Europa ennå ikke var avklart. Etableringen av NATO skulle endre dette. De tre sirklene var ikke uttrykk for bevisste omdefineringer av britiske interesser og mål, som Churchill snarere ønsket å beholde. Hvis tradisjonelle interesser og mål kunne opprettholdes i tilstrekkelig grad, ville dette tillate at britenes “mentale kart” i hovedsak forble intakt.

Gjennom krigstidens “special relationship” med USA og den rolle britene spilte ved etableringen av NATO og i å sikre amerikanske forpliktelser overfor Europa, ble en angelsaksisk myte skapt gjennom 1940- og 50-årene. Myten ble forsterket gjennom den britiske involveringen i håndtering av kriser og medvirkning i konflikter internasjonalt, som USAs nærmeste våpendrager og støttespiller. Parallelt, som en slags motsatt side av mynten, gikk britene fra å være en autonom aktør, slik Churchills og Attlees nærvær under henholdsvis Jalta- og Potsdam-konferansene i 1945 illustrerte, til å innta en “second lieutenant”-rolle, som basis og forutsetning for amerikanernes fortsatte Europaforpliktelser. Denne overgangen tok mindre enn et tiår. Den angelsaksiske myten, om det naturgitte nære forholdet mellom briter og amerikanere, ble formet av omstendighetene og de to lands politiske prioriteringer, men gjorde det samtidig vanskelig å følge Churchills konsept. Én årsak var at myten gjorde det vanskelig å “vende tilbake” til en europeisk identitet, som Storbritannia, før imperiet, engang hadde tatt for gitt.⁷⁴ Britenes ambivalente og uavklarte forhold til Europa (det vil primært si kontinentet) påvirket også Whitehalls ambisjon om at Storbritannia skulle kunne spille en uforholdsmessig viktig rolle internasjonalt ikke minst ved å fungere som en primær koalisjonsbygger ved både å møte den sovjetiske trussel og å etablere en åpen og global økonomi.⁷⁵

Bakgrunnen for slike forestillinger kan sammenfattes slik:

The imagery of a ‘sceptred isle set in a silver sea’ powerfully supported by the English-speaking peoples from across the seas, set the context for British foreign policy in the decades after the war: willing political cooperation with the US, reluctant cooperation with the European continent, pride in the quality and continuity of Britain’s parliamentary institutions, and unquestioned acceptance of London’s role as mediating between domestic interests and abroad.⁷⁶

Forholdet mellom de tre sirklene ble et slags hierarkisk samspill: Europa var viktig for å beholde “the special relationship”, som i seg selv var fundamentalt for britisk sikkerhet. Ved å ivareta innflytelse i begge disse sirklene, kunne britene så fremme tradisjonelle interesser overfor samveldet, som skulle garantere britisk innflytelse globalt. Og motsatt:

73 Dilks, op.cit., s. 42.

74 W. Wallace, 1992, op.cit., s. 437.

75 Hood, op.cit., s. 185.

76 Wallace, 1992, op.cit., s. 432.

For disse formål – å influere USA og være midtpunkt for samveldet – måtte britene forbli en verdensmakt. Studien vil benytte seg av de tre sirklene som middel for å belyse senere britisk politikk og tankegang, ikke minst fordi Churchills tenkning har vist seg så definerende for britenes syn på sin rolle i verden og for Whitehalls selvbylde.

SOM NATO-MEDLEM: PÅ LETING ETTER OPPDATERT IDENTITET

Det meste av perioden som NATO-medlem har Storbritannia vært på leting etter en ny rolle. Samtidig har det vært uklart hvorvidt London egentlig har ønsket å omdefinere britiske nasjonale interesser. Med utgangspunkt i britenes avhengighet av amerikansk støtte under krigen, ble etableringen av NATO også historien om hvordan britene brukte hva de hadde av ressurser, politisk kapital og realpolitisk kunnskap til å overtale USA til å forplikte seg permanent i Europa. Da dette var oppnådd, forsøkte britene – som etter 1. verdenskrig – å vende seg mer mot imperiet og egne interesser, men måtte erkjenne at landets svekkelse ikke var forbigående, og at verden ikke var den samme etter 1945. Den første runden av kolonial tilbaketrekning skjedde i 1947 og 1948, før NATO-etableringen, da først India, dernest Palestina, ble oppgitt. Britisk politikk etter dette var et forsøk på *entrenchment*, på å “sette seg fast” og forhindre ytterligere forvitring av imperiet og britenes mange innflytelsessfærer. I første halvdel av 1950-årene⁷⁷ hadde britene ennå tilstrekkelig militær kapasitet til å kunne opprettholde det imperiale status quo. Denne situasjonen ble raskt endret etter den mislykkede intervensjonen i Suez-kanalen i 1956.⁷⁸

Av britenes strategiske feilsteg er *Suez 1956* plassert på linje med tapet av de amerikanske kolonier mot slutten av 1700-tallet, foruten håndteringen av Irland. Effektene av Suez har uansett vært store, og utfallet var et psykologisk sjokk for det britiske samfunnet – kanskje sammenlignbart med tap i krig – som ga britiske myndigheter anledning til en grunnleggende revurdering av Storbritannias rolle i verden, uten at dette på flere vis ble gjort, men som likefullt bidro vesentlig til endringene i Storbritannias imperiale system. Et senere tilsynelatende feilsteg var britenes medvirkning i invasjonen av Irak i mars 2003, som bidro til å splitte europeere og briter, men som ennå ikke har ført til noen skjellsettende revurdering av britenes internasjonale rolle i det 21. århundre. Medvirkningen har imidlertid bidratt til at spørsmålet er reist i britisk offentlig debatt. I kapittel 10 vil vi diskutere hvilken betydning senere britiske erfaringer fra Irak og Afghanistan synes å få på dagens britiske sikkerhetspolitikk. Regjeringen Camerons *Strategic Defence and Security Review* gir utgangspunkt for slike vurderinger. Suez 1956 ble et veiskille i britenes etterkrigspolitikk (se kapittel 7). Britenes avkoloniseringsprosess ble forsert, og en ny fase innledet i en prosess i stor skala som endret grunnlaget for britenes inter-

77 Særlig etter britenes store opprustningsprogram fra 1951, som direkte følge av Korea-krigen.

78 Sanders, 1990, s. 74f.

nasjonale rolle for alltid,⁷⁹ men som symptomatisk nok ikke endret like mye på britisk tankegang og identitet.

Britene innså imidlertid at utviklingen tilsa “wind of change”.⁸⁰ Således omfattet denne annen fase av imperieavviklingen de fleste britiske koloniene i Asia, Afrika og Karibien. Suez-krisen innledet også en utvikling som skiftet fokus i retning Europa. Dette inntraff allerede etter 1960. Skiftet av fokus kom imidlertid gradvis, og således ble den begynnende “Imperial Retreat” fulgt av økt samarbeid med land sør for Den engelske kanal.⁸¹

Skiftet i retning Europa var nølende, kanskje motvillig, og tilsynelatende alltid med mentale forbehold. Nå, 50 år senere, kan man fremdeles konstatere at britene har vanskelig med å betrakte seg som europeere på linje med kontinentalerne. Suez 1956 førte til at britene definitivt oppga sine ambisjoner om alenegang og en autonom stormaktsrolle. Dette innebar imidlertid ikke noen oppgivelse av ambisjonene om å kunne influere vesentlig internasjonalt: Dette måtte imidlertid skje primært sammen med amerikanerne. Slik sett fikk man illustrert både en klassisk britisk pragmatisk realisme, men samtidig en hang til å bevare et urealistisk syn på egen kraft. Skepsisen til å se nye realiteter i øynene ble kombinert med en fortsatt vilje til å kunne påvirke disse, og tro på at dette var mulig.

Suez 1956 førte dessuten til at Frankrike trakk den motsatte konklusjon: USA ville alltid sette egne geopolitiske interesser foran sine alliertes. Konsekvensen var at Paris søkte nærmere Tyskland.⁸² En aktiv fransk profilering ble basert på et sterkere, tettere sammenvevet Vest-Europa, der tyske interesser inngikk. Britenes sammensatte forhold til Tyskland ble mer eksponert gjennom utviklingen av den fransk/tyske tandem. Til tross for dette “Suez-paradigmet”, at de to landene gikk hver sin vei, har britenes forhold til Frankrike samtidig vært viktig både for britenes selvbilde og for bedre å illustrere de særlige kjennetegn ved britisk politikk. Mens fransk diplomati lettere kan knyttes til begrepet “strategisk visjon”, det vil si til en klar, toppstyrt forestilling av hva man ønsker å oppnå, men samtidig vanskeligheter med å omsette slike visjoner i praktisk politikk, kan britisk politikk snarere kobles til kortsiktige, pragmatiske løsninger, men samtidig skepsis overfor strategiske visjoner. Slik skepsis skyldes ikke minst en gjennomgripende usikkerhet om landets rolle i verden, som kan knyttes til britiske erfaringer siden 1930-årene.⁸³ Usikkerheten er senere kanskje ikke minst knyttet til landets rolle i Europa, som vi skal komme nærmere inn på, en britisk “europeisk” usikkerhet som har sine klare røtter nettopp i 1930-tallets hendelser og erfaringer.

Denne usikkerheten ble både gjenfødt og nydefinert etter omveltningene i perioden

79 Ibid, s. 88f.

80 Uttrykket brukt av statsminister Harold Macmillan i hans tale for Sør-Afrikas parlament 3. februar 1960. Talen formaliserte den pågående avkoloniseringsprosessen. Macmillan skal senere, da nylig uavhengige afrikanske stater ba om britisk økonomisk støtte, ha sagt: “The cost of losing an empire is frightful. Winning it was cheaper”.

81 W Wallace, 1992, op.cit., s. 424.

82 W. Wallace/Christopher Phillips, “Reassessing the special relationship”, *International Affairs*, 85: 2, 2009, s. 265.

83 Se bl. a. Michael Clarke, “French and British security: mirror images in a globalized world”, *International Affairs*, 76:4, 2000.

1989–91, som innebar slutten på Den kalde krigen og en velkjent referanseramme som hadde gitt London muligheter til å spille ut sine gjenværende sterke kort. Dette skiftet skapte derfor realiteter som siden har medført at britiske myndigheter “has no clear sense of its place in the world or its foreign policy priorities”.⁸⁴ I de to tiårene som er gått, har Whitehall forsøkt å bøte på dette.

Disse sidene ved britene kan også bidra til å forklare hvorfor London så lenge har holdt – om ikke tviholdt – på sitt selvilde som en stormakt med særlige forutsetninger for å spille en ledende internasjonal rolle. “A force for good” er en ambisjon som synes å gå igjen, britene mener deres medvirkning gjør en forskjell, og at deres innsats fremmer mer allmene interesser, utover de rent britiske. Som det ble sagt i 1954: “it is part of the habit and furniture of our minds that Britain should continue as a great power”.⁸⁵ Å være stormakt betyr med andre ord i britenes kontekst ikke bare at man fremmer egeninteresser, men at man i faderlig Disraeli-ånd også har omtanke for og uselvvisk ivaretar de små aktørers interesser, ofte fordi de ikke har forutsetninger for dette selv. Den tilsynelatende uegennyttige har som regel vært koblet til klare britiske interesser: Da NATO eksempelvis på 1960-tallet i økende grad tok i bruk ekspertgrupper som behandlet saksspesifikke temaer, kommenterte man fra britisk side:

these meetings are something which we must put up with for the sake of the lesser brethren in the Alliance.⁸⁶

Da NATOs første generalsekretær, briten Lord Ismay, i 1953 deltok under et *tripartite meeting* mellom de allierte stormaktene USA, Storbritannia og Frankrike, der globale utfordringer ble diskutert, ble det blant mindre allierte land uttrykt uro og skepsis til hvorvidt Ismay kunne binde alliansen uten at alle land var tilstrekkelig involvert og konsultert. Denne problemstillingen, om i hvilken grad de store sammen overstyrte de små, skal vi komme tilbake til. Likeledes hvorvidt de store, med sine interesser knyttet også til “ute”-områder, ønsket å koble slike forhold til samholdet og situasjonen “hjemme”. Ismays medvirkning under nevnte 1953-møte ble diskutert i NATO. Britene rapporterte tørt at Canada, som heller ikke dengang kunne betegnes som en småstat, og landets “little friends are rather sore”.⁸⁷ Britiske holdninger på 1950-tallet var med andre ord fremdeles kjennetegnet av landets stormakts-identitet og britenes tradisjonelle ovenfra-og-ned tilnærming. Dette var en holdning som fortalte endel om hvordan britene både så på seg selv i alliansen, og alliansens rolle og betydning for Storbritannia. Om “lesser brethren” var et stikkord, synes slike holdninger imidlertid senere å ha vært slipt til i takt med britenes “decline”, men kanskje ikke helt (se kapittel 10).

84 Andrew Dorman, “Reconciling Britain to Europe in the next Millennium: The Evolution of British Defense Policy in the Post-Cold War Era”, *Defense Analysis*, nr. 2, 2001, s. 191.

85 Coles, *op.cit.*, s. 37. Siterer Sir Oliver Franks, 1905–92, toneangivende britisk embedsmann.

86 Frode Liland, Keeping NATO out of trouble, Nato’s non-policy on out-of-area issues during the Cold War, IFS, Forsvarsstudier 4/1999, s. 101.

87 *Ibid.*, s. 64.

KONTINUITET OG BRITISK EGENART

Kontinuiteten, ikke endringene, kjennetegner britisk politikk. Britisk *exceptionalism* er en del av briterenes selvbilde. Britene er annerledes, og er stolte av det. Tradisjoner og særtegn holdes i beundringsverdig hevd, men gir samtidig det britiske samfunn et visst anakronistisk preg. Myten om britisk eksepsjonalisme har fremstilt Storbritannia som et fritt land som står overfor et ufritt kontinent, og har som sådan bidratt til å vanskeliggjøre britiske myndigheters tilpasning til en ny virkelighet, en verden der Storbritannia spiller en mer beskjeden rolle, og der landet samtidig – ønsket eller ikke – er knyttet nærmere Europa.⁸⁸ Parallelt med at britene dyrker sin egenart, er de bekymret for hvordan landets rolle og posisjon internasjonalt kan svekkes. Briterenes selvbilde forutsetter at ikke alle andre land påberoper seg slik eksepsjonalitet. Britene er ment å kunne bidra med en innsikt og erfaring som ingen andre har. Da Storbritannia var verdens ledende makt, var dette kanskje ukomplisert. Senere er situasjonen endret, innsikten har ofte vist seg å mangle eller svikte, og erfaringen kan i flere sammenhenger være stadig mindre relevant.

Mye av Storbritannias “decline” ble manifestert i løpet av 2. verdenskrigs første periode, da britene erkjente at de var helt avhengig av amerikansk støtte både for å overleve og for å kunne bidra til seieren. Den første etterkrigsperioden, 1945–51, var karakterisert av at daværende statsminister Clement Attlee og utenriksminister Ernest Bevin håndterte “Britain’s retreat from world power” godt, idet det ble lagt opp til en gradvis reduksjon av oversjøiske forpliktelser samtidig som britene fortsatt søkte en verdensrolle, som man imidlertid ønsket å redusere.⁸⁹ Det skulle ennå ta tiår før London hadde konsentrert sine militære ressurser til NATOs operasjonsområder. Og først på 1980-tallet var avviklingen av briterenes imperium gjennomført, med unntak av noen få mindre etterlatenskaper.

Vedtaket i 1968 om å avvikle det militære nærværet øst for Suez fra 1972 var skjellsettende i britisk politikk, og ga formelt uttrykk for at britene hadde renonsert på sitt tidligere militære globale grep. Dette inntil da særlige kjennetegn ved britene, at de kunne bruke egne baser og militære ressurser stasjonert øst for Suez i internasjonale operasjoner, ble nå forlatt. USA hadde siden 2. verdenskrig opprettholdt et globalt militært nærvær, nå syntes Sovjetunionen å legge opp til det samme, samtidig som britene avviklet sitt. Effektene av denne britiske beslutningen om militær avvikling øst for Suez vil diskuteres i kapittel 7. Beslutningen innvarslet imidlertid at også på dette punkt ble britisk *exceptionalism* og *peculiarism* mindre betonet. Beslutningen bidro også til briterenes følelse av “irresistible decline”, som særlig ble underbygget gjennom alle nedgangstegn som inntraff på de britiske øyer gjennom 1970-årene.⁹⁰ Storbritannias økonomiske vekst, modernisering og internasjonale opptreden siden, og inntil nylig, har imidlertid betydd at følelsen av uunngåelig tilbakegang har vært erstattet av tro på at britene igjen

88 William Wallace, “Foreign Policy and national identity in the United Kingdom”, *International Affairs*, nr. 1, 1991, s. 80.

89 A Adamthwaite, *op.cit.*, s. 241.

90 For dette siste punkt, se Coles, *op.cit.*, s. 43.

har funnet tilbake til noe av fordums storhet. Nedgangstendensene de siste få år stiller derfor britiske myndigheter overfor et veivalg med hensyn til hvilken rolle Storbritannia kan og vil spille i verden. Statsminister David Cameron har i den sammenheng advart britene mot å tro at “bare fordi Storbritannia historisk har vært blant verdens rikeste land, vil det alltid forbli slik”: “The world does not owe us a living”, og “a prosperous past does not guarantee a prosperous future”. Med slike ord inviterte Cameron til en ny runde om britenes selvbylde og identitet, også gjennom uttalelsen “it isn’t written anywhere that this country deserves a place at the top table”.⁹¹ Denne studien vil kaste lys over hvordan London tenker seg å kunne sikre denne plassen, og hvilken rolle NATO bør og kan ha i denne sammenheng.

2. verdenskrig hadde bekreftet at de britiske øyer alene ikke utgjorde noen stormakt. Snarere la London til grunn at kun gjennom sitt imperium fremsto Storbritannia reelt som stormakt.⁹² Etter 1945 måtte britenes prosess med å utforme og definere et tilpasset selvbylde knyttes til utviklingen av imperiet. Storbritannia måtte opprettholde sitt selvbylde som stormakt, men uten den gamle basisen for dette. Lord Curzon, en sentral skikkelse i organiseringen av britisk India, hevdet at uten India ville Storbritannia “drop away as a third rate power”.⁹³ Tilpasningen ikke bare av selvbylde, men også av britenes forpliktelser, engasjement og aktiviteter internasjonalt måtte følge, spørsmålet var bare i hvilken grad og takt britiske myndigheter evnet – og ønsket – å gjennomføre en slik tilpasning. Britenes egen utforming av “beretningen om Storbritannia” har vært kjennetegnet av tilpasning og omskrivning av fortiden i lys av nåtidige behov og synspunkter.⁹⁴ Et ikke ukjent fenomen også i andre land.

Den siste verdenskrigen hadde rykket opp gamle, tilvante forestillinger om stormakter og innbyrdes styrkeforhold. Britenes tilpasning var smertefull. Mellom 1945 og 1965 fortsatte britiske myndigheter å tro at britisk sikkerhet var avhengig av geostrategisk stabilitet i Europa og bevaring av imperiets globale nettverk av baser.⁹⁵ Churchills tankegang, basert på de tre sirkelene, ble fulgt. Det ble forutsatt at Storbritannia var en stormakt med globale interesser og ansvar, derfor måtte man fortsette å søke en verdensrolle. I lys av sin svekkede økonomiske makt, forsøkte britene dermed å gjøre for mye med for lite. Man søkte en rolle som reflekterte fortid snarere enn nåtid. Til tross for “Retreat from Empire” og svekkelse av britenes “Imperial grip” utover 1950-tallet, satset man bevisst på å opprettholde et bredt og vidt internasjonalt kontaktnett og være militært til stede i alle krigsteatre rundt i verden.⁹⁶

Britisk Europa-politikk (den ene av Churchills sirkler) forklarer en viktig del av britenes egenart og selvbylde. Britisk handel med Europa vokste raskt i takt med både av-

91 Alle sitater fra Daily Telegraph, “David Cameron: ‘The world doesn’t owe us a living’”, 28. juni 2010.

92 Adamthwaite, 1988, “Eden, the Foreign Office” etc., op.cit., s. 243f.

93 Siter i Sanders, op.cit., s. 80.

94 Wallace, 1991, op.cit., s. 70.

95 Sanders, op.cit., s. 232.

96 Ibid., s. 1, 6 og 226.

koloniseringsprosessen og gjenoppbyggingen av Europa, der kanskje særlig tysk industri og næringsliv nå ble en viktig handelspartner for britene. Da britenes handelsmønster endret seg vesentlig fra midten av 1950-tallet til midten av 1960-årene, kom Europa således mer i fokus for britene. Storbritannia hadde to feilslåtte forsøk (se kapittel 8) på å bli EF-medlem på sekstitallet (1962 og 1967), men tok skrittet fra 1. januar 1973. Man skulle da tro at britene hadde lagt Churchills ene, imperiale/globalt sirkel til side og trukket frem den andre, europeiske, som langt viktigere. Dette var i noen grad tilfelle, men, skulle det raskt vise seg, med mange modifikasjoner. Selv om britene orienterte seg nærmere Europa, som de britiske øyer geografisk var en del av, følte man seg fremdeles britiske, ikke europeiske, og opptrådte i stor grad deretter. Til tross for voksende integrering i europeisk politikk på det praktiske plan gjennom EF-medlemskapet, var dette et fenomen som i stor grad ble utført på embedsnivå (og på daglig basis), mens politikere, presse og opinion i stor grad fortsatte å betrakte seg som utenforstående som kikket på EF/EU fra en viss avstand.

Britene beholdt i stor grad sine særtrekk, venstrekjøring, miles, inches og pounds, men gradvis fikk europeiske standarder innpass. Idag kan både kilo og celsiusgrader brukes i samme omfang som pounds og Fahrenheit. Britenes tilnærming til Europa har medført at man har måttet gi avkall på hva som tidligere var en viktig del av britisk identitet: "metrication and decimalisation [...] really strikes at our national identity".⁹⁷ Mens gatebildet inntil 1980-årene var dominert av britisk-produserte biler, forsvant disse suksessivt i takt med at britisk bilindustri gikk konkurs, og ble erstattet av tyske og japanske biler, etterhvert delvis produsert på de britiske øyer. Bowlerhatten forsvant, men britisk vekt på å være formelt velkledd i offisielt ærend ble bevart. Hvem man er i Storbritannia, har klar sammenheng med hvor man kommer fra, blant annet hvilken skole man har gått på og hvilket kontaktnett man pleier. Små tegn på dette, som skole-/klubbslips, signetring, og type skosåler, er derfor fremdeles viktige som kode for hvem man er.

1960-årene representerte oppbrudd på flere plan i det britiske samfunn, både innad og utad. "Ekte 68ere" illustrerte at avviklingen av imperiet inntraff samtidig med et vesentlig generasjonsskifte i Storbritannia. De britiske øyer ble et sentrum for å påvirke hva dette generasjonsskiftet skulle bestå i. Igjen gikk impulser *fra* britene og *ut* i den store verden. Parallelt med avviklingen av imperiet og orienteringen i retning Europa, konsoliderte således britene seg som senteret for den nye pop-kulturen som vokste frem, både når det gjaldt musikk, klær/moter, livsstil og holdninger. Utviklingen forsterket et kjennetegn ved internasjonalt samvirke som senere er blitt sterkt befestet, nemlig at engelsk er vokst frem som verdensspråket, som internett- og organisasjonsverktøyet. En britisk institusjon som BBC har utviklet seg i takt med de internasjonale endringene. Med basis i britenes historiske stormaktsrolle, har BBC evnet å omforme seg til et både britisk, men samtidig globalt, varemerke som representerer nøktern saklighet, høy informasjonsverdi,

97 Marr, 2007, op.cit., s. 351. Viser til Tony Benns formulering, der Benn også vedgikk at britisk venstre-sides instinkter ofte sammenfalt med høyresidens frykt for konsekvenser av å være EF/EU-medlem.

ytringsfrihet og fri flyt av meninger, og som dessuten har holdt frem referanserammen "hva er godt engelsk" mens stadig flere verdensborgere lærer seg dette sentrale kommunikasjonsmiddelet.

Churchill forsøkte å knytte Storbritannia til en indre kjerne av samarbeidspartnere, bestående av "the English-speaking peoples", som var svært godt tilpasset britenes politiske interesser, ikke minst fordi gruppen inkluderte USA. BBC illustrerer hvordan "English-speaking peoples" idag er noe langt mer enn Nord-Amerika og tidligere Dominions. Engelsk er blitt et internasjonalt gode, ikke kun et britisk. Opphavet til dette var britenes imperiale og globale rekkevidde, senere skyldes det i stadig økende grad USAs dominerende internasjonale rolle. Verdier som britene ønsker å fremme også som sine egne, formidles idag av BBC, og bidrar til at Storbritannia og London i dagens globaliserte verden kan fremstå som en åpen, tilgjengelig "hub" for den engelsktalende verden og "a second home for the restless global elite".⁹⁸

Union Jack, det britiske flagg, er siden 1960-årene blitt et mote-ikon, et symbol på noe mer enn bare Storbritannia. Bruken av dette symbolet illustrerer hvordan britiske kjennetegn med opphav i imperiet er transformert til produkter med salgsverdi i en globalisert tidsalder. Dette viser at britene kommer fra et globalt utgangspunkt, med et globalt perspektiv, og derfor trolig er mer innstilt enn mange andre på en sammensatt virkelighet. Kanskje er britene bedre skikket til å manøvrere i en globalisert verden som ikke lenger er europeisk basert. I den grad dette er riktig, har britene rett i sin egen påstand om at de har særlige forutsetninger for å spille en ledende, internasjonal rolle. Slik kan selvbilde og symboler påvirke hvordan britene reelt opptrer, også internasjonalt.

BRUK AV BRITISK MILITÆR MAKT

Forholdet mellom politiske ambisjoner og foreliggende ressurser synes ofte å ha vært i ubalanse for britenes del. Til tross for dette har London brukt en uforholdsmessig stor andel av sitt BNP på sine militære styrker og på et bredt, internasjonalt, militært engasjement. Britenes store militærutgifter har understøttet selvbildet av en, riktignok noe redusert, men likefullt sentral, internasjonal stormakt. I 1932, året før Hitler kom til makten, hadde Neville Chamberlain gitt uttrykk for at "great as the external dangers might be, the danger of financial collapse loomed still greater". I august 1946, etter at USA med ett avsluttet krigstidens Lend-Lease, uttrykte Keynes overfor regjeringen at uten amerikansk hjelp ville London ha "no hope of escaping a financial Dunkirk".⁹⁹ Britenes bruk av militær makt måtte derfor sees på bakgrunn av en ofte anstrengt økonomi. Et annet aspekt ved dette har vært britenes såkalte *post-imperial Great Power syndrome*, som betegner både på a) britenes hang til å bevare et sett av militære kapasiteter som reflekterte

98 Bagehot, Economist 23. oktober 2010, op.cit.

99 Dilks, op.cit., sitatene er Dilks egen omtale av hva Chamberlain og Keynes skal ha sagt, s. 48 og 30.

Storbritannias internasjonale posisjon før avkoloniseringen snarere enn etter,¹⁰⁰ og b) dét fenomen at britiske myndigheter

continued to construe policy essentially in power terms, force being considered to play a vital role in inter-state relations. [...] H]igh priority was given to sustaining military capability in general to enable Britain to exert influence in excess of its real capacity to project power. The country was failing to recognize the growing interdependence of the states of the world, the reduced scope for independence and autonomous decision-making.¹⁰¹

Om britene klarte å tilpasse seg effektene først av avkoloniseringsprosessen, dernest av Den kalde krigens slutt og samlingen av Europa, skal belyses senere, der også de seneste årenes vektlegging av militære kapasiteter diskuteres.

Et neste spørsmål blir derfor hvordan fremveksten av en globalisert verden har berørt bruken av britisk militær makt internasjonalt. Da imperiet var på høyden, kunne britene ta seg til rette. Fra 1950-tallet, særlig etter Suez 1956, måtte man gradvis nedjustere betydningen av militær makt i situasjoner som oppsto utenfor det trans-atlantiske området definert gjennom NATO, og i stedet søke andre virkemidler for internasjonal innflytelse, der diplomati og overtalelse ble viktigere. Fordi britene, mer enn de aller fleste, opp gjennom årene alltid har vært militært engasjert ute, har erfaringene spilt en rolle for hvordan britiske myndigheter anser bruk av militær makt. Denne del av briterenes selvbylde har også påvirket briterenes bruk av og syn på NATO. 2. verdenskrig og den påfølgende kalde krigen førte til at britene måtte fokusere "continental warfare". Først etter Den kalde krigen kunne London returnere til den tradisjonelle, britiske "expeditionary approach". Siden da har man også søkt å finne tilbake til en egen "British way in warfare", som trekker tråder tilbake til klassisk britisk intervensjon.

Rollen som USAs fremste støttespiller, amerikanernes "auxiliary force", som ofte er knyttet til militære forhold, gjenspeiles i britisk politikk, men synes derimot i liten grad å være reflektert i britisk identitet. For London er det viktig å være stor, d.v.s. å fremstille seg som "partner i lederskap" fremfor "juniorpartner" i forhold til USA. Så sent som på 1990-tallet ble britisk militær makt brukt på Balkan for å konsolidere briterenes tradisjonelt ledende europeiske sikkerhetsrolle. Spørsmålet er hvordan militær makt er egnet, og fremstår, som del av britisk politikk i det 21. århundre, både for å fremme britiske interesser internasjonalt, og særlig i forhold til USA. Dette er en del av briterenes utfordring når det gjelder å tilpasse seg en fundamentalt endret verden. Fordi NATO har utgjort en så sentral ramme for bruk av britisk militær makt siden 1949, har alliansen samtidig representert en viktig del av vilkårene for forsøkene på slik britisk tilpasning.

Briterenes *Britishness* er blant annet et resultat av deres vilje og evne til å bruke militær

100 Sanders, op.cit., s. 290.

101 Coles, op.cit., s. 38.

makt. Britene har hatt, og legger fremdeles vekt på, "a stomach for war". De væpnede styrkers posisjon i det britiske samfunnet er fremdeles sterk, og britisk militær innsats ute samler fortsatt bred støtte. Samtidig er slikt engasjement blitt mer politisk kontroversielt, og dette er blitt en del av tilpasningsprosessen. Militært personells vilkår er blitt langt viktigere, både på oppdrag og i forlegning i hjemlige strøk (Military Covenant). Slik sett blir britene også her mer lik flere andre land. Det var ikke slik før, og etterlatenskapene fyller fremdeles en rolle i britisk tankesett. Inntil 1964 hadde Storbritannia fire kabinettministre for de væpnede styrker: I tillegg til forsvars- (tidligere krigs-)ministeren, satt en minister for hver forsvarsgren i kabinettet. Ingen andre fagfelt var således så godt representert i den britiske regjeringen. Samtidig medførte dette at rivaliseringen mellom forsvarsgrenene, blant annet om hvem som skulle gjøre hva, kunne flyttes til regjeringsbordet.¹⁰² Rivalisering mellom forsvarsgrenene om hvilken tilnærming som mest effektivt ville bidra til å projisere britisk innflytelse globalt under Den kalde krigen, særlig etter Suez 1956, preget britisk politikk frem til vedtaket i 1968 om å avvikle landets militære nærvær øst for Suez.¹⁰³

Historisk var britenes fortrinn sjømakt fremfor landmakt. Britene foretrakk å markere sitt standpunkt gjennom blokade snarere enn slag. Storbritannia tenderte sogar til å bygge sitt imperium gjennom improvisasjon og oppfinnsomhet snarere enn gjennom rå makt, særlig fordi det aldri var nok rå makt for hånden til permanent å dekke opp alle oversjøiske interesser.¹⁰⁴

Britenes vilje til å bruke makt var én av hovedpilarene bak oppbyggingen av imperiet. Særlig fra 1956 ble spørsmålet snarere hvilken rolle militær makt skulle ha gjennom avviklingen av imperiet. London forsøkte naturligvis samtidig å bevare mest mulig av den militære makts tradisjonelle anvendelsesområder. Britene fortsatte lenge å ha utplassert styrker i de fleste verdenshjørner, også i de følgende ti årene, da koloniene for alvor ble avviklet. Britisk nærvær internasjonalt var imidlertid mye mer enn kun militær tilstedeværelse. Churchill hadde vist evne til å "amplify UK's role in an era of decline",¹⁰⁵ men dette skjedde mens britiske produkter fremdeles var ledende og i størst grad ennå ble solgt til Commonwealth-land, da råvarer fra disse landene dannet basis for fremstilling av diverse industriprodukter i fabrikker på de britiske øyer, og dengang pund sterling fremdeles var én av to internasjonale valutaer.

Britene fulgte ikke godt nok med i timen, og var for trege til å forlate de gamle industrigrenene fra den første industrielle revolusjonen til fordel for moderne bransjer. Britene forsøkte altfor lenge å holde på kull-, stål-, jern- og tekstilproduksjon, og først på 1980-tallet ble maktkampen mellom kullarbeidere og britiske myndigheter avgjort. Samtidig nådde landets oljeproduksjon paradoksalt nok sitt høydepunkt. En populær fremstilling er at de skarpeste hodene på de britiske øyer fra midten av 1800-tallet havnet

102 Poeng fremholdt av informert kilde, tidligere ledende Senior Official, samtale i London mai 2010.

103 Ian Speller, "Inter-service rivalry: British defence policy, 1956-1968", RUSI-Series III, Autumn 2010.

104 Freedman, *op.cit.*, s. 48.

105 Anmeldelse av Roy Jenkins' "Churchill: A Biography", 2001, fra *Foreign Affairs*, mars/april 2002, s. 187.

i politikken, ikke i industri og gründervirksomhet. En annen forklaring på britisk “decline” har vært utdannessystemet. Oxford og Cambridge ble etablert lenge før den industrielle tidsalder, og uteksaminerte dyktige filosofer og historikere, men ikke nok ingeniører og vitenskapsfolk.¹⁰⁶ Det ble hevdet at slike faktorer dannet bakgrunn for “den britiske syke”, landets vedvarende økonomiske problemer. I den grad slike forklaringer er gyldige, kan de illustrere hvordan Storbritannia lenge gjorde seg svært gjeldende politisk på den internasjonale arena, men med et gradvis mer svekket militært og økonomisk grunnlag.

“A CERTAIN IDEA OF BRITAIN” – STORBRIANNIA MÅ FORBLI STOR, ER IKKE LILLEBRITANNIA

Vi har allerede omtalt britenes identitet og selvbilde som sådan, her skal vi se nærmere på hvordan selvbildet generelt kunne bli reflektert i praktisk handling. Britisk identitet kan på et sentralt punkt sammenlignes med de Gaulles syn på Frankrike. I sine krigsmemoirer beskrev de Gaulle “a certain idea of France”, der han fastslo at Frankrike ikke var seg selv med mindre landet sto i første rekke: “France could not be France without greatness”.¹⁰⁷ Frankrike var utpekt av skjebnen til å spille en viktig og spesiell rolle. På samme måte som britene hadde gjort, ønsket de Gaulle gjennom utenriks- og sikkerhetspolitikken å omdefinere fransk identitet, basert på selvbildet om en naturlig plass blant de store. I motsetning til britene, som sto som én av seierherrene etter 2. verdenskrig, var de franske behovene annerledes: Frankrike var slått, ydmyket og én av krigens store tapere, som riktignok ved krigsslutt ble utropt til én av dens vinnere, ikke minst gjennom britisk medvirkning, fordi London ikke ønsket å stå alene mot Stalin i 1945. Franskmennene hadde følgelig behov for å komme seg på beina igjen fra 1945. Britene hadde et annet ståsted. Britenes identitet og selvbilde var imidlertid som for Frankrike særlig knyttet til stormaktsrollen, til hvordan landets evner og kapasiteter kunne projiseres utad for innflytelse. Denne rollen måtte nå nydefineres.

Dette skjedde imidlertid ikke eksplisitt og bevisst. Britene manglet generelt en “idea of Britain”. Fraværet av en klar visjon om hva Storbritannia er og bør være kjennetegnet britisk politikk etter 1951. Det manglet imidlertid ikke på forsøk: Flere formelle initiativ ble gjennomført av forskjellige regjeringer på 1950-, 60- og 70-tallet, som tok sikte på å formulere mål og formål for britisk politikk, men britene klarte aldri å bestemme seg. So-veputen var en inngrodd tro på at Storbritannia “had national qualities which enabled it to play a special role in solving world problems”. Det hjalp imidlertid lite: “The Holy Grail was not found but it was not for want of trying”.¹⁰⁸ Dét faktum at det ble overlatt til å flyte, forteller sitt. En svekket posisjon og reduserte midler måtte føre til innskrenkninger, men det var politisk ikke opportunt å si dette i klartekst. Trolig var også den manglende avklaringen et genuint uttrykk for villrede, for hvorvidt det å ri tre hester (sirklene) sam-

106 Barry Eichengreen, professor Berkeley, “Amerikansk syke”, Dagens Næringsliv, 15. november 2010.

107 Sitert av Coles, op.cit., s. 177f. Se også Wallace, 1991, op.cit., s. 65.

108 Coles, s. 44, 76 og 80ff.

tidig lot seg gjøre, og hva det kunne føre til. Å velge bort noe var imidlertid ikke aktuelt. Idéen om å bryte ut av stormakts-forestillingen definert gjennom Churchills tre sirkler, var hverken i samsvar med britisk tankegang, britenes reelle interesser eller rådende politiske stemninger. Dessuten forelå en viss aversjon mot å endre nasjonale mål, ut fra deisen om at "serious nations do not redefine their national interests every few years".¹⁰⁹

Mens grunnlaget for britenes tradisjonelle stormaktsrolle gradvis ble redusert, opprettholdt Whitehall sine politiske ambisjoner. Det var derfor også for britenes del tale om å finne en formel for å trekke seg opp etter håret. Også slik kunne man ane den manglende evne til å se Storbritannia med realistiske øyne. Til dette kommer et aspekt ved et lands politikk utad som også må berøre britene: Til en viss grad – som varierer – kan slik politikk ikke bare betraktes ut fra pragmatiske, nøkterne kriterier. Britisk sikkerhetspolitikk må derfor også sees i forhold til følelses-faktorer som historisk sympati/antipati overfor andre land og ens egen nasjonale etikk, det vil si vurdering og prioritering av hvilke verdier, erfaringer og mål som er viktige for en selv. I noen sammenhenger kunne britene derfor kanskje ha sympati for "the underdog", mens Whitehall i andre sammenhenger ville synes lærdom og verdier burde tilsi at det f.eks. var viktigere å ivareta egne og/eller generelle stormaktsinteresser overfor småstater. Også et slikt forhold kan ha introdusert elementer i britisk politikk som bidro til et urealistisk egetbilde og syn på egne muligheter. Britisk retorikk er viden kjent for sitt høye nivå, underfundighet og understatement. Churchill var én av mestrene. Britisk identitet er derfor også forbundet med evne til sette ord på mål og ambisjoner, både realistiske og urealistiske. I mai 1940 fremsto det neppe som særlig realistisk å tro på britisk seier ("Victory at all costs"), men dette ble holdt opp og frem, og bidro til den britiske standhaftigheten og krigsutfallet. Britene hadde derfor med 2. verdenskrig fått erfare at urealistiske mål kan la seg realisere, særlig dersom verdiene det gjelder er fundamentale nok og innsatsen overbevisende. Kanskje har britene, når det gjelder, gjennom sin retorikk nettopp klart å gjøre det umulige mulig, i større grad enn andre, og dermed tidvis maktet å erstatte manglende ressurser, også tildels militære, med ren vilje?

Et annet britisk fenomen, som kan kalles "Public School"-mentaliteten, har spilt en rolle for britenes identitet og opptreden ute. I imperiets dager kunne oppfatninger og forestillinger feste seg om hvordan britisk kløkt, oppfinnsomhet og stå-på holdning kunne redde en situasjon eller hale en seier i land. Holdningen at man tilhørte en utvalgt, ledende gruppe var innbakt, men britenes erfaringer ute (som Krim-krigen) og sosio-økonomiske utvikling bidro til å øke den sosiale mobilitet og utvide adgangskriteriene til denne "Public School"-verdenen, en verden som var – og skulle bli – diskreditert ved flere anledninger, ikke minst i forhold til britisk politikk og opptreden i siste del av 1930-årene. Denne mentaliteten bidro til troen på at britene kunne klare hva andre under tilsvarende omstendigheter neppe ville klare. Tankegangen ble slentrende. Dermed ble en viss tradisjon for å søke løsninger på problemer ved hjelp av improvisasjon og for

109 Ibid. s. 82 og 57.

knappe ressurser skapt, i troen på at der andre (ikke minst amerikanerne) måtte ha 100 mann til en oppgave, ville britene klare oppdraget med 50.

En god illustrasjon både på dette og innstillingen generelt var hvordan kulturforskjellene mellom briter og amerikanere spilte inn allerede under Korea-krigen, da en britisk bataljon, støttet av noen belgiere og kanadiere, plutselig sto overfor en større kinesisk offensiv i 1951. Den britiske bataljonssjefen ba desperat amerikanerne om støtte, og viste til at situasjonen var "a bit sticky", som på "stiff upper lip"-engelsk betyr katastrofal. Amerikanerne tok ham imidlertid på ordet, og hjelp uteble. Av 850 briter ble nesten 300 drept eller hardt skadet, de fleste øvrige tatt til fange, mens kineserne skal ha mistet ca. 10.000 mann.¹¹⁰ Denne type historier skaper ikke bare myter og stolthet, men vedlikeholder dessuten et urealistisk britisk selvilde. Mye er skjedd i det britiske samfunn siden 1951, likefullt må noe av kjernen i slike holdninger ha bestått, når man betrakter britenes ISAF-innsats, blant annet kjennetegnet av for beskjedne ressurser i forhold til ambisjoner, og en urealistisk holdning til hvem man står overfor og hva som kreves for å kunne bekjempe en slik motpart. "Public School"-mentaliteten har også tjent til å ekskludere andre – de uten samme tilhørighet – og gjøre det vanskeligere for briter å erkjenne at andre er gått forbi dem i dyktighet og kompetanse. Mens USA gjennom svært mye prøving og feiling i Afghanistan og Irak har tilegnet seg stor kunnskap om *counterinsurgency* (Coin), har britene motstrebende erkjent at de ikke til evig tid på dette området kan leve på sin suksess fra Malaya i 1950-årene, eller for den saks skyld seieren i fotball-VM i '66. Legender er i sitt vesen urealistiske. Hverken når det gjelder "Coin" eller fotball er britene – kun på egenhånd – ledende lenger.

En omdefinering av britiske ambisjoner utad ville trolig ha bæring på britenes identitet. Britene kviet seg for dette, og slapp å måtte gjennomgå en erkjennelsesprosess. Nasjonal identitet kan blant annet sies å representere nødvendige myter som skal underbygge et lands politikk utad. Slike myter er ofte knyttet til faktorer som lojalitet og offervilje, og kan derfor være basert på større hendelser, f.eks. 2. verdenskrig, som imidlertid falmer med tiden. Dermed kan mytene gradvis utgjøre en utfordring i forhold til offisiell historie, det vil si fortellingen om landets fremvekst og resultater, som befolkningen skal samles om og identifisere seg med. Dersom mytene falmer, kan autoriteten som bygger på disse svekkes, og det nasjonale samhold kan påvirkes. Derfor har mange land forsøkt å justere sin nasjonale identitet til den internasjonale utvikling. Spørsmålet er om Storbritannia slik sett har utgjort et unntak.¹¹¹

Churchills omtale av britene "and the history of the English-speaking peoples" bidro til at London kunne knytte britenes identitet til et nært forhold til amerikanerne, og dermed binde realpolitiske og mer ideologiske ønskemål sammen. Britenes tap av nasjonal autonomi og handlefrihet ble slik sett delvis gjemt bak og tilslørt av det nære partner-

110 Marr, 2007, op.cit., s. 102f, viser til The Gloucestershire Regiments (symptomatisk nok gitt kallenavnet "the Glorious Glosters") kamp i april 1951 ved elven Imjin.

111 Wallace, 1991, op.cit., s. 67.

skapet til USA innen rammen av samarbeid mellom engelsktalende land. Erfaringene fra 2. verdenskrig bekreftet og underbygget samtidig båndene til USA som del av britisk identitet.¹¹² Forbindelsene til USA var spesielle fordi britene var spesielle. London kunne tale og opptre med autoritet også fordi britene hadde et spesielt forhold til Washington. Derfor kom det ubeleilig på britene da den tidligere amerikanske utenriksminister Dean Acheson¹¹³ i 1962 uttalte at:

Britain has lost an Empire but has not yet found a role,

og ikke nøyde seg med dét, men også la til at

The attempt to play a separate power role – that is, a role apart from Europe, a role based on the “special relationship” with the US, a role based on being head of a ‘Commonwealth’ which has no political structure or unity... – this role is about played out.¹¹⁴

Denne berømte uttalelsen kom flere år etter Suez 1956, først like etter at daværende statsminister Harold Macmillan i desember 1962 hadde vært i Bermuda (Nassau) og underskrevet en avtale som ga britene det amerikanske *Polaris*-systemet: Ubåter med strategiske missiler som kunne utrustes med britiske kjernevåpen-stridshoder. Avtalen fulgte få måneder etter Cuba-krisen (oktober 1962), da verden sto overfor trusselen om atomkrig. Britenes tilgang til denne teknologien var trolig et uttrykk for at USA i lys av de nylig tilegnede Cuba-erfaringene så det i sin interesse at også britene kunne bidra – gjerne separat – til alliert avskrekking. Achesons ord innebar samtidig at britene måtte bli fortalt, fra sin spesielt nære allierte, hva man ikke kunne eller ville si selv. USA hadde satt ord på det britene ikke ville: Storbritannia klarte ikke å nyformulere hverken en *Grand Strategy* eller tilpasset nasjonal identitet etterhvert som imperiet svant hen og det britisk/amerikanske forholdet ble mindre spesielt. Utviklingen kom imidlertid til en viss grad britene til unnsetning, ved at USA etter Cuba-krisen erkjente at landet fortsatt trengte en nær alliert, med evne til strategisk kalkyle og håndtering av makt, som ikke var begrenset til Europa. På denne bakgrunn tilbød USA, gjennom *Polaris*, i en viss forstand å revitalisere det “spesielle” ved forbindelsene til Storbritannia.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Acheson tjente under president Truman, og bestyrte State Department 1949-53, etter Marshall og før Foster Dulles.

¹¹⁴ Holdt ved West Point, desember 1962, gjengitt i Wallace/Phillips, 2009, op.cit., s. 266.

BRITENES KOMPARATIVE FORTRINN SVEKKES AV EN MER GJENSIDIG AVHENGIG VERDEN

At britene i stor utstrekning beholdt sin inngrodde identitet, til tross for en stadig mer gjensidig avhengig verden, bidro i seg selv til å forme britisk politikk, men også til britenes gjennomslagskraft utad. Etter avviklingen av imperiet var det klart at utenriks- og innenrikspolitikk ble stadig mer sammenvevet. Særtrekk blir mindre spesielle etterhvert som verden knyttes nærmere sammen, og britenes avhengighet av andre i økende grad tilsvarende andre lands avhengighet av omverdenen. Som BBCs Andrew Marr har sagt: "The British, in short, happened to other people. Now the world happens to Britain".¹¹⁵ Britene var lenge vant med å kunne sette agendaen, etterhvert å influere den. NATO var slik sett et viktig middel da støvet fra 2. verdenskrig hadde lagt seg. Alliansen knyttet britene til Europa, men skapte ikke minst en basis for at britene kunne forbli nr. 2, senere "first among equals". NATO ble således på forskjellig vis både kompass, knagg, orienteringspunkt og virkemiddel for britisk politikk. NATO underbygget dessuten den britiske identiteten, ved at alliansen i særlig grad garanterte at det spesielle forholdet mellom USA og Storbritannia fra krigen kunne videreføres.

Fordi verden er blitt mer kompleks, er det desto vanskeligere å definere egne interesser,¹¹⁶ utforme en politikk som søker å fremme disse, og tilpasse politikk og ressurser. Dette bidrar til det britiske dilemma, britenes forsøk på å finne en ny rolle, som aldri synes å bli kronet med hell, også fordi omgivelsene blir for dynamiske og mangfoldige. Siden utfordringer som tidligere ikke virket truende nå er seilt opp som langt viktigere saker internasjonalt – som klima, terror, overbefolkning, immigrasjon – krever dagens agenda en helt annen grad av samarbeid på tvers av grensene, fordi utfordringene heller ikke kjenner noen grenser. Dette bidrar også til å redusere effekten av britisk egenart. Storbritannia blir også her mer "et vanlig land i verden", av middels størrelse, lokalisert i Europa. Britiske tradisjonelle fortrinn som kunnskap om verden der ute, baserte seg på at datidens "klassiske" internasjonale utfordringer hadde forrang, kommunikasjonene lot seg kontrollere i en annen grad, britene var til stede rundt i verden i en annen posisjon og fremtoning, og mer innflytelse ble projisert *fra* britene enn hva de selv var gjenstand for fra omverdenen: "Those were the days". Likefullt, britenes fortid har gitt dem en kosmopolitisk tilnærming som ikke forsvinner, men snarere utvikles, og som reflekteres i det faktum at én av ti briter bor permanent i utlandet.¹¹⁷

115 A. Marr, *Ruling Britannia*, Michael Joseph 1995, s. 7.

116 Coles, *op.cit.*, s. 117.

117 Statsminister David Cameron fastslår dette i sin Mansion House-tale, *Speech to Lord Mayor's Banquet*, 15. november 2010, fra Number 10 nettside. Dette innebærer at ca. 6 millioner briter bor utenlands.

STOR ELLER LITEN, TRANS-ATLANTISK BRO, GLOBAL “HUB”, ELLER HVA?

Vi kan fastslå at Storbritannia er vanskelig å klassifisere. Landet har hatt økonomisk vekt, og til tross for nylige problemer er britisk økonomi p.t. verdens 6. største, britene har dessuten fortsatt interesser spredt globalt og en prominent stilling i internasjonale organisasjoner, selv om de fleste har sin opprinnelse dengang britene fremdeles kontrollerte et imperium. Landet har permanent sete i FNs Sikkerhetsråd som én av fem, deltar både i G8 og G20, er EU-medlem og Commonwealth-tilknyttet. I tillegg er London en global “hub”, ikke bare et av de viktigste globale finanssentre, men også et kulturelt og politisk knutepunkt. Hvordan Storbritannia best bør karakteriseres er én ting. For et tiår siden ble følgende sammenfatning foreslått: “a major European power with global interests and responsibilities”.¹¹⁸ Langt viktigere er imidlertid hvordan britiske myndigheter selv betrakter seg og sitt lands rolle. I 1992 uttalte daværende Tory-utenriksminister Douglas Hurd:

In recent years Britain has punched above its weight in the world. We intend to keep it that way. [...] Britain plays a central role in world affairs. We owe this in part to our history, but we continue to earn it through active diplomacy and a willingness to shoulder our share of international responsibilities.¹¹⁹

Nøkkelord var følgelig “lederskap”, “ansvar” og “sentral rolle”, kjennetegn ved britenes selvbilde, som ikke hadde endret seg synderlig siden 1960-årene. Da britisk politikk ble mer dynamisk og vellykket utad i 1980-årene, etter det vanskelige 1970-tallet, måtte selvbildet brynes mot kontrasten mellom britenes egne problemer hjemme og det positive bildet omverdenen fortsatt hadde av Storbritannia.¹²⁰

En ny, uholdbar tenkning om britenes rolle i verden har latt vente på seg fordi britiske regjeringer aldri har ønsket dette. I 1960-årene var Labour-statsminister Harold Wilsons tankegang tilsynelatende like “soaked in Empire” som hans Tory-forgjengere Anthony Eden og Harold Macmillans tilsvarende utsyn hadde vært. Wilson la vekt på at “we cannot afford to relinquish our world role”.¹²¹ Wilson, støttet av andre ledende ministre i sin regjering, klynget seg også til de retoriske restene av britenes verdensrolle, da han uten hell søkte om britisk EF-medlemskap i 1967. Søknaden ble fremstilt i klassiske, imperiale termer, ved at landets EF-medvirkning ville representere “an effort to strengthen the base from which we exert world influence”.¹²² Britisk tilknytning til kontinentet ble betraktet – ikke bare retorisk – som et kortsiktig tiltak for å understøtte

118 Coles, op.cit., s. 180.

119 Wallace, 1992, op.cit., s. 438.

120 Coles, op.cit., s. 176.

121 Daddow, op.cit., som henviser til Wilsons tale i Underhuset 16. desember 1964.

122 Ibid. Daddow viser her til en Whitehall-utredning (av Sir Con O'Neill): The politico-military implications of EEC membership, fra juli 1966.

britenes globale ambisjoner. Senere synes koblingen å ha blitt mer langsiktig.

Forestillingene om Storbritannias rolle fortsatte å leve i beste velgående i britisk politikk og retorikk. Også Macmillan (1950/60-tallet) og Margaret Thatcher (1980-tallet) viste til Storbritannia som et bindeledd mellom USA og Europa. Det var derfor interessant at Tony Blair etter valgseieren i 1997 vendte tilbake til denne ordbruken, og koblet "britene som bro" til ambisjonen om "britene som ledende europeisk aktør".

Britenes seier i Falklandskrigen i 1982 ga britisk selvfølelse et puff, gjenintroduserte operasjoner ute og konsoliderte britenes globale blikk, selv om konflikten var basert på at britisk territorium sto på spill. Nettopp derfor kunne britene utkjempes alene. Til tross for at svakheter ble eksponert, imponerte britene omverdenen med sine effektive operasjoner. Krigen medførte derfor en viss mangel på realisme om hva Storbritannia kunne oppnå på egenhånd militært, og bidro kanskje til at London i en periode tok litt for lett på fordelene ved en allianse.¹²³ Falklandsoppgjøret var dessuten en bekreftelse på britenes hensikt om å utføre sine gjenværende imperie-forpliktelser til fulle. Krigen kan sees som unntaket fra, snarere enn en viss reversering av, den lange "Imperial Retreat"-prosessen, blant annet fordi Storbritannia to år senere, i 1984, inngikk avtale med Kina om å overføre suverenitet over Hong Kong i 1997.¹²⁴

På 1980-tallet uttalte statsminister James Callaghan (Labour) at Storbritannias rolle etter avviklingen av imperiet var å utgjøre en "bro" mellom USA og Europa innen rammen av NATO.¹²⁵ Denne metaforen var hentet fra Churchill. Da Labour, etter nesten 18 år i opposisjon, igjen overtok i 1997, gjentok Blair i stor grad dette, og utviklet videre forestillingen om at britene, i pakt med Churchills sirkel-konsept, kunne komme utenfra og spille en konstruktiv rolle som både bro og formidler mellom USA og Europa. Dette ble for Blairs del gjort på et tidspunkt da britene hadde vært uten kolonier i 20-30 år og medlem av EF/EU i 25. Således erklærte Blair etter tiltredelsen at britisk politikk måtte ha som mål å være sterk både overfor USA og Europa. Han utdypet dette:

Stronger with one means stronger with the other. Our aim should be to deepen our relationship with the US at all levels. We are the bridge between the US and Europa. Let us use it.¹²⁶

Blairs politikk syntes følgelig å bli basert på et bilde av Storbritannia som unik: Aktøren som er naturlig plassert til både å skulle forklare europeisk politikk for amerikanske ledere, og tolke amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk overfor europeiske regjeringer. En slik forestilling synes å gå ut på at britene fremstår som – ikke engang selvoppnevnt – leder i Europa p.g.a. sitt nære forhold til USA og sin beskytterrolle overfor kontinentet og allierte. På denne basis må britene ha innflytelse over vestlige konsultasjoner på grunn

123 Lawrence Freedman, 1999, op.cit., s. 84 og 92.

124 Sanders, op.cit., s. 125f.

125 Hood, op.cit., s. 186.

126 Wallace, 2005, op.cit., s. 55.

av sin aktive politikk overfor andre deler av verden og sitt globale overblikk. Målet er britisk innflytelse i seg selv: Dersom omverdenen ikke merker britisk medvirkning, mangler det noe, og Storbritannia fyller ikke sin rolle. Dette synes å være kjernen i britisk politikk utad, dens *raison d'être*. Bruk av militær makt har ikke minst som formål å demonstrere britenes viktige internasjonale rolle. En slik tolkning av Blairs uttalelser peker i retning av at han i praksis fremdeles forutsatte internasjonalt lederskap langt hinsides landets begrensede militære og økonomiske ressurser. Uttalelsene kan dessuten tolkes som et krav om lederskap over europeisk internasjonal politikk, som forsåvidt kan rime med Blairs ambisjon (som han delte blant annet med sin forgjenger John Major) om å plassere Storbritannia "in the heart of Europe". Det var imidlertid en illusjon som rådet i Whitehall om at Berlin, Paris og andre europeere ville akseptere en privilegert britisk stilling som deres talsmann i, og formidler overfor, Washington.¹²⁷ Denne tolkningen forsterkes ved at Blairs første forsvarshvitbok (Strategic Defence Review fra 1998) fremholdt Storbritannias behov for å "discharge its international responsibilities" gjennom vilje til å "go to the crisis". Her bekreftet man at britenes vilje til intervensjon ikke var glemt, og knyttet dette til selvalgte merkelapper som "resolute", "reliable" og en "powerful leader in the international community".¹²⁸

Etter den tyske samlingen utropte president George Bush senior Tyskland til USAs viktigste europeiske partner. John Major forsøkte å bevise at dette var en uklok idé, dels ved å sende det klart betydeligste militære bidrag til den USA-ledede operasjonen som kastet Saddam Husseins tropper ut av Kuwait i 1991, dels ved å love at britene skulle nærme seg "hertet" av europeisk politikk. Han fant imidlertid ut at han hadde minimal innflytelse over president Bill Clintons politikk, ikke minst overfor Balkan og Europa. Da Blair overtok, så det derfor ut som begge brohodene for hans politikk, som skulle gjøre Storbritannia til en trans-atlantisk bro, hadde sviktet. Blairs første utenriksminister Robin Cook ga uttrykk for at Storbritannia skulle utgjøre en "force for good in the world", understøttet av introduksjonen av en "ethical dimension to foreign policy". Under sin Chicago-tale i april 1999 hadde Blair tatt til orde for nødvendigheten av "humanitær intervensjon", det vil si at det internasjonale samfunn måtte gripe inn med makt dersom en befolkning ble offer for overgrep fra egne myndigheter. Rwanda-massakrene hadde gjort dette aktuelt, og prinsippet ("Blair-doktrinen") ble forsøkt fulgt opp gjennom NATOs Kosovo-intervensjon og krig mot Serbia samme år (1999), da Serbias president Milosevic aktet å fordrive den kosovo-albanske befolkningen. Dermed forsøkte Blair å etablere en plattform som i en ny epoke kunne sikre britenes rolle som ledende internasjonal aktør.

Hans regjering brukte dessuten nye merkelapper på forestillinger som syntes velkjente fra tidligere britisk etterkrigspolitikk, herunder troen på at landets særtrekk var en nødvendig ingrediens for at løsninger på internasjonale problemer lettere kunne finnes. På mange måter var dette et slags forsøk på å gjenopplive Harold Wilsons påstand fra

127 Ibid., s. 55f.

128 Strategic Defence Review, "Modern Forces for a Modern World", HM Government, juli 1998.

1964 om at “we are a world power, and a world influence, or we are nothing”.¹²⁹ Det er også illustrerende for Churchills fortsatte grep om britisk tankegang at London nett-opp under New Labours periode ved makten (1997–2010) ga hans imperialt baserte forestilling om britenes rolle i verden en ny renessanse. I en svært endret verden, særlig etter 11. september 2001, syntes både Blair og etterfølgeren Gordon Brown å se til Churchill for inspirasjon. Blair la avgjørende vekt på det bilaterale forholdet til “den mektige” aktøren, som basis for å kunne fremme britiske interesser internasjonalt. Britenes formelle og uformelle flernasjonale nettverk (kanskje også NATO) ble betraktet som “sekundære” forbindelser. Blairs “reworking of Churchill” bidro også til forsøkene på å omforme Storbritannias internasjonale fremtoning som en post-imperial, verdibasert, egenartet makt, som arbeidet for det felles beste, men som riktignok nå måtte arbeide spesielt nær sine europeiske allierte. Blair fremholdt derfor også Storbritannias rolle som en internasjonal “hub”. Britene måtte ikke bare holde blikket “firmly on both sides of the Atlantic”. Landets rolle i verden ble definert som noe mer: Bruken av uttrykket “hub” innvarslet at Storbritannia av sine egne myndigheter ble betraktet som selve samlingsplassen og knutepunktet,¹³⁰ også for andre enn nord-amerikanere, kontinental-europeere og øvrige allierte. Intet mindre.

I sin berømte Jernteppe-tale i *Fulton*, mars 1946, tok Churchill til orde for å videreføre det spesielle forholdet mellom Det britiske imperium og USA fra krigen, som basis for at USA burde forplikte seg som forsvarer av Vest-Europa. Han tok derfor til orde for felles bruk av hverandres baser og militære anlegg rundt i verden, som kunne styrke hvert av de to lands mobilitet og evne til nærvær. Churchills utgangspunkt var følgelig et slags likestilt forhold mellom de to. Samtidig hadde han innsett at dette ikke lenger var en realitet, men at London likefullt burde bruke dette kortet, så lenge Whitehall hadde det på hånden. Churchill mente et “special relationship” mellom USA og britenes imperium og samvelde samsvarte med landenes lojalitet til det nyopprettede FN, og fremholdt at en slik forbindelse trolig var det eneste virkemiddel som kunne sikre at FN ville være sterk nok til å kunne fylle sin tiltenkte rolle. Det han kalte “special associations” mellom FN-medlemmer (les USA og UK), som hverken hadde noen aggressiv brodd mot noe annet land, eller sto i motstrid til FN-charteret, mente han fremsto som uunnværlig.¹³¹ Her hadde Churchill trolig et formalisert trans-atlantisk samarbeid i tankene, et slags opphav til det som få år senere skulle bli NATO.

Churchills tale illustrerte på mange vis britenes syn på seg selv og Storbritannias plass og rolle like etter krigsslutt, et ambivalent og noe tvilrådige syn på egne muligheter og krefter. Essensen i talen var erkjennelsen av at Storbritannia alene ikke kunne motstå

 129 Hood, op.cit., s. 186f.

130 Daddow, op.cit., som bl.a. henviser til de årlige Mansion House-talene, der den britiske statsministeren fremlegger hovedpunkter ved sitt utenrikspolitiske syn. Slike taler i 1997, 1998, 2004 (Blair) og 2007 (Brown) er sitert, foruten daværende utenriksminister David Miliband’s “New Diplomacy: Challenges for Foreign Policy”-tale fra 18. juli 2007. Blair brukte “hub” første gang i 2000, senere gjentatt av Miliband.

131 Momenter fra *Fulton*-talen, hentet fra FHS’ database Military & Government Collection. Se også Wallace & Phillips, op.cit., s. 264.

den sovjetiske utfordring og trussel, ei heller sammen med vest-europeiske land. USAs forpliktelse og nærvær i Europa var nødvendig, og måtte i størst mulig grad tuftes på et britisk/amerikansk tospann, det vil si mellom krigens to vestlige seiersmakter. Churchill minnet om at USA og andre ikke måtte undervurdere “the abiding power of the British Empire and Commonwealth”. Dersom USA og britenes samvelde slo seg sammen, ville man oppnå “an overwhelming assurance of security”. Et slikt tett partnerskap (“fraternal association”) måtte danne basis for forsvaret av Vest-Europa og av vestlige verdier som frihet og demokrati. Churchills intensjon om å knytte USA permanent til etterkrigs-Europa kunne bare oppnås gjennom å tegne et tydelig bilde av hva han mente vest-europeerne og de britiske øyer sto overfor. Churchill var på dette tidspunkt ikke statsminister, og selv om han nøye hadde poengtert at han ikke trodde Moskva planla en ny krig, valgte Bevin på dette tidspunkt å distansere regjeringen fra Churchills Sovjet-kritiske formuleringer.¹³² Mens regjeringen derfor i 1946 fremdeles trodde at britene kunne spille en mer uavhengig stormaktsrolle, var Churchill i praksis allerede kommet til en annen slutning, som to år senere ble delt i London. Churchill mente at “de vestlige demokratier må stå sammen”. Bare da var man sterke nok til både å fremme frihet og demokrati, og å forsøge at “ingen kunne skade de vestlige demokratiene”. Skulle man derimot ikke evne å stå sammen, “then indeed catastrophe may overwhelm us all”. Man måtte handle raskt, mens det ennå var tid. Fulton-talen avdekket den samme halstarrige insisteringen som Churchill hadde uttrykt noen år tidligere gjennom “We shall never surrender”.¹³³ I juni 1940 hadde han erklært at britene aldri ville oppgi forsvaret av de britiske øyer. Churchill viste under Fulton-talen til sine egne advarsler før 2. verdenskrig, som ikke i tilstrekkelig grad ble hørt. I mars 1946 mente han at Sovjetunionen ikke ønsket krig, men å kunne flytte sine posisjoner og innflytelse frem der dette var mulig.¹³⁴

Churchill så ikke bare til Europa, men også til britenes besittelser i andre verdensdeler, som man i London fremdeles mente var grunnlaget for at “Britain was Great Britain”. Truslene mot imperiet var flere, både den fremvoksende nasjonalismen i Asia og Afrika,

132 Dilks, op.cit., s. 36.

133 I Churchills tale 4. juni 1940 oppildnet han britene til fortsatt motstand mot Nazi-Tyskland, da situasjonen var svært alvorlig for Storbritannia og de britiske øyer, og sa bl. a.

We shall go on to the end, we shall fight in France,

we shall fight on the seas and oceans,

we shall fight with growing confidence and growing strength in the air, we shall defend our Island, whatever the cost may be,

we shall fight on the beaches,

we shall fight on the landing grounds,

we shall fight in the fields and in the streets,

we shall fight in the hills;

we shall never surrender, and even if, which I do not for a moment believe, this Island or a large part of it were subjugated and starving, then our Empire beyond the seas, armed and guarded by the British Fleet, would carry on the struggle, until, in God's good time, the New World, with all its power and might, steps forth to the rescue and the liberation of the old.

Se også kapittel 10.

134 Fulton-talen, FHS' database, op.cit., sitater (også direkte oversatte) og momenter fra Military & Government Collection.

de svekkede forestillingene om fordelene ved å ha et moderland, og et økonomisk alvorlig svekket Storbritannia. Sjøkket etter at britenes "uinntagelige festning" Singapore (Østens "Gibraltar") ble nedkjempet av japanerne i løpet av to uker i februar 1942 satt nok i, og minnet Churchill om hvor sårbare britenes nærvær, feste og interesser var i disse delene av verden. Fulton-talen var særlig myntet på den primærtrusselen Churchill mente befant seg i Europa, i form av Sovjetunionen og Kremles militære kontroll over nesten hele Sentral- og Øst-Europa, men hadde også et klart øye for behovet for felles forsvar av sentrale britiske interesser også utenfor Europa. Dette perspektivet var til stede under hele opptakten til etableringen av NATO. I denne sammenheng manglet det hverken på britisk realisme eller evne til å se egen rolle.

Etter at Thatcher hadde overtatt i 1979, ga hun i beste churchillske tradisjon uttrykk for at:

the ties of blood, language, culture and values which bound Britain and America were the only firm basis for US policy in the West.¹³⁵

Denne kontinuiteten i britisk politikk, på tvers av partiskiller, kan illustreres gjennom tidligere statsminister Gordon Browns ord fra november 2008:

the alliance between Britain and America – and more broadly between Europe and America – can and must provide leadership in reshaping global order. [...] ...that special relationship is also a partnership for a purpose, to be 'the engine of effective multilateralism'. [...] Winston Churchill described the joint inheritance of Britain and America as not just a shared history but a shared belief in the great principles of freedom and the rights of man.¹³⁶

Brown justerte dermed Blair, ved å koble Storbritannia mer spesifikt som del av Europa, i tilknytning til britenes særlige forhold til USA. Samtidig knyttet han an til Churchill og andre forgjengere i No. 10 ved både å legge vekt på aksene London/Washington som bærebjelken for vestlig sikkerhetssamarbeid og flernasjonalt samarbeid, og ved å knytte "briter" og lederskap nært sammen. I tillegg bekreftet Brown at det særlige forholdet mellom briter og amerikanere var nødvendig for fremme av felles vestlige verdier internasjonalt. Enda mer interessant var Browns "effective multilateralism", som indikerte at flernasjonale løsninger var ønskelig, men ikke effektive med mindre britene var inkludert. Alt dette fremsto som en krevende ambisjon, ikke minst i lys av at Labour, på dette tidspunkt, langt fra syntes å ha innfridd sitt valgløfte fra 1997 om å "end the isolation of the past twenty years and be a leading partner in Europe".¹³⁷

135 Sitert i Wallace/Phillips, op.cit., s. 264.

136 Ibid., sitert på s. 263.

137 Sitat fra Wallace, 2005, op.cit., s. 63.

I Browns statsministerperiode ble det i denne sammenheng påpekt at

Shared global leadership, shared history, shared values, shared commitment to a liberal world order: the core elements of Churchill's conceptualization of the Anglo-American special relationship remain at the heart of the current Prime Minister's exposition of British foreign policy.¹³⁸

Etter at Labours Brown ble erstattet av Toryenes Cameron i mai 2010, er det kommet noe delte signaler fra den nye regjeringen. Innledningsvis la den retorisk opp til et visst brudd på den kontinuiteten som har preget britisk politikk, som har omfattet mangelen på vilje til å avklare Storbritannias rolle og ambisjoner. Utenriksminister William Hague påpekte hvordan britisk politikk må fokusere britiske interesser bedre, og fremholdt:

Put simply, the world has changed and if we do not change with it, Britain's role is set to decline with all that that means for our influence in world affairs, for our national security and for our economy. Achieving our foreign policy objectives has become harder and will become more so unless we are prepared to act differently.¹³⁹

Dette må tolkes som vilje til nytenkning. Imidlertid synes "our foreign policy objectives" å forbli prinsipielt de samme: Essensen er som tidligere at det er et mål i seg selv at Storbritannia skal føles og merkes. *Vestlige* verdier og interesser skal ivaretas, uten at det fremstår særlig klarere hvilke *britiske* interesser man ønsker å fremme.

I en tale i november 2010, imøtegikk David Cameron hva han kalte påstandene om at Storbritannia "is embarked on an inevitable path of decline". Han avviste at fremveksten av nye stormakter innebærer "the end of Britain's influence in the world", og at britene er "bound to lose out". Tvert imot hadde han gjennom sitt første halvår i No. 10 erfart "a Britain at the centre of all big discussions", og fremholdt derfor at "this open, networked world plays to Britain's strengths".¹⁴⁰ Cameron avviste likeledes at den internasjonale utviklingen representerer et null-sum-spill, der noen lands fremvekst automatisk vil føre til andre lands tilbakegang, og forutså snarere en slags vinn/vinn-utvikling, som imidlertid forutsetter at britene ser og utnytter sine muligheter. Cameron bekreftet at også hans syn på britenes rolle i verden i hovedsak følger det spor Churchill i sin tid anviste, ved å legge vekt på britenes unike kjennetegn og bidrag:

In terms of our role in the world, the truth is that many other countries would envy the cards we hold. Not only the hard power of our military, but our unique inventory of other assets all of which contribute to our political weight in the world.¹⁴¹

138 Wallace/Phillips, op.cit., s. 263.

139 William Hague, nyutnevnt utenriksminister mai 2010, tale i FCO 1. juli 2010: Britain's Foreign Policy in a Networked World, outlining the Government's vision for UK foreign policy, finnes på fco.gov.uk-nettside.

140 Cameron, Mansion House-tale 15. november 2010, op.cit. Finnes på [nummer.10.gov.uk-nettside](http://number.10.gov.uk-nettside).

141 Ibid.

Slik sett er det hovedsakelig Camerons egen merkelapp (“Hard-headed internationalism”) på sin britiske politikk, i langt mindre grad innholdet i denne, som fremstår som ny.

En vesentlig side ved britenes forhold til USA og den britiske rolle i NATO har vært betydningen av *personlige* forbindelser mellom regjerings- og statsjefer. Med personligheter som Churchill, Macmillan, Thatcher og Blair så man hvor viktig enkeltpersoner kunne være for britenes forhold og tilgang til USA. I perioder da forbindelsene var dårlige, som med Eden, Wilson og delvis Major, reduserte dette mulighetene for britisk innflytelse. Med Barack Obama har USA for første gang fått en president som ikke har Europa som primær referanseramme, og som leder USA i en periode der Europas betydning for landet reduseres. Dette gjør oppgaven desto vanskeligere for Cameron.

Britisk identitet og selvbylde har altså mange sider, formet gjennom lang tid. Ved sin tiltreden ønsket Blair å sørge for at Storbritannias nærvær i verden var følt. “With our historical alliances, we can be pivotal”: Være aksen hjulet dreier rundt, hverken mer eller mindre. Formålet for Blair var at Storbritannia skulle være innflytelsesrikt, et land andre lytter til.¹⁴² Cameron uttrykker samme ambisjon, men kvalifiserer dette samtidig i de tre første setninger av sitt forord til sin regjerings *Strategic Defence and Security Review*:

Our country has always had global responsibilities and global ambitions. We have a proud history of standing up for the values we believe in and we should have no less ambition for our country in the decades to come. But we need to be more thoughtful, more strategic and more coordinated in the way we advance our interests and protect our national security.¹⁴³

Disse formuleringene viser en klar kontinuitet i forhold til Blair, selv om den klassiske ambisjonen innpakkes i annet papir (mer gjennomtenkt, bedre samordnet osv), og Cameron bekrefter at Londons “verdi-baserte” politikk i prinsippet videreføres.¹⁴⁴

Camerons ambisjonsnivå synes imidlertid ikke like høyt som Blairs. Dette skyldes nok blant annet lærdom høstet siden 1997, men også tøffere økonomiske realiteter. Økonomiske problemer har imidlertid vært en kontinuerlig bestanddel av grunnlaget for britisk politikk siden 1941. Blairs politikk tok mål av seg til å la “Britain’s standing in the world to grow and prosper”. Camerons ambisjon synes ikke nevneverdig forskjellig. Også Blairs rettesnorer (*guiding principles*) for en moderne britisk sikkerhets- og utenrikspolitikk synes i hovedsak å bli videreført under Cameron. Blairs fem retningslinjer var at a) britene måtte bli “a leading player in Europe”, b) britene måtte være sterke i Europa og sterke overfor USA, noe valg mellom de to forelå ikke, c) britene trengte et sterkt forsvar, også for britisk innflytelse utad, d) makt og innflytelse måtte brukes for et klart formål, nemlig de verdier og mål britene tror på, og sluttelig e) britene måtte arbeide for frihandel

142 Coles, *op.cit.*, s. 192.

143 The Strategic Defence and Security Review (SDSR), *op.cit.*, s. 3.

144 Et moment vi skal komme nærmere tilbake til i kapittel 10.

og frie investeringer.¹⁴⁵ Cameron poengterte at på samme måte som nye økonomiske stormakter ikke innebærer at britenes innflytelse svekkes, “neither is there any reason why our military power should be diminished”.¹⁴⁶ I kapittel 10 skal vi belyse hvorvidt britisk militær makt likefullt blir redusert, og om retningslinje c) derfor kan opprettholdes. I samme kapittel skal vi dessuten ta opp hvorvidt Blairs rettesnorer og forutsetninger – særlig at Storbritannia kan være sterk både i forhold til USA og Europa – har holdt, i lys av senere erfaringer (herunder britenes Irak- og Afghanistan-nærvær).

Om ikke London lenger er tiltenkt samme EU-rolle som Blair så for seg, fremholdt Cameron ved samme anledning at “Britain will be a cheerleader for the continued enlargement of the EU, which has already brought huge benefits to Britain”. Jo større, mer utvannet EU, desto bedre for Toryenes Storbritannia. Camerons Europa-poeng var at “London is Europe’s pre-eminent financial centre. With this Government, I am determined it will remain so”. Blairs siste retningslinje, handel og finans, blir derfor også omfavnet av Cameron, som i sin Mansion House-tale bekreftet at forholdet til USA “is not just special, it is crucial”.¹⁴⁷ Dermed synes kontinuiteten i britisk politikk overfor omverdenen å være komplett.

145 Coles, op.cit., s. 192f.

146 Sitater og momenter fra Camerons Mansion House-tale, november 2010, op.cit.

147 Ibid.

“Special relationship” – hvor spesielt?

Fra 1941 var USA og forbindelsene dit betraktet som ankeret i britisk politikk, som skulle besørge at britene fremdeles kunne beholde en verdensmakt-rolle. Paradoksalt nok ble det alliansen med, og den nære tilknytningen til, USA som akselererte svekkelsen av Storbritannias rolle, og som også bidro til å eksponere britenes egne feilsteg med hensyn til å kunne håndtere problemene og utfordringene forbundet med en rask tilbakegang i internasjonal makt og innflytelse.¹⁴⁸ Det nære sikkerhets- og økonomiske samarbeidet mellom London og Washington skapte friksjoner, fordi berøringsflaten mellom de to landene var så omfattende og permanent, slik at den uenighet som likefullt oppsto ofte kunne bli desto vanskeligere å håndtere.¹⁴⁹ Siden USAs økonomi dominerte hele den ikke-kommunistiske verden, særlig i de første etterkrigsårene, måtte britene søke å harmonisere sin økonomiske politikk til USAs i størst mulig grad. Dette reflekterte situasjonen også når det gjaldt sikkerhet og bruk av militær makt.¹⁵⁰

Mens britene etter 1941 har lært seg å ta for gitt at forbindelsene til USA er nære og vennlige, var forbindelsene mellom de to land mer preget av mistro og rivalisering enn forståelse i de ca. 150 år som gikk forut for 2. verdenskrig.¹⁵¹ Britene etablerte gradvis en antagelse om at USA representerer fremtiden, kontinental-Europa fortiden. Etter 1945 ble dette spissformulert slik at briter dro til Washington for å lære, til Europa for å belære.¹⁵² Riktig slik var det imidlertid ikke. Britiske forestillinger om at amerikanerne var et ungt, naivt folkeferd, med altfor mye makt i forhold til sine forutsetninger, besto. Denne noe patroniserende holdningen var sterk de første tiårene etter 2. verdenskrig, men avtok

148 Adamthwaite, op.cit., s. 245 og 259.

149 F. S. Northedge, *British Foreign Policy, The Process of Readjustment 1945-1961*, George Allen & Unwin, 1962, s. 175.

150 *Ibid.*, s. 177.

151 Wallace, 1992, op.cit., s. 440.

152 Wallace, 2005, op.cit., s. 60f.

deretter generelt, for så å blusse opp fra tid til annen. Etterhvert som USA kom ut av sin isolasjon og høstet erfaring som stormakt, ble britenes opprinnelige nedlatenhet mer dempet. Dette hadde nok også noe å gjøre med en stilltiende erkjennelse av at britenes ressurser ble relativt svekket samtidig som USAs ressurser vokste. En kikk på de to lands befolkningsutvikling forteller eksempelvis sitt. Mens USAs befolkning passerte 76 millioner i 1900, 140 millioner i 1945 og 310 millioner i 2010, vokste befolkningen på de britiske øyer fra 41 millioner i 1900 til 50 millioner i 1951 (da Churchill ble statsminister for annen gang), og har nå passert 60 millioner.

Et annet aspekt ved de anglo-amerikanske forbindelsene var britenes manglende forståelse for maktforholdene i Washington, særlig hvilken rolle Kongressen kunne spille i viktige spørsmål som gjaldt sikkerhet og bruk av militær makt. En økende erkjennelse av at forholdet til USA omfatter langt mer enn forholdet til den sittende president, har vært en viktig del av den britiske læringsprosess siden Churchill, som la slik utpreget – og forståelig – vekt på forholdet til Roosevelt.¹⁵³ Prosessen som skulle sammenfatte hva utfallet av 2. verdenskrig egentlig måtte innebære for Europas del, ga britiske myndigheter rask og relativt effektiv innføring i hvordan Washington fungerte.

FØRSTE SKRITT I RETNING FORMALISERING AV BRITISK/AMERIKANSK SAMARBEID

Det spesielle forholdet mellom USA og Storbritannia ble formalisert gjennom inngåelsen av *Atlanterhavserklæringen* i august 1941 mellom president Roosevelt og statsminister Churchill. De to forpliktet seg til å kjempe for lands selvbestemmelsesrett, men USA la til grunn en universell anvendelse, mens britene knyttet denne retten til nazi-okkuperte områder, og underforstått fraba seg amerikansk innblanding i britiske imperie-anliggender. Et amerikansk forsøk året etter på å knytte også Afrika og Asia, ikke bare nazi-okkuperte områder, til retten til selvbestemmelse, ble avvist av Churchill. Samtidig ga det anglo-amerikanske atlantiske samarbeid preg av å være basert på “embedded liberalism”, det vil si felles verdier. Sovjetunionen var nettopp angrepet av Tyskland, og utfallet var på dette tidspunkt høyst uvisst. Noen sovjetisk trussel var langt fra etablert, på dette tidspunkt utgjorde Hitler det altoverskyggende problem. “The Atlantic Community”, som senere vokste frem basert på dette *Atlantic Charter*, skulle imidlertid fortsatt basere seg på felles britisk/amerikanske verdier, om ikke alltid interesser, i like stor grad som den etterhvert fremvoksende sovjetiske trusselen.¹⁵⁴

USA tilbød dessuten britene *Lend-Lease*, det beste USA kunne tilby som ikke-krigførende stat. Ved årsskiftet 1941/42 møttes Roosevelt og Churchill igjen, like etter Pearl Harbor-angrepet som bragte USA inn i krigen: *Arcadia*-konferansen i Washington medførte enighet og forståelse om en institusjonell ramme for dette “special relationship”. Det nære personlige forholdet mellom Churchill og Roosevelt ga de anglo-amerikanske

153 Wallace/Phillips, 2009, op.cit., s. 264.

154 Wallace, 2005, op.cit., s. 60.

forbindelsene strategisk retning og legitimitet. Enigheten førte blant annet til etablering av en felles og kombinert (alle forsvarsgrener representert) stabssjefs-komité, som ikke minst skulle diskutere felles militær strategi, amerikansk militær bistand til britene, og amerikansk bruk av britiske baser rundt i verden. USA og Storbritannia ble enige om å inngå i en felles og samordnet militær kampanje mot aksemaktene, man var dessuten enige om at enhver våpenhvile måtte aksepteres av alle allierte parter.¹⁵⁵

Det britisk/amerikanske krigstidssamarbeidet skulle få vesentlige konsekvenser for utviklingen i de første etterkrigsårene. Under krigen var de to lands militære styrker “effectively integrated into a unified, military campaign”. Som militære allierte hadde USA og Storbritannia oppnådd en “extraordinary degree of mutual reliance and integrated campaigning, an intimacy which was of considerable significance in the difficult years before the establishment of NATO in 1949”.¹⁵⁶ Et tilsvarende tett etterretningssamarbeid ble etablert, blant annet for å understøtte den felles krigsinnsatsen. Etterretningssamarbeidet har siden vært en viktig del av landenes bilaterale forbindelser. Også regjeringen Cameron har lagt behørig vekt på dets betydning.¹⁵⁷

Britene mottok over £ 31 mrd. fra USA i økonomisk støtte fra 1941, et formidabelt beløp. USA besluttet imidlertid senere at bare £ 650 mill. av disse måtte tilbakebetales. *Lend-Lease* førte ikke desto mindre til at alle produkter av samme type som britene importerte fra USA-firmaer, ikke kunne eksporteres fra UK. Dette forhindret britene fra å øke sin handel. Amerikansk støtte bidro derfor paradoksalt nok til, sammen med blant annet hjemlige krav om velferdsstatsgoder og en voksende sovjetisk fare, til at brite-nes ligning ikke kunne gå opp: Storbritannia fremsto i 1945 som militært forstrukket (*overextended*).¹⁵⁸

For å illustrere en gjengs britisk holdning overfor USA før 2. verdenskrig, en holdning som på mange vis holdt stand også etter krigen, er det sagt om Anthony Eden (daværende utenriksminister) at hans tilnærming til Roosevelt tidlig i 1938 kan definere:

the basic doctrines of English pan-Anglo-Saxonism [as] the unquestioning identification of British and American leadership, the naive assumption that British leadership would be welcome and acceptable, the identification of Anglo-American hegemony with the achievement of universal peace, and an optimistic idealism about the influence of a united Anglo-American opinion as a deterrent against the use of force to upset the world status quo.¹⁵⁹

Denne holdningen hadde naturlig nok bredere nedslagsfelt på de britiske øyer enn i USA.

155 Sanders, op.cit., s. 34f.

156 Ibid., s. 40.

157 I sin Mansion House-tale i november 2010, op.cit., sa Cameron at “det spesielle forhold” er “crucial” fordi det er basert på “solid practical foundations such as our cooperation on defence, counter-terrorism and intelligence”.

158 Sanders, op.cit., s. 48f.

159 Wallace, 1991, op.cit., s. 71.

Holdningen har vist seg å ha lang levetid. Kjennetegnene kan sies å være en idealistisk oppfatning av britenes muligheter internasjonalt, der frisinne krav på å ha moralsk rett, gjerne ispedd litt uegennytte, kombineres med håp om at USAs styrke skal kompensere britenes truede globale rolle, og tro på at potensialet for amerikansk makt ikke kan utløses på riktig måte med mindre britene medvirker og rettleder. Det er liten tvil om at 2. verdenskrig styrket denne oppfatningen vesentlig blant britene. For mange briter bekreftet krigen at USA og Storbritannia virkelig var “champions of freedom and democracy”, og bekreftet dermed britenes selvbylde.

“STORMAKTER LØPER IKKE FRA SITT ANSVAR” – PRISEN ER HØYE MILITÆRUTGIFTER

Denne holdningen ble etter krigen også blandet med britenes *Pride in the Past*, særlig som imperiemakt og militær utøver. Britiske militærutgifter var meget betydelige, og inntil utgangen av 1989 lå utgiftene på et nivå som legitimerte den nr. 2-stillingen britene hadde i NATO. Fra første stund var britene den eneste USA-allierte innen NATO som var representert militært i alle regioner av NATO og deltok aktivt i de fleste deler av den allierte kommandostrukturen. De britiske styrker fremsto som en USA-styrke i miniatyr, et preg Whitehall siden har forsøkt å beholde. Det tette samarbeidet fra krigen ble fulgt opp, først gjennom etableringen av NATO, dernest innen rammen av alliert samarbeid. Britenes forsvarspolitik baserte seg under hele Den kalde krigen på at gode intensjoner kan være forbigående, mens håndfaste kapasiteter derimot er langvarige.¹⁶⁰

Den sterke vektleggingen av militær kapasitet bunnet blant annet i britenes fortsatte oppfatning av seg selv som stormakt. Umiddelbart etter krigen holdt myndighetene seg til at britisk politikk måtte følge av “obligations and commitments” som stormakt. Man sto overfor “Inescapable responsibilities of a great Power”.¹⁶¹ Til tross for en svekket økonomisk basis, men på grunn av de øvrige ovennevnte kjensgjerninger, skulle britiske militærutgifter lenge holde seg vesentlig høyere enn andre større europeiske lands, selv om britiske militærutgifter i økende grad ble brukt til formål som ikke angikk britene mer enn de fleste allierte. Tidlig på 1950-tallet var militærutgiftenes andel av britenes BNP ca. 10 prosent (etter utbruddet av Korea-krigen), på 1960-tallet brukte britene ca. syv prosent av BNP til militære styrker, mens andelen så sent som 1986 fremdeles lå på fem prosent av BNP. Likefullt fortsatte britene, uten kolonier og mange særlige forpliktelser, å påta seg større byrder i form av utgifter og stasjonering av styrker enn de fleste allierte land. Selvbylde vedvarte.

Noe av bakgrunnen for de høye militærutgiftene var at britene anså at “the special relationship” virket som en *force multiplier* overfor Washington, et middel som ga britene økt vekt og innflytelse i relevant amerikansk politikk. En annen viktig del var hva London oppfattet som “presserende problemer” for britene som stormakt. Refleksene satt dypt

 160 Freedman, op.cit., s. 14.

161 Sanders, op.cit., sitater hentet fra s. 49f.

inne i veggene i Whitehall, og bidro til at mange utfordringer ble knyttet til, eller identifisert som, Storbritannias vitale interesser. Det var derfor ikke imperiums-nostalgi, men realpolitiske interesser slik de ble oppfattet i Whitehall, som dikterte at London måtte spille en fullverdig rolle i alle de tre, delvis overlappende, sirkelene. For å fremme vestlige og britiske interesser og verdier, måtte britene kunne influere amerikanere og europeere. Attlee hadde halvannet år før Indias selvstendighet erkjent at referanserammen for hva som ble oppfattet som vitale britiske interesser burde tilpasses britenes evner og muligheter. Britisk oversjøisk politikk burde således baseres på noe mer håndfast enn "sentimental reasons based on the past". Han gikk så langt som å foreslå at

we shall have to consider the British isles as an easterly extension of a strategic area the centre of which is the American Continent rather than as a Power looking eastwards through the Mediterranean to India and the East.¹⁶²

Omstendighetene bidro til at en slik mulig anledning til britisk revurdering av sin rolle i verden ble lagt til siden. Det ble ingen reduksjon i britenes omfattende knippe av forpliktelser. Problemene i Midtøsten, Kina og Korea, foruten Den kalde krigen, bidro til at det ennå skulle gå flere tiår før britene i praksis var der Attlee i 1946 vurderte at man kanskje burde være. London fortsatte å tro at dersom man neglisjerte innflytelse i én av sirkelene, ville Storbritannias verdensrolle være truet. Resultatet var at den britiske befolkning de neste 20-25 år måtte betale for "a portfolio of supposedly complementary and unavoidable defence obligations from the Atlantic to the Pacific".¹⁶³

NOEN KILDER TIL ANGLO-AMERIKANSKE MENINGSFORSKJELLER

Flere forhold bidro til meningsforskjeller og motsetninger mellom USA og Storbritannia i det første tiåret etter 2. verdenskrig. Amerikanske idealer om selvstyre, med sterke røtter fra Woodrow Wilson, ble utlagt å være klart i motstrid med britisk kolonialisme. Britene følte at USA aktivt arbeidet for å svekke britenes imperium, både i mellomkrigstiden og under verdenskrigen. Måten USA avsluttet sin krigføring på i Europa i sluttfasen av 2. verdenskrig og de første få etterkrigsår viste hvordan USA i utgangspunktet var preget av "Washington's aversion to spheres of influence in Europe". Håpet var innledningsvis å fortsette krigstidens stormaktssamarbeid. Roosevelt-administrasjonen var fra 1944 selv redd for "a resurgent isolationism inside the United States".¹⁶⁴ I oktober 1942 trykket det amerikanske *Life* magazine et "Open letter to the people of England", som hevdes å gi godt uttrykk for datidens amerikanske følelser:

162 A.J.Stockwell, anmeldelse av Saki Dockrill, Britain's Retreat from east of Suez: The Choice between Europe and the World?, Palgrave 2002, Journal of Imperial & Commonwealth History, mai 2004., s. 171.

163 Ibid.

164 John Lewis Gaddis, "The United States and the Question of a Sphere of Influence in Europe, 1945-1949", fra Riste (ed.), op.cit., sitater fra s. 63.

[O]ne thing we are sure we are not fighting for is to hold the British Empire together. We don't like to put the matter so bluntly, but we don't want you to have any illusions. If your strategists are planning a war to hold the British Empire together they will sooner or later find themselves strategizing all alone...¹⁶⁵

Det var derfor ingen selvfølge at briter og amerikanere skulle opprette spesielt nære forbindelser. Årsakene til at dette likevel skjedde, er flere. Én av de viktigste var de føringer 2. verdenskrig ga både London og Washington. Dette var føringer som dels ble skapt av de to landenes myndigheter selv, dels av hvordan begivenhetene utfoldet seg.

Gjennom Atlanterhavserklæringen i 1941 og senere uttalelser hadde Roosevelt gjenopplivet Woodrow Wilsons fredsvisjoner, basert på selvbestemmelse, økonomisk multilateralisme og kollektiv sikkerhet.¹⁶⁶ Roosevelt er imidlertid kalt "a rogue Wilsonian",¹⁶⁷ fordi han delte Wilsons mål om selvbestemmelsesrett, men trakk motsatt konklusjon når det gjaldt hva som fremmet amerikansk sikkerhet. USAs anti-koloniale syn var alltid avveiet mot landets egne sikkerhetsbehov, og Roosevelt sørget for at Washington skiftet "knagg" bort fra Wilsons aversjon mot maktbalanser og innflytelsessfærer og over til "regional sikkerhet", som direkte og indirekte baserte seg på begge, og som introduserte prinsippet om kollektiv sikkerhet.

USAs etterkrigspolitikk skulle dermed, etter en famlende innledning, knytte amerikansk sikkerhet til etablering av regionale sikkerhetsarrangementer. Slik ble også ønsket om selvbestemmelsesrett en relativ størrelse, mer enn et bredt prinsipp, i amerikansk politikk overfor britenes kolonier. USAs anti-koloniale synspunkter i forhold til Det britiske imperium (som amerikanerne i sin tid hadde befridd seg fra) skulle imidlertid også prege 1950-årene, men første trinn i britenes imperieavvikling – India og Palestina i 1947/48 – hadde gjort samarbeid mellom London og Washington langt lettere. Det er hevdet at etableringen av NATO ville blitt vanskeligere dersom britene fremdeles hadde søkt å holde på disse områdene.¹⁶⁸ Utenriksminister Bevin var skeptisk til internasjonale organisasjoner uten klare formål, som unødig kunne binde britisk handlefrihet. Han sa i den sammenheng at "when you open that Pandora's box, you will find it full of Trojan horses".¹⁶⁹ Andre har knyttet denne blandingen av metaforer til hvordan USAs insistering på selvråderett og selvstyre i alle sammenhenger kunne utgjøre en utfordring særlig for London, som kviet seg for å åpne døren mot det ukjente.¹⁷⁰ I disse første etterkrigsårene var britene bundet, enten man likte det eller ei, til inngåtte forpliktelser, og dermed til risiko, rundt i verden. Dette var i stor grad bindinger som ikke enkelt, om overhodet, lot

165 William Roger Louis, "American anti-colonialism and the dissolution of the British Empire", *International Affairs*, 1985, s. 399.

166 *Ibid.*

167 *Ibid.*, s. 397.

168 Dilks, *op.cit.*, s. 42.

169 *Ibid.*, s. 42, som refererer til eget Memo fra Bevin om økonomisk samarbeid i Europa. Opprinnelig skal Bevins kommentar ha vært knyttet til Europarådet, etablert i 1949.

170 Louis, *op.cit.*, gjør dette s. 397, ved å sitere Bevin slik: "a Pandora's box that contained Trojan horses".

seg avvikle raskt.¹⁷¹ Man trengte tid. Fordi London var avhengig av å bevare og forsterke USAs “goodwill” i denne perioden, var det også av denne grunn desto mer krevende å håndtere USAs kritiske holdning til britenes kolonidømme.

India fremsto – både som egen sak og som symbol på koloniavviklingen – sentral også når det gjaldt britisk/amerikansk uenighet. Fra Curzon til Churchill hadde India vært imperiets *raison d’être*. Indisk selvstendighet i 1947 innebar derfor på et vis “the decapitation of [the] empire”.¹⁷² Etter uavhengigheten spilte India under Nehru en ledende rolle som mal for det nye konseptet “nøytral stat”, og flere nylig uavhengige stater (særlig i den arabiske verden og i Syd- og Sydøst-Asia) fant heller ingen grunn til å knytte seg for nær vestlige land, som ennå var sterkt forbundet med kolonialisme og kapitalisme. India sto i det hele tatt fortsatt sentralt i britisk tenkning, og London hadde et øye til at dersom India forble i Commonwealth etter selvstendigheten, kunne også kommende uavhengige stater følge eksempelet. Britene hadde derfor både pragmatiske hensyn og egeninteresse å ivareta gjennom å forstå de nøytrale statenes ønske om å holde avstand til øst/vestkonflikten. Amerikanerne, derimot, betraktet disse holdningene mer i retning likegyldighet overfor de store spørsmål og mangel på lojalitet, og var bekymret for at “nøytral” i praksis ville bety å stå i fare for å komme inn under enten den sovjetiske eller kinesiske innflytelsessfære. USA tenderte å betrakte nøytrale stater som “positive fiender”, mens britene søkte etter muligheter for å utnytte en slik status for å fremme vestlige interesser, f.eks. ved at Indias nøytrale status kunne åpne for vestlig innflytelse overfor Kina.¹⁷³

Da amerikanerne først hadde bestemt seg for at kommunismen utgjorde en verdensomspennende trussel, et syn som ble sterkt befestet etter at kommunistene overtok Kina i 1949 og Korea-krigen brøt ut året etter, var de langt mer oppsatt enn britene på at dette var en altavgjørende strid man måtte vinne. På denne basis ble den amerikanske tendensen at “alle som ikke er med oss, er mot oss”, mens britene så annerledes på dette, ikke minst i lys av sine interesser knyttet til å holde tidligere og nåværende kolonier fortsatt bundet til Commonwealth.¹⁷⁴

Kina ble en kilde til motsetninger mellom britene og amerikanerne (se nærmere neste kapittel). Maos maktovertagelse ble i Washington oppfattet som “tapet av Kina”, av USAs viktigste allierte i Asia, et skjellsettende veiskille som i sterk grad påvirket utformingen av USAs nærvær i det vestlige Stillehavsområde og det østlige Asia. Storbritannia anerkjente Folkerepublikken Kina allerede i januar 1950 i overensstemmelse med den britiske tradisjon om slik anerkjennelse der et ugjenkallelig *fait accompli* var etablert, uansett hvor mye britene likte eller mislikte de nye myndighetene. Amerikanerne, på sin side, fortsatte å anerkjenne eksil-myndighetene på Taiwan inntil president Richard Nixon gjenetablerte forbindelsene til fastlands-Kina i 1972. I denne perioden måtte britene derfor føre en inkonsekvent Kina-politikk, der London anerkjente Beijing, men samtidig

171 Dilks, op.cit., s. 42f.

172 Stockwell, op.cit., s. 171.

173 Ibid.

174 Northedge, op.cit., s. 182–89.

aksepterte USAs insistering på at Taiwan skulle representere Kina i FNs Sikkerhetsråd. Washington forventet i dette lys at Kina forholdt seg enten passiv eller støttet amerikanske standpunkter når FNs Sikkerhetsråd behandlet de store, internasjonale spørsmål. USA brukte følgelig juridisk anerkjennelse av Kina i tråd med amerikansk tradisjon, som knyttet dette til å uttrykke politisk eller moralsk aksept.¹⁷⁵

Britiske og amerikanske interesser ble ikke minst reflektert gjennom kontrasten mellom USAs problemer med “accommodation”, det vil si å kompromisse, jenke og tilpasse seg for om mulig å finne felles akseptable løsninger, og britenes preferanse for nettopp slike løsninger. Britenes hang til å finne løsninger et sted i gråsonene mellom svart og hvitt hang ikke minst sammen med landets tradisjonelle rolle som imperie- og stormakt, der hensyn til mange parter og forhold måtte tas samtidig og parallelt. Slik ble imperiet kontrollert og håndtert, og allierte var tilstrekkelig tilfredse. USA, på sin side, var i betydelig grad preget av sin religiøse tilnærming, som preger det amerikanske samfunn: Troen på at moralske og prinsipielle standpunkter både måtte tas og følges, fordi valget ofte sto mellom godt og ondt, svart og hvitt. Denne troen ble i økende grad supplert med at USA var utpekt til å fylle en særlig misjon. Amerikansk politikk aksepterte således aldri det fundamentale premiss for britisk tenkning knyttet til Øst/Vest-motsetningene: At tiden og gode forbindelser til slutt ville gi løsninger som i praksis betydde at Sovjetunionen og Kina godtok å leve side om side med Vest. I britisk tankegang fant man imidlertid allerede dengang flere elementer som lignet på den amerikanske tilnærmingen, men realpolitiske hensyn, ikke minst til britiske imperiale interesser, tillot ikke slike holdninger å bli utstilt, slik det post-koloniale London kunne tillate seg da Blair hentet frem merkelappen “force for good” om britenes egen politikk.

For USA var striden med de kommunistiske landene en uerklært krig, der Sovjetunionen og/eller Folkerepublikken Kina hele tiden forsøkte å skyve frem sine posisjoner, som i Europa, Midtøsten og Sydøst- og Øst-Asia. Målet for amerikansk politikk måtte derfor være å legge forholdene til rette for at undertvungne land, som de øst-europeiske, en gang skulle kunne frigjøres og oppnå selvstyre. En utfordring i denne sammenheng var hvordan partene i Øst og Vest skulle håndtere sine kjernevåpen, som hadde introdusert en ny dimensjon for ødeleggelse. Her kom erfaring fra utfordringer man møtte underveis til å forme amerikansk, britisk og følgelig alliert tenkning, med Cuba-krisen som et veiskille.

Det mest interessante aspektet ved det anglo-amerikanske forholdet i løpet av de to første tiårene etter 2. verdenskrig var at skiftet mellom de to landene i rollen som den globale nr. 1 skjedde på en så udramatisk måte, til tross for at maktskiftet inntraff på tvers av hva befolkningene i USA og Storbritannia syntes å ønske.¹⁷⁶ Et slikt maktskifte ville i andre historiske sammenhenger neppe kunnet skje uten fare for krig. Briter flest likte ikke at landet måtte forlate tronen, mens mange amerikanere følte seg ubekvemme med

175 Ibid., s. 192–94.

176 Ibid., s. 204f.

alle farer, omkostninger, ulemper og forpliktelser rollen som nr. 1 innebar. For USA, som således var stilt overfor all usikkerhet knyttet til det å stå i frontlinjen, var det både nyttig og kanskje nødvendig å ha britene med som nær støttespiller. Det var også et faktum at til tross for amerikansk skepsis overfor britenes imperiale sider, fant man en generell beundring i USA for britenes *civility*, rettsstat og parlamentariske demokrati.¹⁷⁷

Flere land og regioner enn Kina representerte en kilde til uenighet mellom briter og amerikanere. Midtøsten og særlig det palestinske mandatområdet, som britene hadde overtatt etter ottomanerne ved 1. verdenskrigs slutt, kom i fokus som følge av 2. verdenskrig. Perioden 1945-48 skulle prege regionens fremtid. Palestina var neppe noen typisk britisk besittelse, dette var dessuten et mandatområde, og ingen koloni. President Harry Trumans politikk var preget av at amerikansk opinion både var pro-jødisk og fortsatt temmelig anti-britisk. Britene følte at deres grep om Palestina var truet, og reagerte på USAs holdninger ved å sette merkelapper som “irresponsible” og “immature” på dem. Utviklingen i denne perioden illustrerte generelle forskjeller mellom briter og amerikanere: “To the British, the Jews were ungrateful. To most Americans, the Jews were struggling for self-determination”.¹⁷⁸ Truman ønsket at flere overlevende jøder fra Europa etter 1945 skulle slippes inn i mandatområdet. London var opptatt av å håndtere den økende lokale jødiske motstanden, og la vekt både på britenes langsiktige interesser som lå i samarbeid med de arabiske stater, særlig på grunn av deres oljeressurser, og på å hindre at disse statene graviterte i retning Sovjetunionen.¹⁷⁹

Amerikanske holdninger overfor Irland og britenes rolle der vitner om de samme klassiske amerikanske forestillinger, som ga opphav til et annet eksempel på amerikansk “inngripen” i britiske anliggender. I nyere tid har USA engasjert seg direkte, både i samspill med og som selvstendig aktør i forhold til London i spørsmålet om en fredelig løsning av konflikten i Nord-Irland. Nord-Irland er som kjent en del av United Kingdom. Således oppnevnte president Bill Clinton en egen amerikansk spesialutsending til Nord-Irland. George Mitchell innehadde denne posisjonen i 1995-2000, da USAs aktive inntreden i britenes affærer blant annet bidro til “The Good Friday”-avtalen i 1998.

BRITISK/AMERIKANSKE FORBINDELSER UNDER OMFORMING

Fra 1940-årene har det eksistert en spenning mellom USAs ønske om sterkere britisk Europa-integrering og britiske ønskemål om å bruke “the special relationship” nettopp for å motstå slik videre involvering, med andre ord unnslipe Europa til fordel for det åpne hav. Denne dimensjonen ved britisk politikk utad kan karakteriseres som ideologisk snarere enn pragmatisk, og kan følgelig bidra til eventuelle urealistiske valg snarere enn realistisk baserte kalkyler. Frankrikes kollaps i mai 1940 understøttet britiske stereotyper

177 Louis, op.cit., s. 399.

178 Ibid., s. 398.

179 Dilks, op.cit., s. 38 og 41f.

om kontinental korrupsjon og britisk eksepsjonalisme, og krigsutfallet forsterket britenes tro på seg selv som spesielle og forskjellige fra kontinental-europeerne.¹⁸⁰ Umiddelbart etter 2. verdenskrig oppfordret president Truman og utenriksminister Acheson britene til å lede an i det politiske og økonomiske samarbeidet i Vest-Europa. USA så ikke for seg slikt samarbeid uten britisk medvirkning. USA innså imidlertid at britene dengang ikke samtidig kunne lede europeisk samling og ivareta sine sterke imperiale bånd. Amerikanske politiske ledere ønsket at Storbritannia primært skulle spille en *europeisk* rolle i verdenspolitikken.¹⁸¹ Heri lå også motsetninger som påvirket hvor spesielt forholdet mellom USA og UK egentlig var. Også under John F. Kennedy ønsket USA en annen britisk Europa-politikk enn den britene dengang førte.

Fra Atlanterhavserklæringen i 1941 og USAs inntreden i krigen, hadde USA en forestilling om en fredsslutning basert på nasjonalt selvstyre og fravær av klassisk europeisk maktbalanse-inndeling. Fra krigsslutt ble det på flere hold i Washington imidlertid innsett at nyordningen av Europa måtte baseres på et kompromiss mellom maktrealiteter og "obligations of justice".¹⁸² Bare slik kunne USAs interesser i Europa ivaretas. Inntil 1947 fastholdt Washington sin visjon om å etablere et "independent, prosperous and self-confident center of power in Europe", blant annet som en motvekt mot sovjetisk makt, og fordi, som George Kennan sa, man ønsket å "take off our shoulders some of the burden of 'bi-polarity'".¹⁸³ Fra amerikansk hold var et sentralt spørsmål derfor "where Great Britain would fit into the postwar European order". Med sin bakgrunn og sitt ståsted var det innledningsvis vanskelig å an vise hvordan britene burde forholde seg, også fordi USA selv ikke ennå hadde avklart sin linje. Senere, i oktober 1949, etter at NATOs grunnlag (Atlanterhavstraktaten) var underskrevet, fastslo amerikanske ambasadører i Vest-Europa under en samling at "no effective integration of Europe would be possible without UK participation because of the belief (not without reason) held by western continental powers of potential German domination if such UK participation did not take place".¹⁸⁴ De amerikanske preferanser som ble fremmet overfor London i 1960-årene om britisk engasjement i europeisk politikk på bredere basis, hadde derfor et grunnlag og en bakgrunn fra 1940-tallet. USAs vurderinger fra de første etterkrigsår innebar at britene ble regnet som en vesentlig brikke for å få enhver europeisk ligning til å gå opp. Dette styrket i seg selv britenes forestillinger om at det forelå spesielle forbindelser mellom de to landene, og det styrket Londons tro på at britisk involvering på kontinentet var situasjonsbestemt, og ikke uttrykk for permanente behov.

NATO ble en ramme for et fortsatt tett britisk/amerikansk militært samarbeid om sikkerhet, som knyttet britene nærmere kontinentet enn noengang, men som samtidig ikke måtte innebære at Storbritannia opererte eller oppfattet seg som primært en euro-

180 Wallace, 1991, op.cit., s. 71f.

181 Sanders, op.cit., s. 146.

182 Gaddis, op.cit., s. 64.

183 Ibid., s. 73 og 71.

184 Ibid., s. 78 og 81.

peisk aktør internasjonalt. NATO fremsto med andre ord paradoksalt: På den ene side skulle alliansen bidra vesentlig til at britene bevarte sitt særlige, eksklusive forhold til amerikanerne, i lys av at de to utgjorde "støttemakter" i forhold til kontinentet, et særlig forhold som skulle bevare britenes "uavhengige" stilling i forhold til Europa. På den annen side risikerte Whitehall at alliansen gradvis ville trekke britene inn som "vanlig, menig europeer", i lys av at britenes gradvis svekkede stilling og alltid begrensede ressurser vanskeligere kvalifiserte landet til å fremstå som en selvstendig støttemakt.

Fra januar 1945 hadde Washington innsett at USA og Storbritannia fulgte forskjellig politikk i forhold til å håndtere den uunngåelige utvidelsen av sovjetisk innflytelse i Europa etter krigen. Straks etter krigsslutt i Europa demobiliserte USA raskt hoveddelen av sine store militære styrker. Churchills Fulton-tale i 1946 inviterte som nevnt USA til et mer permanent nærvær i Europa, og grunnga hvorfor USAs tilstedeværelse i Europa var nødvendig for å kunne balansere det dominerende Sovjetunionen. Amerikanerne tok noe lenger tid enn Churchill på å erkjenne karakteren av Stalins politikk og hensikter, og var i første omgang ikke villig til å la seg overtale. På amerikansk side hadde man hatt forhåpninger både til FN, som man hadde tatt initiativ til, og til en etterkrigsånd preget av partnerskap, en slags fredstids fortsettelse av krigstidens pragmatiske samarbeid. Folkeforbundet hadde vært Woodrow Wilsons idé, men USA hadde holdt seg utenfor. Nå gjorde man et nytt forsøk med FN, og denne gang skulle USA stå i sentrum. Det er hevdet at selv om Europa til slutt ble delt mellom Øst og Vest, aksepterte Washington en slik deling, og løsning, "only slowly, and with considerable reluctance". Idéen om en etterkrigsordning basert på selvbestemmelse og stormaktssamarbeid viste seg å være "remarkably persistent" på amerikansk side.¹⁸⁵

Sommeren 1946 nådde de britisk/amerikanske forbindelsene et lavmål. Dette skyldtes mange forhold, blant annet britenes økonomiske situasjon og amerikanernes politikk overfor Storbritannia, særlig når det gjaldt økonomi og handel. Med et nærmest uforvarende pennestrek hadde president Truman kort etter krigsslutt avviklet Lend-Lease. Krigstidens kameratskap var tilsynelatende over, og britisk avhengighet av USA sterkt understreket. Om et "spesielt forhold" hadde eksistert medio 1945, var det svært lite igjen av dette ett år senere, bortsett fra på ett vitalt område: Europa.¹⁸⁶

Amerikanerne ønsket fokus på frihandel og konkurranse, uhindret av politiske barrierer og reguleringer, mens den nye britiske Labour-regjeringen hadde signalisert andre prioriteringer.¹⁸⁷ Mange briter fryktet at frihandel ville forsterke USAs allerede dominerende økonomiske rolle. Derfra (sommeren 1946) gikk det imidlertid raskt oppover med forholdet. Allerede innen tidlig 1947 var USAs posisjon i forhold til både Sovjetunionen og den europeiske situasjon som var oppstått endret dramatisk. Gjennom 1946 hadde sovjetisk side i vestlige øyne vist seg som upålitelige forhandlingspartnere, slik Churchill

185 Ibid., s. 61f, begge sitater fra s. 61.

186 Michael Howard, "1945-1995: reflections on half a century of British security policy", *International Affairs* 71:4, 1995, s. 707.

187 Northedge, *op.cit.*, s. 37.

hadde advart mot. Mot slutten av året sto følgende klart for Whitehall: "... the impossibility of cooperation with the Soviet Union over the administration of Germany or indeed over anything else".¹⁸⁸ Utenriksministermøtet i Paris i april 1946 gjorde det klart at med mindre USA og UK opprettholdt *de facto* kontroll over Tyskland vest for Elben, ville Moskva bruke ethvert middel til å gjøre dette til en sovjet-dominert klientstat. USA foreslo tiltak for å sikre at Tyskland ikke igjen kunne utgjøre noen fremtidig trussel mot Sovjetunionen, for å fjerne grunnlaget – slik Moskva hevdet – for sovjetisk kontroll over Sentral- og Øst-Europa. USAs utenriksminister Byrnes fremmet våren 1946 forslag om en nedrustningsavtale mellom de fire okkupasjonsmakter i Tyskland, og anså det sovjetiske svar som avgjørende for hvorvidt USA måtte oppgi sin linje og i stedet akseptere en oppdeling av Europa. Da det sovjetiske avslaget fulgte, førte dette til konsolidering av de vestlige okkupasjonssonene i Tyskland, og til at Byrnes i september 1946 fastslo at USAs okkupasjonsstyrker ville bli stående så lenge "occupation forces of any other power did". Roosevelt hadde i praksis i Jalta lovet Stalin at amerikanske styrker ville være trukket tilbake fra Tyskland innen to år etter den tyske kapitulasjon.¹⁸⁹ Nå var i stedet første skritt på vei mot permanent amerikansk militært nærvær i Europa tatt.

Churchill hadde spilt et røtt realistspill under 2. verdenskrig, og vunnet. Det samme hadde Stalin. Problemet for både briter og amerikanere var at Stalin fortsatte dette spillet også etter medio 1945, da Sovjetunionen ikke lenger var "på vår side", slik briter og amerikanere var blitt vant til.¹⁹⁰ Britene måtte innordne seg amerikanske interesser under Potsdam-konferansen da USAs behov for å trekke Sovjetunionen inn i krigen mot Japan bidro til at Truman støttet Stalins krav om å skyve polsk-administrert område vestover helt frem til Oder/Neisse. Truman mente han måtte betale en slik høy pris, og trodde sovjetisk inntreden mot Japan ville redusere krigens varighet i Asia med ett år. Attlees nye Labour-regjering måtte dermed godkjenne en *de facto* polsk vestgrense som etter Londons mening "took too much from Germany".¹⁹¹ Churchill hadde også vært imot dette.¹⁹² Selv om britene anså seg "by right" å tilhøre "de tre store" eller "the ruling trinity" i 1945, som forsåvidt var bekreftet gjennom Jalta- og Potsdam-konferansene,

188 M Howard, fra Riste (ed.), op.cit., s. 13.

189 Gaddis, op.cit., s. 67 og 62.

190 Sanders, op.cit., s. 42 og 54.

191 Dilks, op.cit., s. 30.

192 I Keesing's Research Report: Germany and Eastern Europe Since 1945. From the Potsdam Agreement to Chancellor Brandt's "Ostpolitik", Charles Scribner's Sons, New York 1973, fremgår det bl. a. (Introduction, s. ix) at Churchill i sin Fulton-tale sa "The Russian-dominated Polish Government have been encouraged to make enormous and wrongful inroads upon Germany, and mass expulsions of millions of Germans on a scale grievous and undreamed of are now taking place." Som del av Potsdam-avtalen ble det fremholdt at tidligere tyske områder under polsk og sovjetisk administrasjon ikke skulle betraktes som del av den sovjetiske okkupasjonssonen i Tyskland (s. 8). Under utenriksministermøtet mellom de fire okkupasjonsmakter i Moskva i mars/april 1947 sa Bevin at "many people after the last war [1. verdenskrig] felt that the Polish frontiers were pushed too far east, [...] now there was a danger that they might be pushed too far west". Dette ble uttrykt av britiske myndigheter, som hadde erklært krig mot Tyskland nettopp p.g. a. Polen og den tyske innmarsj i september 1939. Bevin fremholdt ved samme anledning (1947) at britene i Potsdam hadde hatt "grave doubts" m.h.t. å akseptere den dengang provisoriske Oder/Neisse-linjen (s. 23). En fredsavtale ("peace settlement") ble først inngått gjennom 4+2-avtalen i 1990, som formaliserte Tysklands samling og på hele Tysklands vegne aksepterte Oder/Neisse som tysk/polsk grense. Se nærmere kapittel 8.

var realiteten i landets økonomiske svekkelse begynt å krype inn. Bakteppet for dette var et annet faktum som fremsto klart ved utgangen av 1946, "the state of economic and incipient political collapse in Western Europe", en kjensgjerning som "took the United States completely by surprise".¹⁹³

Britenes militærutgifter "overseas" fortsatte til tross for dette å ligge på et betydelig nivå, men en voksende erkjennelse, som Bevin delte, var at "Britain's security in the world turned not only on her capacity to sustain armed forces and the will to use them, but also on her ability to stave off bankruptcy". Derfor ble stadig større hensyn tatt til de økonomiske realiteter, "even at the price of reduced commitment and greater risk in Britain's foreign relations". Bevin ønsket å opprettholde britiske forpliktelser "ute", og stolte på at pengene nok skulle finnes. Det er illustrerende for hvordan britene møtte utfordringer både når det gjaldt sovjetisk dominans over Europa og amerikansk nærvær samme sted, at "At no stage between the autumn of 1945 and the summer of 1948 did the government harmonize its financial, strategic and foreign policies".¹⁹⁴

BRITISK ERKJENNELSE AV AT EUROPA IKKE KAN HÅNTERES UTEN USA

Fra britisk side anså man seg derfor ikke like mektig som USA og Sovjetunionen, men sterk nok til naturlig å ha en plass blant de tre. Britenes status som verdensmakt var i 1945 en konstatering av et faktum, av det selvfølgelig. At man var svekket, ble ikke ansett som noe permanent fenomen, snarere forbigående, som kunne endres. "Full recovery as a great power" ville bli en lang marsj i motbakke, men var likefullt ansett som et realistisk, praktisk mål. Storbritannia måtte imidlertid først riste av seg byrdene av seks års intens og verdensomspennende krigføring. Fem år senere, i 1950, erklærte utenriksminister Bevin at britene forble en stormakt, men kvalifiserte dette samtidig gjennom å innrømme at "the day when we, as Great Britain, can declare a policy independently of our allies, has gone".¹⁹⁵ NATO ble samtidig etablert. Britene evnet å innta en tilsynelatende realistisk tilnærming til foreliggende utfordringer, og å definere en rolle for seg selv. Denne perioden innvarslet "the lengthy British transformation of its world role since 1945".¹⁹⁶ NATO skulle bli instrumentell i denne prosessen.

Også britenes politikk var ved krigsslutt basert på ønsket om å tuft organiseringen av etterkrigs-Europa på et tett samarbeid mellom "de tre store". Attlee og Bevin hadde begge sittet i Churchills nasjonale koalisjonsregjering siden 1940, og var derfor godt kjent med europeiske perspektiver da Labour overtok alene i 1945. Om de evnet å endre innretningen av britisk politikk, forble én sentral faktor uendret: "... the determination to play, somehow, a role in the councils of the world which the material power of Britain

193 Howard, fra Riste (ed.), op.cit., sitatene Howards egne formuleringer, fra s. 13.

194 Dilks, op.cit., s. 35, alle sitater herfra.

195 Anthony Adamthwaite, Britain and the World, 1945-49: The view from the Foreign Office, International Affairs, 61:2, 1985, s. 231. Sitat fra s. 232.

196 Stockwell, op.cit., s. 173, sitat fra Saki Dockrill.

hardly warranted”.¹⁹⁷ I britisk UD ble det i mars 1945 vurdert at effektivt diplomati etter krigen ville avhenge av økonomisk styrke. Førkrigstidens britiske diplomati, som ikke var understøttet av militær makt, viste seg å være katastrofal stilt overfor en totalitær stat, derfor måtte etterkrigstidens politikk basere seg på adekvat militær styrke, men samtidig være i samsvar med landets økonomiske makt. Embedsverket i Whitehall frarådet myndighetene å inngå forpliktelser Storbritannia ikke hadde råd til, og fremholdt at landet, om rådet ikke ble fulgt, kunne bli eksponert for ydmykkelser. Av mange årsaker var det vanskelig for politisk nivå å følge embedsnivåets anbefaling. Allerede under Potsdamkonferansen i juli 1945 fremholdt embedsverket i britisk UD at Sovjetunionen og kanskje særlig USA anså Storbritannia som “now a secondary power and can be treated as such”. Frankrike og Storbritannia hadde etter 1. verdenskrig overoppsynet med den nye europeiske orden, nå ville USA og Sovjetunionen innta samme rolle, “og ingen av dem ville ta hensyn til britiske interesser om ikke disse sammenfalt med deres egne”. Løsningen var ikke resignasjon, men tvert imot råd om at britene måtte “samle seg økt styrke” gjennom å lede an sine Dominions foruten Frankrike og de mindre vest-europeiske land. Bare slik kunne man overtale de to store til fortsatt å behandle britene som likemenn.¹⁹⁸

Denne europeiske veien ble ikke staket ut og valgt for sin egen skyld, men som en del av løsningen for å sikre britenes internasjonale posisjon. I 1945 understreket London nødvendigheten av å fortsette en uavhengig politikk utad, men medga allerede at “too great independence of the United States would be a dangerous luxury”.¹⁹⁹ Usikkerhet rundt amerikansk politikk var uttalt, og vedvarte til godt ut på 1950-tallet. Å knytte seg nær USA representerte således en klar risiko i britiske øyne:

‘the Americans are a mercurial people, unduly swayed by sentiment and prejudice’. National character and domestic politics ‘might at any moment bring about a neutralisation of their influence in the world’.²⁰⁰

Koblingen til USA var derfor ikke noen spontan handling, men snarere et resultat av nødvendighet og britisk pragmatisme, et middel for å gi britene mer global innflytelse enn de ellers kunne håpe på, til tross for de risiko-elementer dette måtte innebære. En slik kobling kunne bare sikres gjennom britisk innordning under amerikansk ledelse. Dette var en videreføring av Churchills linje fra krigen. Betydningen av at både USA og Storbritannia tilhørte “the English-speaking peoples” spilte en rolle, og kan ikke avfeies som reelt element ved britenes veivalg, men ble også brukt som eterrasjonalisering for å forklare – og unnskylde – den tette bindingen til USA.

Flere faktorer bidro til å revitalisere det spesielle forholdet mellom London og Wash-

197 Dilks, op.cit., s. 29.

198 Adamthwaite, 1985, op.cit., s. 225f, sitat i kursiv refererer til internt Foreign Office-notat av mars 1945, mens øvrige sitater i avsnittet er direkte oversettelse av Adamthwaites egne formuleringer.

199 Ibid., s. 227, fremgår ikke av teksten hvem som her siteres av Adamthwaite.

200 Ibid.

ington. Stalins politikk fra 1946 til 1948 var vesentlig for at ingrediensene til en slik revitalisering begynte å falle på plass og for at britene innså sine begrensninger. Innen midten av 1948 hadde Stalin sørget for at britiske og amerikanske myndigheter følte at deres respektive interesser konvergente klart. Både Storbritannias og USAs langsiktige interesser ville svekkes dersom det kontinentale Vest-Europa skulle komme under sovjetisk dominans, hvilket i seg selv ville innebære at Stalin kontrollerte det aller meste av "the Eurasian landmass". Whitehall talte således om faren for "the conquest of the World Island", som ikke nødvendigvis behøvde å være rent militær. Sovjetunionen måtte konfronteres gjennom et forent svar. Londons kritiske innstilling til Sovjetunionen var på dette tidspunkt langt fra selvsagt. Det er påpekt at "there was an enormous fund of goodwill for the Russians" på de britiske øyer i 1945, som Sovjetunionen imidlertid "dissipated with astonishing speed".²⁰¹ Denne britiske velviljen ble forlatt nølende, både av Whitehall og den britiske befolkning. Under krigen, da London hadde begynt å planlegge for hva som skulle skje etter krigsslutt, baserte Whitehall seg på at "whatever else happened in the post-war world, Britain had to get on with the Russians". Det var desto viktigere fordi London dengang baserte seg på at "the continuing involvement of the United States in the affairs of Europe could not be relied on".²⁰²

I den sammenheng er det fremholdt at ett av de mest bemerkelsesverdige aspekter ved de første etterkrigsårene er "the astonishing stupidity of Soviet policy", understøttet av at "all the cards were in the Soviet hands if they had only cared to play them. What is more, their opponents were playing with marked cards". Moskva hadde flere britiske spioner i sin tjeneste, og kunne ikke unngå å kjenne til hvilke bekymringer og forskjellige synspunkter som rådet på vestlig side, herunder mellom London og Washington. Den sovjetiske fremferd i 1946 førte til at briterenes friksjoner overfor USA fremsto som mindre viktige i Whitehalls øyne, og kort fortalt: "The British changed their mind".²⁰³

Grunnlaget for britisk/amerikansk samstemthet forelå derfor, understøttet av Londons dekolonisering av India, som i USAs øyne demonstrerte at britene var forberedt på å føre en politikk mer i samsvar med fremherskende amerikanske forestillinger om hvordan en liberal stormakt burde opptre. Storbritannia fremsto med dette som en mer akseptabel partner for USA.²⁰⁴ Mens London i 1945 så for seg at Storbritannia kunne handle alene, anså Whitehall i 1949 derimot at ingen effektiv politikk var mulig uten USAs involvering. Bedre samsvar mellom de to lands tankegang ble en del av denne prosessen. Dette skiftet i briterenes *modus operandi* kan illustreres ved hva et internt britisk FCO-notat anbefalte, like før briterenes medvirkning under Potsdam-konferansen:

Britain should champion 'liberalism' against all forms of totalitarianism - 'we

201 Michael Howard, fra Riste (ed.), op.cit., sitater og poenger fra s. 14f.

202 Ibid., begge sitater herfra.

203 Ibid., sitater også her fra s. 14f.

204 Sanders, op.cit., s. 54, 56f og 65.

must not hesitate to intervene diplomatically in the internal affairs of other countries if they are in danger of losing their liberal institutions'.²⁰⁵

I juli 1945 så Whitehall for seg at dette kunne fremmes innen rammen av en britisk politikk som var uavhengig både av USA og Sovjetunionen. I 1949 var kanskje målene de samme (og man kan dra kjensel på dem også i Blair-sammenheng nesten 60 år senere), men London innså fra da av – fire år etter krigsslutt – at Storbritannia ikke kunne fremme slike mål uten å handle nært sammen med USA. Et siste forsøk på å mobilisere fransk støtte til en slags uavhengig, britisk-ledet tredje vei i forhold til de “to store” ble forsøkt i 1948, men mislyktes (se nærmere neste kapittel). Stalins *Berlin-blokade* fra juni 1948 til mai 1949 skulle vise seg å bli den siste dråpen som besørget at London oppga alle håp om en slik autonom vei i forhold til USA og Sovjetunionen.

USA LAR SEG OVERTALE

Britisk politikk i 1946 og 47 er beskrevet som nesten en konspirasjon for å involvere USA tettere i Europa. Bevin fastslo at “we should be placed in an impossible position if the United States Government withdrew from Europe”. På dette grunnlag handlet London. Bestrebelsene ble gjort lettere også fordi vest-europeiske og amerikanske interesser i denne perioden var så like, og fordi USA derfor “had little need to impose its will on potential allies”. I denne sammenheng er det hevdet at “If there was ever a time when one nation was *invited* to extend its influence over another part of the world”, så ville USAs rolle overfor Vest-Europa i disse få årene komme nærmest.²⁰⁶

På en slik bakgrunn erkjente britene at de bare kunne spille 2. violin. I juli 1946 fikk britene innvilget et amerikansk lån på \$ 3,75 mrd., som ikke bare var en helt nødvendig redningsplanke for britisk økonomi, men som også forseglet en gjenoppstått anglo-amerikansk politisk solidaritet (lånet ble imidlertid supplert gjennom et betydelig kanadisk lån). Et neste viktig skritt som forbedret forholdet mellom USA og Storbritannia var *Truman-doktrinen*, erklært i mars 1947, som forespeilet amerikansk støtte og assistanse til “ethvert fritt folk som motsetter seg forsøk på å bli underkastet (*attempted subjugation*) av væpnede minoriteter og gjennom press fra omverdenen”. Doktrinen fulgte som resultat av at britene i februar 1947 i note til USA hadde fastslått at man ikke hadde råd til å fortsette den økonomiske og militære støtten til Hellas og Tyrkia, med virkning fra april samme år. Det hurtige amerikanske svaret, og dets innhold, var symptomatisk for hva som var skjedd siden 1946. Doktrinen var et symbol på at vestlig lederskap nå var på vei over i USAs fang.²⁰⁷

205 Ifølge Adamthwaite, 1985, op.cit., s. 226.

206 Gaddis, op.cit., sitater fra s. 71f. min utheving.

207 Dilks, op.cit., s. 44 og Gaddis, op.cit., s. 68.

Den innebar dessuten at britene kunne avlastes i forhold til sin involvering i den greske borgerkrigen, og “press utenfra” hadde klar adresse til Sovjetunionen (se nærmere i kapittel 7). Doktrinen ble en historisk bekreftelse på USAs globale forpliktelser, at landet ikke igjen hadde til hensikt å isolere seg fra omverdenen.²⁰⁸ Truman-doktrinen førte til en amerikansk vurdering av hvordan man best skulle bruke sine ressurser, ikke bare overfor Hellas og Tyrkia, men i Europa som helhet, for å fremme europeisk stabilitet.²⁰⁹

Resultatet var at *Marshall-planen*, som fulgte kort tid etter, ble annonsert i juni 1947, og markerte den formelle oppgivelsen av amerikanske håp om at stormaktene kunne opptre samlet etter krigen. Planen var dessuten en offentlig bekreftelse på USAs forpliktelse til “one free world” snarere enn “one world”. Marshall-hjelpen ble tilbudt hele Europa, herunder Sovjetunionen, som imidlertid avviste denne og dessuten nektet de øst-europeiske statene å motta slik bistand, fordi dette ville ha fremmet amerikansk innflytelse i disse sovjet-kontrollerte områdene. For Vest-Europas del sikret hjelpen ressurser som også var nødvendige for at en styrket vest-europeisk forsvarsevne skulle etableres. Hjelpen tilbød derfor økonomisk understøttelse til det nord-atlantiske forsvars- og sikkerhetssamarbeid som allerede vokste frem.²¹⁰ At utenriksminister George Marshall tilbød økonomisk støtte til hele Europa, var også et uttrykk for USAs fortsatte aversjon mot tankegangen om “innflytelsessfærer”, vel vitende om at utviklingen på dette tidspunkt pekte i retning av en todeling av Europa. Marshall ønsket med sitt tilbud derfor også å legge ansvaret for denne splittelsen på Moskva. Det sovjetiske avslaget innebar at Washington fra da av baserte seg på at delingen av Europa var uunngåelig.²¹¹ Samtidig var amerikansk planlegging åpen for endringer. USA så allerede på dette tidspunkt ikke delingen av Europa som evigvarende, og innledet vurderinger av hvordan øst-europeiske land langsiktig kunne bringes gradvis ut av sovjetisk kontroll. Dette var et annet aspekt ved tilbudet til øst-europeiske land om å motta Marshall-hjelp.²¹² (Marshall-hjelpen vil nærmere omtales i neste kapittel, europeisk forsvarssamarbeid i kapittel 8.) Gjennom Truman-doktrinen og Marshall-hjelpen hadde britene langt på vei lyktes i å knytte amerikanske interesser også formelt til Europa. Neste skritt var å forplikte USA militært.

Berlin-blokaden var ganske avgjørende i denne sammenheng. Stalin sørget gjennom denne blokaden definitivt for å “ha helbredet USA fra isolasjonisme”. Som det er uttrykt: “The Russians’ feat of curing the Americans of isolationism staggers the imagination”.²¹³ USA og Storbritannia ble enige om at det var bedre å møte Sovjetunionen sammen enn hver for seg. Hvis USA skulle påta seg rollen som hovedansvarlig for og primær utfører av *containment*, kunne “Britain and the Empire [...] still perform an enormously important subsidiary role”.²¹⁴ Gamle forestillinger og tilvent makt skulle ikke oppgis uten sverdslag.

208 Sanders, op.cit., s. 59.

209 Gaddis, op.cit., s. 68f.

210 Sanders, op.cit., s. 58-60.

211 Gaddis, op.cit., s. 69.

212 Ibid., s. 72f.

213 Sanders, op.cit., s. 56, siterer Arnold Toynbee, britisk historiker 1889-1975.

214 Ibid., s. 57, formuleringen er Sanders’ egen.

En slik "subsidiær rolle" kunne forsterkes gjennom økende britisk og amerikansk enighet om at situasjonen i Europa, inntil den sovjetiske blokaden av Berlin ble innledet, i økende grad var kjennetegnet av at Stalin ønsket at utviklingen skulle flyte, uten klare veiskiller, og at Moskva kunne utnytte dette til sovjetisk fordel. Våren 1948 trodde London ikke at krig var nær, men snarere at "the Russians seemed fairly confident of securing the fruits of war without the inconvenience of fighting".²¹⁵ Britene hadde gjennom utspill denne våren (Vestunionen) tatt en kalkulert risiko om at USA ville støtte dem. Nå, da Berlin-blokaden var et faktum, kunne britene involvere seg militært sammen med USA, og basere seg på eksplisitt amerikansk støtte og nærvær. Ikke desto mindre er det påpekt at "To beat the blockade of Berlin by the airlift called for courage of a high order on the part of the British government", fordi britene ikke hadde ressurser til å inngå i en ny krig. Den betydelige risikoen britene løp ble basert på overbevisningen om at heller ikke Moskva ønsket varm krig.²¹⁶ At Truman vurderte bruk av kjernevåpen, innvirket trolig også på utfallet (se nærmere kapittel 9).

STORBRITANNIA SOM USAS NÆRMESTE VÅPENDRAGER OG STØTTESPILLER

Britene baserte seg på forestillingen om at "the United Kingdom is the principal partner and ally on whom the United States of America can rely".²¹⁷ Dette utgangspunktet ble så koblet til overbevisningen om at britene fremdeles kunne gjøre en betydelig forskjell: Gjennom å demonstrere sterk vilje til å fremme britiske interesser og å ta initiativ for å opprettholde sin stilling som en ledende verdensmakt, kunne britene influere amerikansk politikk.²¹⁸ Og Whitehall baserte seg implisitt på at USAs politikk på viktige punkter ikke ville være tilstrekkelig realistisk og gjennomtenkt uten å være britisk influert. NATO ble, etter etableringen i 1949, en egnet ramme for disse formål. Selv om alliansen primært ble opprettet for å motstå og avskrekke Sovjetunionen fra å flytte sine posisjoner ytterligere frem, åpnet imidlertid dette samtidig for at parallelle, og viktige, britiske interesser kunne ivaretas.

Britenes "løytnants"-rolle i forhold til USA vokste gradvis frem, i rykk og napp, med Suez-krisen 1956 som et viktig veiskille og katalysator underveis. Britenes krav på et privilegert partnerskap med USA²¹⁹ i forhold til europeiske land baserte seg på påstanden om at Storbritannia hadde globale interesser og en global militær rekkevidde som hverken franskmenn, tyskere eller italienerne hadde. Dette er argumenter som ikke har vært fremmed for Whitehall også etter 1960-tallet. Det britiske globale militære nærvær ble opprettholdt inntil 1972. Nærværet var på høyden i 1954. Etter den andre og viktigste avkoloniseringsperioden 1956-66 forsvant mye av rasjonalet for britiske baser og mi-

215 Dilks, *op.cit.*, s. 45 og 51.

216 *Ibid.*, sitat og poeng fra s. 55.

217 Adamthwaite, 1985, *op.cit.*, sitat fra Foreign Office-utredning 1949, gjengitt på s. 229.

218 *Ibid.*, s. 230.

219 Wallace/Phillips, 2009, *op.cit.*, s. 282.

litært nærvær øst for Suez (se kapitlene 6 og 7). Dermed endret også noe av basisen for britisk/amerikansk samarbeid seg. Britene hadde vært til stede i de fleste krise- og konfliktområder internasjonalt siden 1945, nå måtte USA innstille seg på å skulle operere alene eller sammen med andre allierte enn britene i flere områder.

At britene kunne spille en "signifikant militær rolle", var stikkord for Londons spesielle forhold til Washington.²²⁰ Bare gjennom å kunne tilby en slik rolle kunne britene sikre sin særstilling. NATO skulle bli det sentrale virkemiddel og rammen for at London kunne spille ut et tilstrekkelig militært potensial, ikke minst ved at alliansen forsterket effekten av briteres kapasiteter. Samtidig medførte en slik særlig britisk militær evne at London lettere kunne hevde sin nr. 2-stilling innen NATO. Så lenge britene kan stille mer militært enn andre allierte – kanskje særlig som støtte til USA – opprettholdes Londons særstilling. Når britiske ressurser reduseres, har London i stor grad vært reddet av at andre allierte land generelt har redusert tilsvarende eller mer, slik at briteres relative, tunge posisjon er opprettholdt. Dersom britiske ressurser ikke lenger kan besørge et signifikant militært bidrag, vil Storbritannias rolle innen NATO bli mer uklar. Derfor har det vært viktig for London å hekte sine styrker til de amerikanske, for gjennom samvirke og samarbeid, ikke minst i felt, bidra vesentlig til at briteres medvirkning fortsatt fremstår som kompetent og betydelig (for nærmere omtale, se nest siste kapittel).

Sett fra Whitehall var briteres nære forhold til USA ingen løytnantsrolle, men en forutsetning for å kunne utvikle en slags "pocket superpower" status, en særskilt aktør som kunne influere USA og derigjennom internasjonale spørsmål hvor og når det gjaldt.²²¹ Utviklingen i Europa utover 1990-årene hadde imidlertid på flere vis satt Storbritannia mer på sidelinjen. Briteres posisjon som USAs "fremste allierte" ble utfordret da president Bush senior etter den tyske samlingen utropte Tyskland til USAs "partner i lederskap".²²² London fikk med dette beskjed om at USAs interesser kom foran "sentimentale koblinger". Britene gjenopprettet i noen grad stillingen i 1990–91 med Gulfkrigen, som demonstrerte at ved militære operasjoner utenfor Europa forble britene USAs mest verdifulle partner.²²³ Ikke desto mindre strevet britene gjennom 1990-årene med å opprettholde innflytelse i Washington. Dette skyldtes også at opphøret av Den kalde krigen medførte at britiske myndigheter ikke hadde noen klar forestilling om hvilken plass i verden britene nå burde, og kunne, innta. Tony Blair forsøkte i dette lys å gjenoppbygge den politiske dimensjonen ved "the special relationship" fra 1997, først ved samarbeid med Clinton, dernest med Bush junior. Blairs politikk var basert på at "Britain has influence on American policy to the extent that it still has some power and influence itself in various parts of the world".²²⁴ Blair-regjeringens forsvarshvitbok fra 2003 konstaterte

220 Fremholdt av direktør Michael Clarke, RUSI, under samtale i London 15. september 2010.

221 Uttrykket "Pocket Superpower" fra Stephen Petrie, *Britain's Expeditionary Approach 1997–2010: The failure to maintain pocket superpower status*, Royal College of Defence Studies, juli 2010.

222 Bush fulgte dette opp gjennom sitt bevisste valg om å møte den tyske kansler for den nye britiske statsminister Major ble invitert til Washington i 1989.

223 Krigen viste at UK var det eneste europeiske land som kunne stille en fullt utstyrt pansret divisjon.

224 Wallace/Phillips, op.cit., s. 266, sitat av Lord Renwick, britisk ambassadør til USA 1991–95.

både de militære kapasiteters sentrale betydning for det spesielle forholdet og de klare forventningene regjeringen hadde om sammenheng (*trade-off*) mellom britenes militære bidrag og innflytelsesmuligheter.²²⁵ Militær makt, også i sin “expeditionary” utgave, ble derfor fortsatt regnet som en britisk “currency”, som også forsvarte – og forutsatte – høyere britiske militærutgifter enn hva allierte land la seg på.

Også Blair la stor vekt på at innflytelse fulgte av aktiv støtte og trofasthet. Etter 9/11 støttet derfor britene umiddelbart amerikansk politikk overfor den nye type trussel fra ikke-statlige aktører som opererte fra *failed states*. NATOs beslutning om at en artikkel 5-situasjon forelå i og med 9/11, og at alliert støtte således ble tilbudt, var primært en solidaritetserklæring, på britisk initiativ, som USA i hovedsak høflig takket nei til, men nok bet seg merke i. Karakteristikken “Bushs puddel” ble av de kritiske deler av pressen heftet til Blair. Også på denne bakgrunn uttalte William Hague, før siste britiske regjeringsskifte, at en Tory-regjering ville ha et “solid but not slavish relationship” til USA.²²⁶ Han gjentok dermed David Camerons ord fra 5-årsmarkeringen (i 2006) av 9/11, da Cameron tok avstand fra nykonservatismen og forpliktet seg i posisjon til å gjøre Storbritannia til en “strong, but not slavish” alliert av USA.²²⁷

I en senere tale, den første Hague som utenriksminister holdt i USA, kommenterte han naturlig nok “the special relationship”. Talen bekreftet at den nye regjeringen ikke har endret syn på britenes rolle i verden, og hva som bør være Storbritannias ambisjoner, og ga dessuten en viss indikasjon på i hvilken grad britene har et realistisk syn på egne muligheter. Britenes forhold til USA representerer fremdeles “alliansen innen alliansen”. Hagues avslutning var klar nok: “...there is no single more important alliance than our unshakeable partnership with the United States of America”. Hague fastslo også:

We have a clear long-term vision of Britain as an active global power and the closest ally of the United States. In a networked world the UK is now equipped to play not a shrinking but a growing and increasingly effective role – both in promoting our interests and in helping meet the major world challenges, and so there will be no shrinkage of the UK’s global role in the lifetime of this British Government.²²⁸

Med disse formuleringene bekreftet Hague at heller ikke den nye regjeringen akter å stille spørsmål ved de grunnleggende, churchillske bærebjelker for britenes syn på seg selv og sin rolle i verden. London har fortsatt ambisjon om å være USAs fremste allierte. Slik sett foreligger en klar kontinuitet fra britiske vurderinger i 1949²²⁹ (under Labour) til den

225 Ibid., s. 266f.

226 The Independent, 14. mai 2010.

227 Hood, op.cit., s. 194.

228 Begge sitater fra William Hagues tale ved Georgetown University, 17. november 2010: International Security in a networked world, den fjerde og siste talen i en serie om britisk utenrikspolitikk.

229 Se fotnote 217, kfr. Adamthwaite, 1985, op.cit., som siterer Foreign Office-utredning 1949.

nåværende (2011) konservative utenriksminister. Hague viste til at uselviskheten forblir en del av britisk sikkerhetspolitisk retorikk. Spissformulert må også Hague tolkes dithen at den internasjonale utviklingen ikke kan gå i positiv retning uten britisk medvirkning. Et annet sentralt element ved britisk politikk siden Churchill har vært dens kombinasjon av verdier og nasjonale interesser. Hague unnlot ikke å nevne dette: "For we cannot protect our security or influence unless we also champion our own values". Han knyttet disse verdiene direkte til USA, til USAs rolle som "arsenal of democracy", og bandt dermed verdibasisen for britenes politikk direkte til "the special relationship". Med dette "arsenal"-uttrykket knyttet Hague dessuten båndene eksplisitt tilbake til USAs rolle i 1940–41, da britene sto alene, og brukte det samme uttrykk for å lokke USA ut på banen.²³⁰ Hague kritiserte imidlertid senere amerikansk praksis ved å tillegge: "If we are to maintain our influence in the world we must always seek to retain the moral advantage" og "...we, as democratic states, will always be judged by the highest standards", som han implisitt knyttet til amerikanernes "rendition"-praksis, mens han samtidig fremholdt Londons beslutning om at "we will not be complicit in torture or mistreatment".²³¹ Dermed fastholdt Hague et annet sentralt aspekt ved britenes spesielle forhold vestover: Londons ønske om, og tro på, at britene fremdeles kan gi ubetenksomme amerikanere kloke råd med på veien.

I samme tale hevdet Hague at "while the world is becoming more multilateral it is also becoming more bilateral at the same time". Betydningen av å styrke tosidige forbindelser øker i en globalisert verden, mener Whitehall, som dermed vil være mer oppmerksom på andre land, også noen som britene inntil nylig har neglisjert. Samtidig innebærer Hagues vurdering at nettopp "the special relationship" gis fornyet gyldighet og forlenget levetid, og dermed forblir bærebjelken i britisk tenkning også for de bilaterale forbindelser britene utvikler med andre land. At forholdet til USA således fortsatt vil ligge i bunn for øvrig britisk politikk utad, bør også sees i lys av, som Hague poengterer, at utøvelsen av internasjonal politikk er endret dramatisk siden 2001, blant annet fordi "economic power and political influence are diffusing around the globe", "the circle of international decision-making is growing wider", nye konfigurasjoner av samarbeid vokser frem, og ikke-statlige aktører, herunder NGOs, får økende betydning for både to- og flersidige forbindelser mellom stater.²³² I dette bildet ønsker London at "the special relationship" skal forbli britenes viktigste faste holdepunkt. En slik bilateral kjerne for britisk involvering i formelle og uformelle nettverk av innflytelse, var nettopp hva Churchill så for seg i 1948 da han introduserte sitt tre sirkler-konsept. Britenes bruk av flernasjonale rammer blir derfor fremdeles, spesielt hva angår sikkerhet og militære styrker, sett som en funksjon av hva som er nødvendig av hensyn til Storbritannias forhold til USA. Dette gjelder også NATO, kanskje mer enn før.

230 M. Howard, fra Riste (ed.), op.cit., s. 18.

231 Hagues tale, november 2010, op.cit. Gjelder øvrige sitater i avsnittet.

232 Ibid.

Etableringen av NATO

HISTORISK TILBAKEBLIKK – NOEN RELEVANTE MOMENTER

Da 2. verdenskrig var slutt, så man en klar forskjell fra hvordan britenes tilnærming hadde vært etter 1. verdenskrig i 1918/19. Dengang hadde et svekket Storbritannia appetitt på flere besittelser og mer ansvar. Dette kunne ansees som en fortsettelse av “the older brand of imperialism”, som imidlertid også var supplert av en slags nyfødt idealisme, preget av verdenskrigens redsler og ønsket om å bidra til fredelige løsninger på strid og motsetninger. Verdenskrigen hadde delvis gjort britene “prematurely humanised”, og disponerte dem for å lete etter tegn som bygget opp om deres forestillinger om at fredelige løsninger var mulige. Et slikt fenomen bidro til å spille britene et puss da Tyskland gikk fra Weimar til Hitler, og tyske intensjoner i forhold til fredelige løsninger bortfalt.²³³ Britenes ønske om slike løsninger var på sin side selektivt, knyttet både til britenes selvbylde med hensyn til stormaktsansvar, men samtidig hendig tilpasset hva som tjente britenes interesser og stormaktsstatus.

I 1945 var situasjonen på flere vis en annen: Det britiske imperium vokste ikke ytterligere som følge av krigen, med unntak av de tidligere italienske besittelsene Somaliland, Libya og Eritrea, som midlertidig ble plassert under britisk administrasjon. Den britiske befolkningen var utslitt, og ønsket å konsentrere seg om hjemlig oppbygging og velferd: Britene hadde kort sagt “caught something of the mood of withdrawal from active participation in world politics”.²³⁴ I lys av britenes krigsinnsats sto to tilnærminger mot hverandre i britisk politikk: På den ene side den klassiske stormaktstankegangen, som nå primært var oppsatt på å hegne om imperiet og britenes verdensrolle, og på den annen side *Little Britain*, opptatt av velferd hjemme og en mer ordnet og oversiktlig verden. Ved valget i juli 1945 vant Labour en overlegen seier over krigshelten Churchill (som

²³³ Sanders, op.cit., s. 24 og 27, og Haffner, op.cit.

²³⁴ Northedges egen formulering, op.cit., s. 31.

hadde ledet en nasjonal samlingsregjering siden mai 1940), og markerte at for flertallet av britene var fokuset rettet mot *Little Britain*-tilnærmingen.²³⁵ Utviklingen de første etterkrigsårene skulle imidlertid bety at britene, både myndigheter og befolkning, måtte gjeninntre som primær aktør for å bidra til etablering av flernasjonale organisasjoner og organisering av vestlig samarbeid.

1. verdenskrig kalles fremdeles "The Great War" i Storbritannia, da britene tapte ca. 900.000 mann, foruten over 200.000 fra imperiets mange hjørner (herunder Dominions), hovedsakelig i de flamske og franske skyttergraver. Det er noe mer paradoksalt over 2. verdenskrig, som i de fleste øvrige europeiske land fremstår som den virkelig "store" konflikten. Begge krigene bekreftet at briter og franskmenn alene ikke kunne balansere eller beseire Tyskland, men 1. verdenskrig førte ikke direkte til at Det britiske imperiet ble avvirket eller verden opphørte å være Europa-sentrert og -dominert. Denne første verdenskrigen førte imidlertid til at Storbritannia ble svekket, og grunnlaget ble på flere vis lagt for hva som skulle skje med imperiet de påfølgende tiårene. Mens 2. verdenskrig ble langt mer skjebnesvangert for Det britiske imperium, fremsto 1. verdenskrig som en større belastning m.h.t. tap av menneskeliv: Under 2. verdenskrig mistet ca. 380.000 militære og 67.000 sivile briter livet (mot ca. 109.000 sivile i 1. verdenskrig). Til sammenligning var situasjonen generelt helt motsatt på kontinentet (bortsett fra i Frankrike), illustrert ikke minst gjennom de tyske og sovjetiske tapene, som var i en helt annen størrelsesorden: Sovjetunionen, offer for den tyske aggresjonen, tapte ifølge noen anslag mellom 8,8 og 10,7 millioner militære, og mellom 12,2 og 14,1 millioner sivile, altså ufattelige minst 21 millioner mennesker. Tap av menneskeliv i det sentrale og østlige Europa var svært store på grunn av Tysklands krigføring østover. Polen, som ble rammet svært hardt, mistet nesten 1/5 av sin førkrigsbefolkning. Tyskerne (herunder Østerrike) mistet over 4,7 millioner militære og inntil ca. 2,5 millioner sivile, hvorav ca. 400.000 omkom under den strategiske britisk/amerikanske bombingene av tyske byer, og inntil ca. 2 millioner mistet livet mot slutten av og like etter krigen, under fordrivelsen primært fra de tidligere tyske områdene (1937-grensene) øst for Oder/Neisse. I tillegg kom nesten 900.000 omkomne sivile etniske tyskere (inkludert Sudeten-tyskere) i tilknytning til deres fordrivelse fra områder i Sentral- og Øst-Europa som i stor grad tidligere (inntil 1918) hadde tilhørt Østerrike/Ungarn. Det mangehundreårige nærværet av tyskere i disse områdene opphørte med dette. Det militære tapstallet for etniske tyskere fra disse områdene var 600.000. Disse tap var en del av prisen å betale for tyskernes krigføring og krigsforbrytelser. Holocaust er viktigste stikkord for dette ufattelige vanviddet. USAs militære tap var ca. 420.000, mot ca. 120.000 under 1. verdenskrig, mens Frankrikes militære tap i 1914–18 var ca. 1,4 millioner, mot ca. 220.000 under 2. verdenskrig (1. verdenskrig blir da også kalt "la Grande Guerre" i Frankrike). De franske sivile tap under de to krigene var henholdsvis ca. 300.000 og ca. 350.000. Japan, med en befolkning som dengang ikke var vesentlig større enn Tysklands, mistet ca. 2,1 millioner mann og

235 Northedge, op.cit., s. 30f og 55.

ca. 600.000 sivile i løpet av 2. verdenskrig.²³⁶ De enorme tap av menneskeliv og de historiske traumer krigen hadde medført skulle spille en vesentlig rolle for Europas videre utvikling, og dermed også for britisk sikkerhetspolitikk.

Slike tall gir en indikasjon på hvorfor 2. verdenskrig var en skjellsettende erfaring for alle, men skjellsettende på forskjellig vis for henholdsvis briter og de fleste kontinental-europeere. For sistnevnte fikk erfaringene grunnleggende betydning både for det europeiske prosjektet knyttet til EF/EU, og for hvordan tyskere og sovjetere/russere gradvis fant frem til en forståelse, basert på nye realiteter og styrkeforhold. Bak begge disse svært forskjellige prosessene lå bestrebelsene på å sikre at en slik katastrofe aldri igjen skulle inntreffe. Dette tysk/russiske forholdet, særlig slik det har befestet seg etter den tyske samlingen og den sovjetiske kollapsen i 1989/91, ble følgelig utviklet ut fra historisk nødvendighet, og ikke som en ny trussel mot Europa og britiske interesser. Det var således ikke tale om noen ny tysk/russisk pakt som kunne produsere en ny hegemonimakt-trussel mot de britiske øyer. Denne tradisjonelle britiske refleksjonen gjør seg fremdeles gjeldende, selv om den nok nå utgjør kun ett av flere elementer i briternes vurdering.²³⁷ Både EU-prosessen og Russlands forhold til Tyskland ble i første omgang dominert av behovet for å holde tyskerne nede, dernest under kontroll, for så – da tiden var moden og omstendighetene skapte et “window of opportunity” – å gi dem handlefrihet som en vanlig stat, om enn motvillig. Forsonings-elementet sto fra første stund sentralt i EF/EU-prosessen, mens denne faktoren gradvis tippet frem fra Øst/Vest-konfrontasjonen langs den tysk/tyske grense når det gjaldt den tysk/russiske prosessen, en forsoning som først er konsolidert etter Tysklands samling, og bekreftet blant annet gjennom forbundskansler Angela Merkels nærvær i Moskva ved Russlands feiring i mai 2010 av den sovjetiske seier over Nazi-Tyskland 65 år tidligere.

Briternes selvransakelse av hva som gikk galt mot slutten av 1930-årene har primært vært rettet mot hvilke negative effekter de britiske feilstegene fikk for *britiske* interesser og imperiets skjebne. I langt mer beskjeden utstrekning har Whitehall reist spørsmål ved hvilke påkjenninger og tap britisk mangel på innsikt og engasjement gjennom 1930-årene bidro til å påføre befolkningene både i vest-europeiske, men ikke minst også i flere av de mindre mellom- og øst-europeiske stater som ble etablert som resultat av Versailles- og Trianon-traktatene etter 1. verdenskrig. Denne siste gruppen stater ble opptatt i NATO og EU hovedsakelig i 1999 og 2004,²³⁸ og følgelig var det først ved

236 Tall og anslag varierer, avhengig av kilder. Her er poenget å gi en pekepinn, og få frem omfang og historiske traumer, særlig for de land som har hatt stor betydning for senere britisk politikk. Tall fra Wikipedia baserer seg i stor grad på statlige rapporter og forskningsberegninger, og viser generelt at for Tysklands og særlig Sovjetunionens del, har senere tilgang til relevant informasjon gitt stadig mer troverdige beregninger. Størrelsesordenen av taps-/dødsfall kan illustreres også ved de ca. 200.000 tyskere som døde av sult de to første etterkrigsår (1945-47). Omtrent like mange konsentrasjonsleir-fanger mistet livet da de ble marsjert vestover i krigens slutt måneder, i tillegg til de uhyrlige tap av menneskeliv i KZ-leirene under krigen, gjennom tyskernes industrialiserte myrderier. Norges tap under 2. verdenskrig er anslått til ca. 3.000 militære og ca. 6.500 sivile, et symbol på nordmenns krigstraume, men samtidig en kontrast til de enorme tapstallene i Europa, Sovjetunionen og Asia/Stillehavet.

237 Samtaler i Whitehall i perioden 2004-2008 bekreftet at slike synspunkter fortsatt var utbredt.

238 NATO-vedtak i desember 1997 om å oppta Polen, Ungarn og Tsjekkia, som trådte inn som medlemsland i 1999. Tilsvarende NATO-vedtak i 2002, iverksettelse 2004, for Slovenia, Slovakia, Estland, Latvia, Litauen, Bulgaria og

dette tidspunkt de inntrådte som del av det politiske Europa som begivenhetene i perioden fra slutten av 1930-årene til 1948/49 nettopp hadde forhindret dem fra å delta i tidligere. Whitehall har således vist begrenset forståelse for hvilke krefter og følelser som har drevet de store kontinental-europeiske etterkrigsprosesser Tyskernes, russernes og øst-europeernes bestrebelse på å finne og definere seg en plass og rolle også innenfor "den europeiske konsert" har vært en lang og sammensatt prosess, som iallfall for russernes del ennå ikke er avklart. Britenes medvirkning i en slik bred sammenheng har ofte vært uklar, nølende og delvis drevet av gamle stormaktsforestillinger, snarere enn av kunnskap om og forståelse for viktige faktorer som har formet særlig tysk og russisk adferd etter 1945. I ren sikkerhetsforstand har britene derimot vært langt mer bevisste og aktive. NATO-utvidelsen innebærer også at øst-europeiske erfaringer er blitt en integrert del av alliansens utsyn og perspektiver. Derfor vil NATOs kommende betydning for britene også avhenge av i hvilken grad London ønsker og er interessert i å sette seg inn i hvordan disse nye allierte landene vurderer alliansens sikkerhetsbehov, og ta behørig hensyn til slike vurderinger. Det er et faktum at øst-europeiske allierte i utgangspunktet ikke trekker på noen "ute"-erfaring. Derfor kan det vise seg desto mer utfordrende for britene å knytte sikkerhet "hjemme" (alliert territorium) til trusler og utfordringer ute, slik man i stor grad lyktes med i NATOs første tiår.

Det ligger i tillegg en viss historisk ironi i dette, all den stund britene ble trukket inn i de to verdenskrigene p.g.a hendelser og utviklingen nettopp i Sentral- og Øst-Europa. Det var Bosnia-Herzegovina (dengang kontrollert av habsburgerne, skuddene i Sarajevo) og Serbia som var stikkord for britenes inntreden i 1914, og senere Tsjekkoslovakia (1938) og Polen (1939) som definerte opptakten til hvordan Tyskland og Storbritannia til slutt kom i krig igjen.²³⁹ Lærdommen Whitehall kunne trekke var at britisk sikkerhet er avhengig av utviklingen og stabilitet i disse delene av Europa. Utvidelsen av stabiliserende og integrerende strukturer, som i utgangspunktet var vestlige, har fra midten av 1990-årene tilbudt øst-europeerne hva de ikke hadde mulighet for i de første tiår av det 20. århundre. Om britenes interesse for og innsikt i hva som foregår i disse delene av Europa tilsynelatende har vært beskjeden også etter 1945, peker særlig to forhold i motsatt retning: For det første at britene i 50 år holdt en stor andel av sine militære styrker i Tyskland (der man fremdeles er betydelig representert med 20.000 personell), for det annet at London uten særlig nøling involverte seg som ledende europeisk aktør på Balkan gjennom 1990-årene, da konfliktene pågikk i tilknytning til at det tidligere Jugoslavia gikk i oppløsning, og deler av omverdenen intervenerte i forsøk på å håndtere utfordringene. De sentrale spørsmål om europeisk konfrontasjon, stabilitet og – senere – samling har følgelig direkte berørt britene og vært en løpende del av Whitehalls relevante politikk. Britenes aktive rolle i 1990-årene på Balkan kan vise hvordan London har lært av tidligere feilsteg overfor kontinentet, men kan samtidig tolkes som nok en bekreftelse

Romania, og sluttelig vedtak i 2008, inntreden året etter, for Albania og Kroatia.
239 Wallace, 1992, op.cit., s. 429.

på at når det er tale om sikkerhet og bruk av militær makt i Europa, ser britene det naturlig å inneha en ledende rolle. Slik fremmes britiske interesser, men samtidig bidrar britene – nokså uegennyttig – til andre lands interesser.

Britene hadde tradisjon for å støtte flernasjonale organisasjoner som middel for samarbeid, samordning og forsoning, så lenge dette ikke truet landets interesser som imperiemakt. Britene hadde hatt en viss tro på Folkeforbundet i den første mellomkrigstiden, men resultatene fra 1920-årenes samarbeid ble overskygget av 1930-tallets dyrekjøpte erfaringer. Fra 1945 startet man på et vis med blanke ark. Stilt overfor Sovjetunionen og Stalin, var utfordringen for Whitehall å finne en egnet ramme og et nødvendig format for å gjøre USA medansvarlig for Europa.

VIKTIGE BYGGEKLOSSER KOMMER PÅ PLESS FOR VESTLIG SAMARBEID

Britenes prestisje i Vest-Europa var svært høy i 1945, landet hadde vesentlig innflytelse over andre land som var preget av okkupasjon og ødeleggelser. I sin Harvard-tale i juni 1947 poengterte utenriksminister George Marshall at europeiske land var avhengig av fortsatt økonomisk krisehjelp dersom verdensdelen ikke skulle oppleve økonomisk, sosial og politisk svekkelse. Han fremholdt samtidig at en forutsetning for amerikansk hjelp var at den måtte være samordnet, og gis i form av et helhetlig program. Europeiske land måtte derfor koordinere behov og fremme ønskemål om dette. En egen komité for europeisk økonomisk samarbeid ble opprettet i juli 1947, som allerede i april 1948 ble omformet til en permanent organisasjon, OEEC. Dermed var grunnlaget for europeisk økonomisk samarbeid og samordning lagt, på amerikansk initiativ. Briter og franskmenn ledet an oppfølgingen, og inviterte til en konferanse som Sovjetunionen holdt seg borte fra. De øvrige hel- og halvkommunistiske statene i Europa måtte gjøre det samme. *Marshall-hjelpen* baserte seg på antagelsen om at Stalin ikke var forberedt på å risikere krig.²⁴⁰ Som svar på denne hjelpen opprettet Sovjetunionen *Kominform* i september 1947, der kommunistpartiene i øst, foruten i Italia og Frankrike, deltok. Fra sovjetisk side la man opp til en samordnet innsats for å svekke Marshall-hjelpen og effektene av den økonomiske bistand hjelpen la opp til. Man nøyde seg derfor ikke med å forhindre at amerikansk innflytelse skulle innta det østlige Europa gjennom organiseringen av og mekanismene for hjelpen.²⁴¹

Ved å bidra til å etablere grunnlaget for vestlig samarbeid, ble Marshall-hjelpen viktig også for at NATO senere kunne etableres. I mars 1947 inngikk britene *Dunkirk-traktaten* med Frankrike, der briter og franskmenn gjensidig forpliktet seg til å støtte hverandre med alle militære midler dersom én av dem igjen kom i strid med Tyskland. Tankegodset og erfaringene fra krigen hang naturlig nok sterkt igjen, men utviklingen av vestlig samarbeid, tuftet på Marshall-hjelpen, førte raskt til at denne traktaten ble overkjørt av be-

240 For poenget, se Gaddis, op.cit., s. 68.

241 Northedge, op.cit., s. 42-46.

givenhetene. Briter og franskmenn påtok seg nemlig samtidig ansvaret for at de vestlige deler av Tyskland også ble del av Marshall-hjelpen og the *European Recovery Programme* (ERP). Dette ble derfor ett av de første av mange skritt som gradvis innlemmet det som skulle bli Forbundsrepublikken Tyskland (Vest-Tyskland) i de fremvoksende vestlige sikkerhetsarrangementer. For Frankrike representerte imidlertid Dunkirk-traktaten et viktig beroligende element i de innledende år, før prosessen var kommet tilstrekkelig langt først ved overgangen fra 1950- til 1960-årene, da Frankrike og Vest-Tyskland hadde utviklet et partnerskap (gjennom EEC-samarbeid og den bilaterale vennskapsavtalen 1963), og tidligere mistro begynte å vike.

ERP og Dunkirk-traktaten var innledningen til neste skritt: Britenes (Bevins) forslag om å etablere en *forsvarsunion* på vestlig side, hvor det innledningsvis var åpent hvorvidt nord-amerikanerne kunne tilslutte seg, men hvor hovedformålet var å godtgjøre overfor Washington og Kongressen at vest-europeerne kunne samordne seg. Det var ingen tilfeldighet at dette initiativet var britisk. Det var nå klart for London at Sovjetunionen forsøkte å undergrave Marshall-hjelpen (se forrige kapittel), og enighet om Tysklands status var ikke oppnådd under Moskva-møtet mellom de fire okkupasjonsmakter i mars/april 1947. Britene kastet derfor all forsiktighet overbord fra sommeren 1947 og fremsto som klare til å påta seg vest-europeisk lederskap.²⁴² Det var imidlertid lederrollen innen sikkerhet og forsvar det gjaldt, ikke noe generelt europeisk lederskap. Utenriksminister Bevin fremholdt noe senere, i januar 1948:

Britain cannot stand outside Europe and regard her problems as quite separate from those of her European neighbours. [...] All these developments [manglende Tysklands-enighet, sovjetisk adferd] point to the conclusion that the free countries of west Europe must draw closely together ... I believe time is ripe for a consolidation of Western Europe.²⁴³

En slik konsolidering var derfor ikke ensbetydende med at britene ville inngå i forplikten- de samarbeid med kontinentale land utover hva London anså som tvingende nødvendig. Selv om det følgelig primært var sikkerhet og forsvar Bevin hadde i tankene, var bakteppet også økonomisk, og dermed generelt mer politisk, fordi politisk vilje var nødvendig for det samarbeid som måtte ligge til grunn både for effektiv økonomisk bistand og balansering av sovjetisk makt i Europa. I første omgang ønsket Bevin å knytte Frankrike og Benelux-landene til et slikt britisk lederskap. Han nevnte dessuten Italia. Ved siden av det vestlige Tyskland, men med talende unntak av Storbritannia selv, utgjorde nettopp disse landene de opprinnelige seks som etablerte EEC gjennom Roma-traktaten i 1957. Bevin var opptatt av betydningen av internasjonalt samarbeid, særlig mekanismer og arrangementer som var nyttige og fylte en funksjon.

242 Adamthwaite, 1985, op.cit., s. 228.

243 Northedge, op.cit., s. 46.

Bevins uttalelser er blitt tolket som et ønske om å inngå et sett bilaterale forsvarsavtaler etter modell av Dunkirk-traktaten. Hans forslag førte imidlertid til at *Brussel-traktaten* ble inngått i mars 1948, mellom vest-europeiske land. Gjennom denne traktaten ble *Vestunionen* opprettet. Det er desto mer interessant at Brussel-traktaten omhandler mer enn kollektivt selvforsvar, nemlig økonomisk, sosialt og kulturelt samarbeid, gjennom et klart flernasjonalt arrangement, for de fem traktatland Storbritannia, Frankrike, Nederland, Belgia og Luxembourg. Disse representerte også det område som britene historisk anså som strategisk avgjørende for å kunne forhindre et fiendtlig anslag mot de britiske øyer. En vesentlig side ved Brussel-traktaten er at den etablerte *permanente* strukturer: et konsultativt råd av de fem lands utenriksministre, som skulle konsultere på kontinuerlig basis, en forsvarsministerkomité og en permanent Militærkomité i London. Dessuten ble det lagt opp til kjerneelementer for henholdsvis en land-, sjø- og luftkommando. I essens var traktaten uttrykk for ønsket om at partene gjensidig forpliktet seg til militær støtte i tilfelle militært angrep. Britene ønsket ikke at dette skulle være et skritt i retning et føderalt Europa.²⁴⁴ Det er slående å konstatere i hvilken grad det institusjonelle oppsettet traktaten la opp til utgjorde en mal for hvordan NATO senere skulle bli organisert.

Franskmennene så innledningsvis for seg at Brussel-traktaten og Vestunionen i praksis skulle utgjøre "a union of concerned parties able to facilitate the implementation of American military assistance". For dette formål ønsket Paris at Vestunionen kunne baseres på en enkel utvidelse av Dunkirk-traktaten, slik at organisasjonen forble rettet eksplisitt mot Tyskland og følgelig ikke fremsto som altfor sovjet-fiendtlig. Denne tilnærmingen kolliderte imidlertid med USAs betingelse om at Tyskland ikke *a priori* kunne – eller måtte – ekskluderes fra Vest-Europa. USAs politikk, slik den var avklart på dette tidspunkt, var å inkludere Tyskland, i det minste landets vestlige deler, i vest-europeisk samarbeid.²⁴⁵ Da Washington hadde erkjent at "the integration of Germany as a whole into Europe as a whole was not possible, its efforts would be directed toward integrating what remained of Germany into what remained of Europe".²⁴⁶ For Frankrike ville en vest-europeisk samling av land ikke være en tilstrekkelig garanti i forhold til utsiktene om at Tyskland en gang skulle gjenoppstå som stormakt. Paris var opptatt av å forhindre at et grunnlag ble lagt for en fjerde tysk invasjon av Frankrike siden 1870. Paris konstaterte at en gjenopplivning av den tidligere russisk/franske akselen ikke var mulig. For Paris var det vanskelig å utrope en stormakt (Russland/Sovjetunionen) til motstander som to ganger siden 1914 hadde vært landets allierte, og som ikke delte grense med Frankrike. Aldri tidligere hadde en slik "physically removed" stat vært utpekt som Frankrikes fremste fiende. Samtidig vurderte man på fransk side, etter at man hadde konstatert at mange viktige faktorer trakk i denne retning, at "closer collaboration with the Anglo-Saxons would

244 Ibid., s. 47.

245 Jacques Frémeaux og André Martel, *French Defence Policy 1947–1949*, fra Riste (ed.), op.cit., s. 97.

246 Gaddis, op.cit., s. 88.

enable France to take the sting out of the inevitable German recovery".²⁴⁷

Marshall-hjelpen hadde en annen side: Europeerne var bekymret for at amerikernes baktanke kunne være å "get Europe on its feet and off our backs".²⁴⁸ Dilemmaet var at en iverksettelse av Brussel-traktaten kunne føre til noe av det samme. Dette var imidlertid en bekymring man kunne spart seg: USAs lesning av Brussel-traktaten var at europeerne her viste ansvar og ga signal om økt europeisk vilje til å hjelpe seg selv. Dermed bidro Vestunionen til at europeerne gjorde seg "fortjent" til amerikansk støtte. Dette var hva Bevin forventet. Da Brussel-traktaten ble undertegnet 17. mars 1948, kvitterte president Truman overfor Kongressen:

I am confident that the United States will, by appropriate means, extend to the free nations the support which the situation requires ... the determination of the free countries of Europe to protect themselves will be matched by great determination on our part to help them do so. ²⁴⁹

Dette amerikanske skrittet ble følgelig tatt i samspill med europeiske skritt. I London konstaterte man at "Americans are genuinely afraid of standing alone".²⁵⁰ En gradvis prosess der USA ble ledet til å utvide sine forpliktelser var derfor nødvendig, og dette måtte skje "alongside obvious and convincing demonstrations from its allies that the United States would not be the only nation carrying the resulting burdens".²⁵¹ Britene var ledende i å sikre nettopp dette.

Truman hadde, umiddelbart før Brussel-traktaten ble inngått, innledet en prosess med sikte på å kunne opprette en atlantisk pakt. *Vandenberg*-resolusjonen, som ble vedtatt med stort flertall i Senatet i juni 1948, bekreftet USAs beslutning om å besørge forpliktende støtte til enhver regional organisasjon som søkte å styrke forsvaret mot trusselen fra Sovjetunionen. Resolusjonen viste hvordan en tidligere ledende isolasjonist, som følge av 2. verdenskrig, var konvertert til å støtte FN, men så hadde erkjent at FN, der Sovjetunionen hadde vetorett i Sikkerhetsrådet ikke egnert seg til å håndtere en sovjetisk trussel.²⁵² Resolusjonen demonstrerte dessuten hvordan Kongressen vurderte at et nærmere nord-atlantisk forsvarssamarbeid med et sterkt USA-innslag innebar en nøktern ivaretagelse av amerikanske sikkerhetsinteresser, særlig i en fremvoksende verden der USAs tradisjonelle forsvarsverk – avstand – ikke lenger hadde samme gyldighet.²⁵³ Resolusjonen var dessuten i samsvar med den prinsipielle linje Roosevelt noen år tidligere

247 Frémeaux og Martel, op.cit., s. 101 og sitat fra s. 96.

248 Sanders, op.cit, sitat knyttet til Paul Hoffman, én av Marshall-hjelpens administratorer, gjengitt s. 60.

249 Northedge, op.cit., sitat hentet fra s. 94.

250 Gaddis, op.cit., s. 81.

251 Ibid., s. 80f.

252 Senator Arthur H Vandenberg (1884–1951) var leder for Senatets Foreign Relations Committee fra 1947. Han forlot sine sterke isolasjonist-synspunkter før krigen og ble talsmann for "internationalism", og arkitekt for etableringen av amerikansk "bipartisan" utenrikspolitikk, basert på konsensus utformet gjennom konsultasjoner mellom president, det berørte embedsverk og kongressledere fra begge partier.

253 Northedge, op.cit., s. 95.

var slått inn på, der regionale sikkerhetsarrangementer ble fokusert som basis for en mer overordnet, internasjonal stabilitet.

Sammen med Trumans uttalelser representerte amerikanernes erklæringer fra mars til juni 1948 et paradigmeskifte. USA var nå villig til å inngå i organisert sikkerhets-samarbeid utenom krigstid. *Internationalism* snarere enn *isolationism* preget nå landets politikk. Samtidig var Europa et "dirty word" i USAs Kongress og blant mange amerikanske velgere. Å gi støtte til europeisk sikkerhet ville derfor være politisk vanskelig på amerikansk hjemmebane. Nettopp derfor var det vesentlig at utviklingen, og samspillet mellom amerikanske, britiske og vest-europeiske interesser, bidro til at konseptet "atlantisk" kunne erstatte "europeisk". På USAs insistering utviklet partene et atlantisk samarbeid, som i seg selv forpliktet amerikanerne til et langt tettere engasjement i Europa enn Washington ville gjort dersom USA kun skulle ha støttet en gruppe vest-europeiske land uten en slik trans-atlantisk ramme.²⁵⁴ Slik ble grunnlaget lagt for at USA involverte seg i europeisk sikkerhet på forpliktende, permanent basis gjennom etableringen av NATO, først gjennom undertegnelsen av den Nord-atlantiske traktat i april 1949, dernest da traktaten i januar 1950 ble en gjensidig støttepakt med en permanent, men beskjeden, kommandostruktur.²⁵⁵ På denne bakgrunn ble et atlantisk sikkerhetssamarbeid dannet, som distinkt skilte seg fra enhver europeisk politisk gruppering.²⁵⁶ Senere forsøk har vist hvor vanskelig det er å etablere noen egen, separat europeisk sikkerhetsdimensjon, selv etter Den kalde krigens avslutning.

Et annet aspekt ved inngåelsen av Brussel-traktaten og senere Atlanterhavspakten var den rolle de britiske øyer og særlig London hadde spilt under 2. verdenskrig. Det oppsto kontakter og samarbeid mellom eksil-regjeringer fra mange land som senere skulle bli allierte. Flere ledere som i 1945-49 utformet grunnlaget for vestlig sikkerhetssamarbeid, hadde under krigen bodd i London, hadde måttet lære seg engelsk, og søkt å etablere egne militære eksilstyrker basert på britisk utstyr og operasjonelle prosedyrer. Slike faktorer hadde allerede etablert en grad av felles perspektiver og samhörighet som gjorde etableringen av Vestunionen og NATO lettere.²⁵⁷

ET SISTE FORSØK PÅ Å ETABLERE ET FRANSK/BRITISK ALTERNATIV TIL AVHENGIGHET AV USA

Samtidig som Brussel-traktaten ble underskrevet, forsøkte den britiske regjeringen å utforme en politikk med sikte på å bruke en *europeisk* plattform til å fremme britiske ambisjoner om å gjeninnta sin rolle som en "tredje verdensmakt" ved siden av USA og Sovjetunionen. Bevin lanserte prosjektet overfor Parlamentet i januar 1948, men det var uklart hva britene egentlig ønsket, hvorvidt en sterkere rolle primært skulle knyttes til behov for utvikling av koloniene og handelen mellom dem og moderlandet, eller snarere

254 M Howard, fra Riste (ed.), op.cit., s. 18.

255 Sanders, op.cit., s. 60f.

256 Howard, fra Riste, op.cit., s. 18.

257 Ibid., s. 17.

et bredere ideologisk, politisk og militært prosjekt som skulle ta mål av seg til å etablere "global strategic space between the Soviet Union and the United States".²⁵⁸ Hvorom allting var, kjernen i disse bestrebelsene var at britene søkte nært samarbeid med Frankrike, som basis for en slik "ny-imperial" europeisk rolle, som britene kunne tjene på. Forslaget fremsto følgelig som et forsøk på å etablere et slags alternativ til britenes "special relationship" med USA, snarere enn å utgjøre noe supplement. Forslaget kunne tyde på at i den grad Whitehall tenkte europeisk, var det i forhold til Londons egne imperiale interesser, særlig evnen til "entrenchment", å holde skansen, etter at India var falt bort (kapittel 3) Tankegangen syntes således å fokusere at Storbritannias krigsseier og oppfølgende rolle på kontinentet hovedsakelig var et middel for at britene kunne konsentrere seg om det vesentligste: Imperiet og forholdet til koloniene. Fordelaktige handelsordninger, som både kunne sikre utvikling i koloniene – også med sikte på større og mer effektiv tilgang til og utnyttelse av råvarer – samt inntekter av dette som kunne sikre tiltrengt modernisering av britisk industri som skulle foredle råvarene, var slik sett vesentlig. Tradisjonelt ble slik handel sett innen et lukket, koloniale system, som samsvarte dårlig med USAs insistering på global frihandel.

Britene fant en potensiell partner i Frankrike, men det franske imperium var bygget opp på annet vis enn det britiske, ble styrt annerledes, og derfor også – da tiden var inne – avviklet på annet vis. Britenes intensjoner med Brussel-traktaten syntes derfor globale, gjennom bidrag til europeisk sikkerhet ønsket London å skape en plattform som ga bedre britisk evne til kolonial "entrenchment", ut fra forestillingen om "Britain as a continuing imperial power". Paris' ambisjoner og perspektiver var trolig andre, uansett kunne Frankrike utover 1950-årene bruke det fremvoksende EEC til å oppgradere sine kommersielle, kolonirelaterte økonomiske interesser. I 1948 delte briter og franskmenn interesser i å knytte Afrika tettere til Europa. Britene så for seg en løs tilslutning, der Commonwealth-rammen kunne spille en medvirkende rolle. Dette var idéer som allerede var fremkastet i mellomkrigstiden, om at Europa og dets kolonier utgjorde et *Eurafrique* og "middle of the planet".²⁵⁹ Etter verdenskrigens belastninger på, og svekkelse av, moderlandene Storbritannia og Frankrike, fremsto det ikke unaturlig at begge land også nærmere vurderte muligheten for å slå sine krefter sammen. Bevin så for seg et "European Commonwealth", sentrert rundt en britisk/fransk kjerne. For Bevin, med sin fagforeningsbakgrunn, fremsto Commonwealth-konseptet som en effektiv metode å sikre "economic stability and growth for all its members".²⁶⁰

Utviklingen av denne type samvelde, enten det var britisk eller europeisk, måtte imidlertid baseres på sikkerhet, og her kom i første omgang Brussel-traktaten inn. Bevin mente økt velstand var et viktig middel for å unngå krig. Han var dessuten opptatt av å bruke økonomisk utvikling til bedre å motstå hva han oppfattet som en kommunistisk

258 Anne Deighton, "Entente Neo-Coloniale? Ernest Bevin and the proposals for an Anglo-French Third World Power. 1945-1949", *Diplomacy and Statecraft*, 17, 2006, s. 836.

259 *Ibid.*, s.836f.

260 *Ibid.*, s.839.

fare. Sikkerhet var essensielt for å unngå risikoen for en ond sirkel, slik man hadde erfart i mellomkrigstiden: "The vicious circle whereby between the wars, trade could not flourish because of lack of security, while security was endangered through lack of trade".²⁶¹ Nettopp på grunn av, snarere enn på tross av, sine begrensede økonomiske og militære ressurser, ble det i London sommeren 1945 tatt til orde for at britene måtte påta seg en lederstilling *både* for Vest-Europa og imperiet/samveldet. Storbritannia måtte følgelig få trukket med seg:

the Dominions and especially France, not to mention the lesser Western European Powers, as collaborators with us in this tripartite system [with the US and the Soviet Union]. Only so, shall we be able, in the long run, to compel our two big partners to treat us as an equal.²⁶²

Tre år senere hadde Whitehall ennå ikke helt oppgitt slike vyer. Bevin søkte en forståelse med Frankrike i dette fortsatt nokså uklare øyemed, til tross for forskjellige synspunkter blant annet på hvordan Tyskland skulle behandles. Nettopp derfor trodde britene det kunne bli enklere å oppnå forståelse om interesser utenfor Europa enn innenfor Europa. For å oppnå slik forståelse, måtte felles interesser utvikles.

Da Dunkirk-traktaten ble ferdigforhandlet (mars 1947), vurderte derfor Bevin å foreslå en fransk/britisk tollunion. Et halvt år senere, i tilknytning til Marshall-planen, vurderte så Whitehall hvorvidt man skulle foreslå en anglo-fransk koloni-dimensjon (formodentlig et tillegg til planen), altså amerikanske penger til å utvikle britiske og franske kolonier. Denne tanken falt, og hadde også vært stikk i strid med amerikanske synspunkter på kolonistyre. London var imidlertid opptatt av hvordan koloni-ressursene bedre kunne avlaste de store økonomiske problemene moderlandet var konfrontert med som resultat av krigen. Debatten om Storbritannia som kjerne i en "tredje verdensmakt" nådde sitt høydepunkt de første måneder av 1948, da Bevin overfor Kabinettet fremmet idéen om en vest-europeisk union "with a sub-Saharan dimension". Forslaget kom på et kritisk tidspunkt, da forhandlingene mellom de fire okkupasjonsmakter i Tyskland om en fredsavtale var kollapset, Frankrike var preget av politisk ustabilitet og mottok amerikansk økonomisk nødhjelp, og Marshall-hjelpen ennå ikke var vedtatt i Kongressen. Bevin fremholdt at han siden krigsslutt hadde ønsket å "save the outer crust of Europe and to keep it clear of dependence on the U.S.A."²⁶³ Vest-Europa (minus Tyskland) ble betraktet som Europas "ytre skall", resten ble kontrollert av Sovjetunionen. Som bidrag til å kunne sikre dette vestlige ytre skall, la Bevin vekt på at afrikanske ressurser måtte mobiliseres for å støtte en vest-europeisk union. Afrika måtte m.a.o. utvikles for å styrke Europa, og her forelå derfor en vinn/vinn-situasjon. Siden Sovjetunionen og USA hadde

261 Ibid., s.840, sitat fra Parlamentsdebatt august 1945.

262 Ibid., s.840.

263 Ibid., s.841f.

tilgang til store ressurser, også råvarer, måtte en tredje maktfaktor sørge for det samme. Bevin trodde at vest-europeiske land ville betrakte britisk lederskap som naturlig, og i den sammenheng både “look to us for political and moral guidance”²⁶⁴ og støtte for å kunne motstå kommunismen. Rammene for briteres vurderinger var at man la vekt på den ideologiske rivaliseringen som var oppstått, med resulterende frykt for egen sikkerhet. Denne frykten må også sees på bakgrunn av at en slik ny ideologisk rivalisering skapte assosiasjoner til 1930-årene og de store, historiske feilsteg Whitehall mente britene selv dengang hadde gjort seg skyldige i, ved å unnlate å ta en totalitær ideologi tilstrekkelig alvorlig, noe som bidro til at krigen brøt ut.

Bevins idéer og forslag om euro-afrikansk samarbeid ble imidlertid ikke realisert. Det forelå i praksis hverken evne eller vilje til å samordne fransk og britisk økonomisk og militær aktivitet i respektive kolonier. Noen afrikansk føderasjon var simpelthen ikke mulig å stable på bena. Militært samarbeid på bilateral basis var heller ikke fristende, særlig fordi Sovjetunionen tidlig i 1948 fremsto som den primære trusselen mot britisk sikkerhet, og Frankrike tilbød beskjedne muligheter som militær alliert. Bevins forslag kunne derfor ikke bli annet enn vagt. Sammenlignet med Midtøstens strategiske betydning i de første etterkrigsår, fremsto Afrika som nokså perifer. Bevin fremholdt at Moskva forsøkte å skape problemer for britene i Midtøsten og Iran, og fryktet sovjetisk nærvær i Middelhavet, som ville true britiske interesser i Midtøsten og øst for Suez.²⁶⁵

Forutsetningene for at britene skulle kunne “reorganise the middle of the planet” ved å involvere Vest-Europa, Middelhavet, Midtøsten og Commonwealth (herunder afrikanske besittelser), forelå derfor ganske enkelt ikke. Dels fordi slike planer i praksis var vanskelig gjennomførbare, med så mange involverte land og forskjellige interesser, der endog sentrum (Storbritannia og Frankrike) var preget av utpreget ressursknapphet, og dels fordi USAs Marshall-hjelp ga mange briter et annet syn på USA og dets rolle, særlig at hjelpen innvarslet en annen form for amerikansk engasjement i Europa. Som i 1940 fremsto ikke et partnerskap med Frankrike som tilstrekkelig basis for fremme av britisk sikkerhet. I den grad konturene av et etterkrigs-USA, som skilte seg klart fra det isolasjonistiske USA britene inntil da hadde erfart, trådte frem, var det enklere for britene å erkjenne at grunnlaget for etablering av en “tredje makt” ikke forelå. Det var også enklere å skjønne at et reelt alternativ ble tilbudt gjennom endringene i amerikansk politikk, der Washington i lys av sine krigserfaringer nå bevisst så fremme av amerikanske interesser innen en bredere internasjonal ramme, der situasjonen i Europa var vesentlig for USAs sikkerhet. Bevin syntes representativ, ikke bare blant briter, i sin intense opptatthet av den kommunistiske fare overfor Vest-Europa, som han mente best kunne håndteres “alongside the U.S.” med dets store ressurser. Utfordringen var nå å få USA til å “see Britain’s point of view”, det vil si i tilstrekkelig grad ta hensyn til britiske preferanser både hva angikk situasjonen “ute” og “hjemme”.

264 Ibid., s.843.

265 Dilks, *op.cit.*, s. 51.

Bevins forslag fortonet seg i ettertid ikke altfor viktig, men illustrerte en toneangivende tankegang i London, som også la opp til å sikre Frankrike som sentral støttespiller for britenes europeiske rolle. Dette er en faktor som senere er gått igjen i Londons kalkyler (se kapittel 10). Da andre forhold ble viktigere, og *la grande peur* (den store frykten) i Europa satte inn sensommeren 1948 som følge av oppfattet politisk, økonomisk og militær utsatthet, fordampet forslaget.²⁶⁶ Om London og Paris dernest kunne enes om den sovjetiske trusselen, så briter og franskmenn forøvrig hver sin vei det meste av perioden 1950–73, med Suez-krisen i 1956 som vesentlig unntak. At tanken om en “tredje maktfaktor” forsvant på britisk side, viste at realismen vant over det urealistiske, og hadde ikke minst å gjøre med at faktorene for fremme av britiske interesser nå var snudd på hodet: Hvis

Empire had initially been seen as a form of economic salvation that would produce independence from the Americans, by 1949 dependence on the Americans was seen as necessary if the Empire was to be saved.²⁶⁷

Britenes ønske om “world power revival” i den form Bevin formulerte det, var dermed skrinlagt: Veien var åpen for et siste, avgjørende skritt i retning et nord-atlantisk, regionalt sikkerhetsarrangement. Idéen om en europeisk “Third Force” ble fremmet og vurdert i flere konfigurasjoner. Den vesentligste slutning man kan trekke av disse forsøkene var følgende observasjon av Olav Riste, som også har en viss gyldighet for både britisk og europeisk politikk til denne dag:

...while Europe as a Third Force might be practicable in economic terms, and to some extent in political terms, it was a dead issue in the defence and security sector, where Europe lacked both the strength and the development potentials of super-power dimensions. The deficiencies in this latter respect were particularly apparent in the unsuccessful efforts of the ‘old’ great powers, Great Britain and France, to retain a global and/or imperial role while taking the lead at the European end of an Atlantic ‘dumb-bell’.²⁶⁸

På denne bakgrunn hevder Riste at det var historisk uunngåelig at USA ble “invitert”, det vil si dels ble overtalt, dels fant at dette var i landets egen interesse, til å sikre Vest-Europa som sin innflytelsessfære. Utviklingen ba om en atlantisk løsning.

266 M Howard, fra Riste (ed.), op.cit., s. 14.

267 Deighton, op.cit., sitat fra John Kent, *British Imperial Strategy*, s. 216, hentet fra Deighton s.846.

268 Olav Riste, “Editor’s Foreword”, fra Riste (ed.), op.cit., s.8. Se dessuten Gaddis, op.cit., s. 80.

NATO BLIR ETABLERT

Berlin-blokaden 1948/49 medførte at britene påtok seg forpliktelser som savnet presedens i tidligere britisk politikk. Da de fire okkupasjonsmaktene i Tyskland feilet i å nå enighet om Tysklands fremtid, innebar dette blant annet at britene påtok seg ansvar og forpliktelser – som landet var beredt til å kjempe militært for – så langt øst som Berlin. Tidligere var britiske forpliktelser tids- og situasjonsbestemt, og særlig knyttet til de nordvestligste deler av kontinentet, springbrettet til de britiske øyer. Noen måneder før Berlin-blokaden ble innledet, hadde kommunist-kuppet i Tsjekkoslovakia i februar 1948 sjokkert briter og vest-europeere. Bevin trakk paralleller mellom Praha i 1938 og 1948, men konstaterte at britene heller ikke denne gang hadde noen mulighet til å intervenere i Sentral- og Øst-Europa.²⁶⁹ Trumans mars-erklæring og Vandenberg-resolusjonen virket som en oppmuntring på landene tilknyttet Brussel-traktaten. Vestunionen begynte sin aktivitet fra april 1948. Allerede i juli samme år møtte Brussel-landene Canada og USA til samtaler om en nord-atlantisk utvidelse av samarbeidet. Under et nytt møte mellom disse partene i Washington i desember 1948 besluttet man å invitere Danmark, Island, Norge, Italia og Portugal til å signere *Den nord-atlantiske traktat* sammen med de syv kjernelandene. Alle landene aksepterte dette, og traktaten ble undertegnet 4. april 1949, for så å tre i kraft 24. august samme år.²⁷⁰ NATOs Råd møttes for første gang 17. september 1949.²⁷¹

Arbeidet med å etablere og utforme en egnet alliert organisasjon ble innledet. Korea-krigen ble den avgjørende katalysator for å omforme NATO fra en traktat-basert forpliktelse om gjensidig unnsetning, til en militær organisasjon med en etterhvert fungerende kommandostruktur (se nærmere nedenfor). Stillingen som NATOs generalsekretær ble eksempelvis ikke etablert før 1952. Det var trolig symptomatisk at nettopp en brite, Hastings Ismay, ble alliansens første generalsekretær, selv om utnevnelsen skjedde i lys av at USA skulle ha stillingen som SACEUR, NATOs øverstkommanderende i Europa. Dwight D. Eisenhower ble utpekt til alliansens første SACEUR, en posisjon han innehadde fra april 1951 til mai 1952, før han samme høst ble valgt til USA nye president fra januar 1953. Fastsettelsen av en alliert kommandostruktur viste seg å bli en svært krevende oppgave, der medlemslandenes forskjellige interesser ble søkt ivaretatt, samtidig som et effektivt apparat skulle etableres. Derfor ble også politiske hensyn ofte mer tungtveiende enn militære. SACEURs hovedkvarter SHAPE ble formelt innviet april 1951. USA og Storbritannia var uenige om hvem som burde inneha stillingen som den andre allierte strategiske kommandøren, SACLANT (kommandør over allierte stridskrefter i Atlanterhavet). Mange briter mente landet burde bli tildelt denne posisjonen i lys av at USA hadde fått SACEUR. Churchill, ennå ikke igjen i statsministerposisjon, reiste i februar 1951 spørsmål i Parlamentet om hvorfor britene ikke var gode nok, da det ble

²⁶⁹ Dilks, op.cit., s. 52, og Frémeaux og Martel, op.cit., s. 97.

²⁷⁰ Northedge, op.cit., s. 96f.

²⁷¹ Ifølge NATO Handbook Documentation.

kjent at en amerikansk admiral var påtenkt som NATOs første SACLANT:

Were there no British admirals capable of discharging these functions? Does not Great Britain lie at the very key of all communications across the Atlantic with Europe? ... How is it that with our experience, which is longer and wider than that of any other country and when we have all agreed with so much pleasure that General Eisenhower should command the armed forces on land, we should have resigned any claims we might be thought to have to the command of the Atlantic?"²⁷²

Eisenhower skjønte umiddelbart hvor skoen trykket for britene, og refererte til "the super-sensitiveness of the British public to anything and everything Naval". Uenigheten mellom London og Washington ble ikke løst før i 1952, i tilknytning til at de to lands motstridende interesser med hensyn til allierte kommando-arrangementer i Middelhavet også ble behandlet. Utnevnelsen av SACLANT fulgte følgelig først etter at Churchill, på ny tiltrådt som statsminister i oktober 1951, reiste på sitt første etterkrigsbesøk til Washington i januar 1952. Besøket innebar at britene nølende måtte akseptere også en amerikansk SACLANT.²⁷³ For å avhjelpe briterenes stolthet og unngå at London tapte for mye ansikt, ble britene gitt stillingen som SACEURs nestkommanderende, og en egen kommando over farvannene i og umiddelbart rundt Den engelske kanal ble opprettet, i briterenes "home waters", inkludert de viktige kanalhavnene, med hovedkvarteret plassert på britisk jord, og lederstillingen (CINCHAN) besatt av en britisk admiral. Selv om denne stillingen teoretisk var likeverdig med SACEUR og SACLANT, var styrkene man kunne lede og kommandoens geografiske område vesentlig mindre enn for de to øvrige øverste, allierte militære kommandører. I praksis måtte CINCHAN spille junior-rollen i forhold til SACLANT: "an obvious sop to British pride".²⁷⁴ Til tross for at britene i betydelig grad ble tilgodesett med allierte toppstillinger,²⁷⁵ førte opprettelsen av de øverste stillingene til stor diskusjon i London. Admiral Lynde D. McCormick ble utnevnt som første SACLANT, med hovedkvarter etablert på amerikansk jord (Norfolk, Virginia), fra april 1952.

Korea-krigen ble også en katalysator for at Rådet, basert på Atlanterhavspaktens artikkel 9, ble omgjort til et permanent Råd (North Atlantic Council = NAC) i 1952. Generalsekretæren spilte innledningsvis en tilbakelemt rolle, og fikk ikke lede NAC-møtene før i 1955. Lord Ismay ønsket at NATO skulle påta seg en bredere rolle, det vil si å trekke forhold ute mer direkte inn i den allierte vurderingen av forholdene hjemme, i overens-

272 Gregory W. Pedlow, "The Politics of NATO Command, 1950-1962", s. 17 og sitat fra s. 20, fra Simon W. Duke og Wolfgang Krieger, U.S. Military Forces in Europe. The Early Years, 1945-1970, Vestview Press, 1993. Pedlows Churchill-sitat er hentet fra Keesing's Contemporary Archives, 1951, s. 11393.

273 Northedge, op.cit., s. 170f.

274 Lawrence S Kaplan, NATO Divided, NATO United, The Evolution of an Alliance, Praeger, 2004, s. 12. Kaplans egen formulering. Se også Pedlow, op.cit., s. 21f.

275 Eisenhower la selv vekt på å "blidgjøre" britene ved å annonsere utnevnelsen av briter til flere ledende stabstillinger i SHAPE, se Pedlow s. 21.

stemmelse med Londons preferanse, men USA satte foten ned for dette.²⁷⁶

Mens USAs våknende erkjennelse av etterkrigstidens realiteter var formet av tanken om at landet hadde en spesiell "misjon", og følgelig av ønsket om å motvirke – og gjerne bekjempe – en ideologi som var oppfattet som ekspansiv og truende, var britene mer pragmatisk innstilt, selv om de i stor grad delte amerikanernes syn på farene ved denne ideologien. Etableringen av alliansen ble derfor også i stor grad sett som et pragmatisk svar på en utvikling som var beklagelig på mange vis, men som måtte håndteres. Bevins idéer og forslag er eksempler som viser hvordan britene søkte seg frem til en egnet og gjennomførbar respons. Da USA gikk med på å signere Atlanterhavspakten, representerte dette et revolusjonært skritt i amerikansk politikk, en handling som gikk på tvers av mange inntil da kjennetegn ved USAs forhold til omverdenen. For britene var NATO en praktisk måte å løse et praktisk problem på. Atlanterhavstraktaten ble av britiske myndigheter betraktet som en slags midlertidig løsning, i påvente av at FN kunne realisere sitt tiltenkte potensial. NATO-traktatens kjerne, artikkel 5, var basert på FN-traktatens artikkel 51, som ga medlemslandene rett til å bruke makt i selvforsvar. Fordi FN ikke kunne sikre vestlige land mot væpnet angrep fra Sovjetunionen, mente man på britisk side at FN-traktaten derfor tillot dem å utvikle kollektiv makt som gjorde dem i stand til å motstå væpnet angrep. Denne evnen var nødvendig inntil FN og dets Sikkerhetsråd kunne innta sin rettmessige funksjon når det gjaldt å forsvare alle medlemslandenes sikkerhetsinteresser.²⁷⁷

Som svar på kritikk fra noen av Labours egne "backbenchere" i Parlamentet, understreket Bevin at krig bare kunne unngås hvis man gjorde det klart overfor en aggressor hva denne ville møte dersom man innledet et angrep. Sovjetunionens mistenksomhet og usikkerhet i forhold til vestlige hensikter, og landets politikk vestover – uansett i hvilken grad den var ideologisk eller rent maktpolitisk basert – representerte en trussel mot sårbare, utsatte vest-europeiske land. Begge parter, både Øst og Vest, fryktet dessuten å miste Tyskland til den andre siden.²⁷⁸ Resultatet måtte nødvendigvis bli et delt Tyskland, og etterhvert en konsolidering av en europeisk "stalemate" mellom partene, på hver sin side av det store skillet tvers gjennom det Tyskland som vokste frem på ruinene av etterkrigstidens gjenværende tyske territorium.

Britene var imidlertid fremdeles bekymret for hvor sterkt USA egentlig følte seg forpliktet i forhold til europeisk sikkerhet. Dette var en bekymring som preget britisk politikk de første årene etter NATOs etablering. NATO var en viktig del av den sikkerhetsarkitektur britisk sikkerhet måtte baseres på, men langt fra den eneste. Britiske interesser i det østlige Middelhavsområdet ble fortsatt ansett som vesentlige ved NATOs etablering, derfor var alliansens organisasjon og kommandostruktur viktig for britene, blant annet for å kunne "dele" byrdene også i sammenhenger der sovjetisk adferd ikke var den primære

276 Ryan C Hendrickson, "NATO's Secretaries-General. Organizational Leadership in Shaping Alliance Strategy", from Aybet & Moore, *NATO in Search of a Vision*, Georgetown University Press, s. 51-74.

277 Northedge, *op.cit.*, s. 96f.

278 *Ibid.*, s. 98.

trussel. Utviklingen av britenes interesser både opptil, og utenfor, det trans-atlantiske området skal vi komme tilbake til i neste kapittel. NATOs betydning for britene har også vært en funksjon av dette. Alliansen utgjorde slik sett en ny ramme for fremme av gamle britiske interesser.

Vest-europeernes erfaringer med amerikanerne utenom felles kamper i de to verdenskrigene var beskjeden. Britene trakk en viktig del av lasset for å vise Washington at europeerne også kunne yte. Uten dette kunne USA ha besluttet å forlate Vest-Europa.²⁷⁹ For å unngå denne faren, måtte britene engasjere seg i en utstrekning som sementerte landets militære "overextension", et fenomen som har preget britisk sikkerhetspolitikk siden.

KOREA-KRIGENS BETYDNING FOR BRITENES FORHOLD TIL USA

På amerikansk side var man lenge i tvil om Sovjetunionen hadde forstrukket seg, og var for svakt til å kunne kontrollere mer enn landet allerede gjorde etter avslutningen av krigen, eller om landets politikk virkelig var styrt av en ekspansjonistisk, aggressiv intensjon. Utbruddet av Korea-krigen i 1950 svingte USAs beslutninger på en avgjørende måte mot sistnevnte tilnærming, den nord-koreanske invasjonen sydover ble ansett å være styrt fra Moskva og følgelig sett som en bekreftelse på sovjetiske hensikter. USAs linje tok i dette lys sikte på "massive projection of American military power abroad".²⁸⁰ USA måtte i første omgang konsentrere sine ressurser om Korea. Amerikanerne fryktet at dersom nord-koreanerne lyktes i å erobre Sør-Korea, ville Vest-Tyskland risikere et tilsvarende angrep fra Øst-Tyskland. Korea-krigen bidro til å befeste Washingtons vilje til å bli militært værende i Europa, snarere enn å forlate verdensdelen. Konflikten på den koreanske halvøy førte dermed til at USA omfavnet den nyopprettede nord-atlantiske alliansen ved å utvikle og styrke den, ikke minst gjennom å etablere en integrert militær struktur. Inntil 1948/49 hadde Asia og Stillehavet stått sentralt i USAs utenrikspolitikk, amerikanerne hadde vært aktive, og isolasjonisme hadde aldri vært en foretrukket linje overfor denne del av verden. Det var primært overfor Europa amerikanerne hadde ønsket å holde avstand. Korea-krigen ble derfor en sentral bekreftelse på USAs lærdom fra 2. verdenskrig, at *både* Europa og Asia var vesentlige for landets sikkerhet. Etter et lite mellomspill i de første etterkrigsårene, da USAs rolle i Europa var usikker, bidro Korea-konflikten – tilsynelatende paradoksalt nok – i stor grad til at USA *ikke* snudde ryggen til Europa.²⁸¹

Dette faktum var imidlertid ikke selvnlysende da Korea-krigen brøt ut 25. juni 1950. Krigen innebar at London fikk spørsmålet i fanget om USAs helt ferske forpliktelser overfor Europa kunne tas for gitt dersom europeerne ikke viste støtte overfor USA i andre deler av verden. Europeernes historiske erfaringer inntil da tilsa at betydelig usik-

279 Freedman, op.cit., s. 65 og 71.

280 Sanders, op.cit., sitat fra National Security Councils rapport NSC-68, utgitt i april 1950, ble formell amerikansk politikk fra 25. april s. å., sitert på s. 62.

281 Kaplan, op.cit., s. 9.

kerhet måtte knyttes til USAs forpliktelser. Whitehalls vurdering var at britene ikke kunne avholde seg fra slik støtte. Dette ble sett som en instinktiv refleks: *ikke* å tilby militær hjelp til USA i Korea ble ansett utenkelig.²⁸² Det falt i britenes lodd å være det eneste allierte land som hadde evne og kapasitet, om ikke råd, til å fylle rollen som aktiv støttespiller for USA "ute". Britene ønsket USA militært i Europa over lengre tid, og mente en klar demonstrasjon på vilje til støtte i Korea derfor var nødvendig. Hadde man ikke råd til dette, måtte man ta seg råd, til tross for britenes omfattende forpliktelser i forhold til gjenværende deler av sitt imperium. Dette samsvarte med overbevisningen om at med en lederstilling fulgte både ansvar og forpliktelser.

Forhistorien til at Folkerepublikken Kina intervenerte direkte militært i Korea i oktober 1950, er sammensatt. Truman-administrasjonens Kina-politikk var mer aktiv fra 1948, men forble ubeslutsom og søkende i lys av at Mao og kommunistene fikk overtaket i borgerkrigen. Spørsmålet var hvorvidt USAs langsiktige interesser var best tjent med å opprettholde gode forbindelser til de nye makthaverne i Beijing. Utenriksminister Acheson forble en "Atlanticist and anglophile for whom Western Europe was the highest priority".²⁸³ Kina eksponerte USAs tross alt begrensede militære ressurser i 1948/49 og reiste spørsmål om hvor viktig Kina og Asia var i forhold til Europa. Den sovjetiske trussel ble ved dette tidspunkt oppfattet som direkte og overhengende i Europa, mens man ennå var usikker på hva Maos overtagelse ville innebære. USA forsto i 1948 hvor utviklingen bar i Kina, at Mao ville vinne borgerkrigen, selv om Folkerepublikken først ble proklamert i oktober 1949. I økende grad ble imidlertid utviklingen i Asia knyttet direkte til Europa. I en vurdering av konsekvensene av at Taiwan (Formosa) skulle falle i Maos hender, uttalte USAs Joint Chiefs of Staff (JCS) at slik kontroll av "Kremlin-directed Communist...could produce strategic consequences very seriously detrimental to our national security".²⁸⁴ Dette reflekterte en oppfatning av at Maos kommunister var styrt av Kreml, som ble styrket ved at Beijing og Moskva inngikk en formell allianseavtale i februar 1950.²⁸⁵ På amerikansk side var dette imidlertid bare ett av flere syn. Acheson selv hadde innledningsvis forhåpninger om at USA kunne bistå i å lede utviklingen i Kina i retning av en kinesisk "titoisme": USA var opptatt av Titos nylige brudd med Moskva, og Acheson la opp til at amerikansk anerkjennelse av maktskiftet i Kina, når tiden var moden, skulle åpne for at USA aktivt kunne bidra til at Mao etablerte uavhengighet i forhold til Stalin.

I februar 1949 hadde Acheson formulert en Kina-strategi som i essens innebar at USA skulle "stand back and allow the 'dust to settle'" fra borgerkrigen før en slik positiv linje overfor Mao skulle innledes.²⁸⁶ Dette var i praksis en amerikansk anerkjennelse, som aldri ble formalisert, av kommunistenes maktovertagelse i Beijing. Årsaken til at denne formaliseringen aldri ble gjennomført, var i stor grad utbruddet av Korea-krigen,

282 Sanders, op.cit., s. 68. Pendant synes åpenbar i forhold til Afghanistan fra 2001 til i dag og Irak 2003.

283 Øystein Tunsjø, *US Taiwan Policy - constructing the triangle*, Routledge 2008, sitater fra s. 24.

284 Ibid., s. 23.

285 Northedge, op.cit., s. 179.

286 Tunsjø, op.cit., s. 23.

som i stedet skulle reversere Achesons intensjoner. Samme måned hadde JCS konstatert, i en formulering som kunne minne om tilsvarende britiske bekymringer, at

Formosa's strategic importance, the current disparity between our military strength and our many global obligations makes it inadvisable to undertake the employment of armed force in Formosa, thus making it impossible then to meet more important emergencies elsewhere.²⁸⁷

Utviklingen i Europa, blant annet med Berlin-blokaden, påvirket USAs vurdering. Acheson advarte likevel mot amerikanske skritt som kunne fremstille USA, kanskje særlig i Asia, som en trussel eller støttespiller for det diskrediterte Kuomintang-styret. Britene delte dette synet. Achesons ikke-intervensjonspolitik ble gradvis tydeligere. I oktober 1949, da Mao overtok, uttalte Acheson at USA ikke aktet å forplikte noen av sine militære styrker til forsvar av Taiwan (der Chiang kai-Shek og Kuomintang nå residerte). I Washington ble det diskutert hvorvidt man burde trekke en linje for videre kommunistisk ekspansjon, og om Taiwan burde sikres på "riktig side" av denne. Truman uttalte imidlertid i februar 1950 at USA ikke ønsket spesielle rettigheter eller å etablere militære baser på Taiwan "at this time", som Acheson raskt fulgte opp ved å fremholde at "Taiwan was outside the American defence perimeter in the Pacific". Amerikansk støtte til nasjonalist-Kina var imidlertid ikke oppgitt, krav i Kongressen om fortsatt støtte til Kuomintang ble bragt opp hver gang påtenkt støtte til Europa (Interim Aid 1947, Marshall-hjelpen/ERP 1948 og Military Assistance Program 1949) ble behandlet.²⁸⁸ General MacArthur, øverstkommanderende for USAs styrker i Det fjerne østen, uttalte 14. juni 1950, elleve dager før Korea-krigen brøt ut, at

Formosa in the hands of Communists can be compared to an unsinkable aircraft carrier and submarine tender ideally located to accomplish Soviet offensive strategy and at the same time checkmate counteroffensive operations by the United States Forces based on Okinawa and the Philippines.

MacArthur, som hadde fremholdt Taiwans historiske betydning for krigføring i Stillehavet, understreket dessuten at "the domination of Formosa by an unfriendly power would be a disaster of utmost importance to the United States".²⁸⁹

Acheson hadde imidlertid tidligere, på nyåret 1950, gitt klart uttrykk for at USA betraktet Taiwan som del av Kina. Etter regimeskiftet i Beijing var følgelig Washington på dette tidspunkt innforstått med at et neste, logisk skritt måtte være at maktskiftet også ville innbefatte Taiwan. Det er uenighet om hvorvidt USAs politikk i forhold til

287 Ibid., s. 24.

288 Ibid., s. 26f, de to sitater fra s. 26.

289 Ibid., begge sitater fra s. 27.

Mao og Kuomintang i 1948–50 representerte en tapt mulighet i forhold til å kunne etablere gode forbindelser til Beijing. Man er dessuten uenige om i hvilken grad Truman-administrasjonens politikk i Taiwan-spørsmålet endret seg vesentlig våren 1950. Kanskje var ikke Mao-Kina noe USA kunne “miste”, fordi kommunistene etter maktovertagelsen aldri vurderte tilnærming til USA. Det er også argumentert for at administrasjonens “hands-off” politikk overfor Kina var under omlegging i god tid før Korea-krigen brøt ut. Uansett påvirket USAs forhold til Kina og til de to partene fra borgerkrigen også opptakten til Korea-krigen.²⁹⁰ Da Maos styrker erobret Hainan (kinesisk øy utenfor kysten av Vietnam) i april 1950, antok USA at Taiwan ville følge innen utgangen av året. Skjedde dét, ville Mao kontrollere hele førkrigs-Kina, og Achesons “dust to settle”-tilnærming kunne iverksettes. I samsvar med dette informerte Acheson 23. juni media om at “the US had no intention of reversing its non-intervention policy towards Taiwan and the Chinese civil war”.²⁹¹ To dager senere angrep Nord-Korea. Med krigsutbruddet ble USAs Kina-politikk helt omlagt.

Utbruddet torpederte Trumans og Achesons nyanserte og avventende Kina-tilnærming. Washingtons forhåpninger om gradvis å gjenetablere Kina som viktig element i amerikansk Asia-politikk ble gjort til skamme, og støtten til Kuomintang, som lenge hadde vært ansett som en belastning for USA og søkt avvirket, ble i stedet sementert. Det hadde ikke vært “compulsory” for USA å sikre Taiwan, men Korea-krigen syntes å føre nettopp til dette. Acheson ble kritisert hjemme for sin befatning med Korea før krigen brøt ut, og for å ha gitt uheldige signaler.²⁹² Da Korea-krigen først var et faktum, ble USAs rolle som “den frie verdens” leder, som var konsolidert siden 1948, imidlertid ytterligere befestet.²⁹³ Omstendighetene la opp til en slik rolle, som bare USA kunne fylle, og tiden var nå moden for at Washington påtok seg denne. Dette var nettopp hva London lenge hadde forsøkt å oppnå overfor Washington, en ambisjon som følgelig ble påskyndet av, og langt på vei realisert gjennom, Korea-krigen.

Korea-krigen eksponerte på den annen side at USA og Storbritannia hadde forskjellige regionale interesser i Asia. At USA stadig støtte på britiske interesser “ute” når Washington skulle etablere sin ledende internasjonale stilling, var ikke tilfeldig, og illustrerte britenes globale nærvær. At det ble endel knuffing når britene var på vei ned og USA på vei opp, var uunngåelig. *Hvordan* de to lands tilpasning skjedde, er derimot talende for hvorfor britene kunne spille på lag med USA. Der prosessen i retning av å avpasse britiske og amerikanske interesser til hverandre var problematisk, på grunn av tradisjoner, ideologi, idealisme og nasjonale interesser, fulgte London Churchills linje

290 Ibid., s. 35 og s. 28f, Tunsjø viser bl. a. til professor Odd Arne Westad ved LSE og John Lewis Gaddis.

291 Tunsjø, op.cit., s. 29.

292 Allerede i sin tale i the National Press Club 12. januar 1950 ga Dean Acheson inntrykk av at Sør-Korea ble betraktet å ligge utenfor USAs forsvarslinjer, og at amerikansk støtte til landet ville være begrenset. Det ble hevdet at talen derfor bidro til angrepet fra nord, men senere tilgang til sovjetiske og koreanske arkiver tilsier at Stalins og Kim il-sungs hand-

linger ikke var avgjørende påvirket av talen. Se bl. a. David S. McLellan, “Dean Acheson and the Korean War”, *Political Science Quarterly*, nr. 1, mars 1968, s. 16–39.

293 Tunsjø, op.cit., s. 49.

fra 2. verdenskrig, innordnet seg som nr. 2, og avsto dermed fra å svekke grunnlaget for USAs europeiske nærvær, en betingelse for å utvikle NATO.

Londons forhold til Washington var kjennetegnet av at britene av mange årsaker ønsket en pragmatisk politikk overfor de nye kinesiske makthaverne. Britenes kontroll med Hong Kong bidro klart til at London var sterkt berørt av hvem som kontrollerte og dominerte fastlands-Kina, og til at Whitehall hadde sterk interesse av gode forbindelser med enhver myndighet i Beijing. Ved å bistå USA, da Korea-krigen var begynt, mente London man ville ha mulighet til å "restrain" USA fra militære aksjoner som kunne eskalere konflikten og true med å destabilisere hele regionen. Britene hadde begrenset tro på amerikanernes evne og modenhet til å håndtere kriser og konflikter, og fryktet hva de anså å være amerikansk hang til enten/eller-løsninger. Whitehall tvilte i 1950, samtidig med at NATOs organisasjon ble etablert, kort sagt på Washingtons evne til både å tenke og opptre som en global stormakt, noe britene på sin side hadde lang erfaring med. Attlee demonstrerte i desember 1950 alvoret i britenes forpliktelser både overfor forsvaret av Vest-Europa og andre deler av den ikke-kommunistiske verden, da han svarte på USAs forventning ved å annonsere en massiv britisk opprustningsplan.²⁹⁴ Opprustningen bekreftet i Londons øyne at Storbritannia fremdeles var en ledende global aktør. For å kunne finansiere de økte militærutgiftene, måtte midler blant annet hentes fra det nyopprettede National Health Service (NHS).²⁹⁵ Rasjonering og knapphet skulle derfor prege det britiske samfunnet ennå noen år, og viste at Whitehall var villig til å stramme inn hjemme for at landet fortsatt skulle opptre som stor ute.

To dager etter krigsutbruddet fremla Truman USAs nye Taiwan-politikk. USAs 7th Fleet ble sendt til Taiwan-stredet, og avskar dermed Maos mulighet til å erobre Taiwan. Dermed hadde USA oppgitt sin avventende Kina-linje. Kanskje hadde dette skrittet betydning for at Folkerepublikken intervenserte militært i Korea fra oktober 1950, kanskje ikke. Kinas involvering skjedde samtidig med at FN-styrkene hadde erobret Pyongyang og presset nord-koreanerne videre nordover mot Kinas grense. Siden Sovjetunionen hadde holdt seg borte fra FNs Sikkerhetsråd siden januar 1950 i protest mot at nasjonalist-Kina fremdeles representerte Kina, kunne FN umiddelbart etter krigsutbruddet vedta sikkerhetsråds-resolusjoner som etablerte en FN-styrke under amerikansk ledelse, med oppgave å bekjempe invasjonen av Sør-Korea. Mens Korea-krigen innebar at USA over natten inntok en tøffere linje, var vest-europeerne, ledet av britene, mer opptatt av å finne kompromisser, også gjennom å trekke inn nøytrale eller 3. verden-land. Britene var også opptatt av å bidra til mest mulig stabile regionale forhold for sine besittelser i det østlige Asia. Acheson skrev i sine memoarer "The British proposed compromises often resembled surrenders", og USA reagerte sterkt da Bevin i juli 1950 foreslo at delelinjen langs 38. breddegrad fra 2. verdenskrigs slutt skulle aksepteres av partene mot at USA

294 Sanders, op.cit., s. 63 og 68.

295 Andrew Marr, 2008, op.cit., s. 105.

trakk seg tilbake fra Taiwan-stredet og Folkerepublikken overtok Taiwans plass i FNs Sikkerhetsråd.²⁹⁶

Korea-krigen representerte derfor en viss belastning på forholdet mellom briter og amerikanere. Begge var enige i at aggresjon måtte slås resolutt tilbake, og britene delte USAs uro for at sovjetisk adferd i Asia syntes å sikte mot forvirring og uorden, som så kunne utnyttes på Vestens bekostning. London var imidlertid uenig med Washington når det gjaldt håndteringen av Kina, og var bekymret i forhold til amerikanske tanker om ytterligere opptrapping av krigen i Korea.²⁹⁷ Britisk innflytelse hadde effekt, og var viktig for at USA avsto fra dette. Britene var også urolige for at USA skulle oppmuntre nasjonalist-Kina til å tro at kommuniststyret i Beijing kunne avsettes. I britiske øyne ville dette være "reckless adventurism".²⁹⁸ Britene la vekt på at India og asiatiske land, som profilerte seg som nøytrale, mente at Taiwan, som del av Kina, naturlig måtte underlegges fastlandets kontroll når maktskifte først var foretatt i Beijing. Å akseptere sete for Mao i FNs Sikkerhetsråd var etter britisk syn bare en formalisering av de nye fakta, og ingen kapitulasjon overfor kommunismen. En pakkeløsning der man samtidig oppnådde sovjetisk og kinesisk aksept av status quo i Korea (delelinje langs 38. breddegrad) ville ifølge Whitehall dessuten gi vestlige land bedre gjennomslag og forståelse overfor asiatiske land.²⁹⁹ London la vekt på forholdet til India, som tre år etter selvstendigheten fremsto som hjørnesteinen i det Commonwealth britene så for seg skulle sikre dem fortsatt global innflytelse. På amerikansk side var "nøytralisme" derimot et belastende uttrykk, som ga assosiasjoner til 1930-tallets ettergivenhet.³⁰⁰

"Tapet av Kina" i 1949 var en viktig sak i amerikansk politikk, da en stor, nær alliert i Asia ble forvandlet til en innbitt motstander. Korea-krigen dokumenterte tydelig at for Maos Kina var – og forble – USA hovedmotstanderen. Korea-krigen skapte ikke denne situasjonen, men befestet den vesentlig. Om det hadde foreligget muligheter for bedre forbindelser mellom Washington og Beijing, ble disse uansett ødelagt av utbruddet av Korea-krigen. Resultatet ble i det store og hele at britene måtte innordne sin skepsis overfor USAs Kina-politikk til det faktum at både Storbritannia og USA anså det som viktigst å nekte motparten seier på den koreanske halvøy.

USAs forsøk på å drive en kile inn mellom Moskva og Beijing ble dessuten overkjørt av krigsutbruddet i Korea. Først da Kina og Sovjetunionen kom i direkte konflikt mot slutten av 1960-tallet, var tiden inne for USA til å gjenetablere sine forbindelser til Beijing. Dette fulgte få år senere (1972), mens Vietnam-krigen pågikk (til 1975), der USA og Kina sto på hver sin side, et faktum som trolig fremmet, snarere enn vanskelig-

296 Liland, op.cit., s. 29. Achesons uttalelse også hentet herfra.

297 Blant annet forslag om mulig bombing av Mandsjuria og overføring av inntil 33.000 Kuomintang-tropper fra Taiwan til fronten i Korea. General MacArthur gjorde seg til talsmann for slike forslag som, dersom de var gjennomført, hadde representert en sterk belastning på de anglo-amerikanske forbindelser.

298 Northedge, op.cit., s. 195-199, se særlig s. 197. Sitat fra s. 199. Se også Liland, op.cit., s. 30.

299 Foreign Relations US, 1950, Volume VII, s. 380-385, brev fra USAs ambassadør i London, Douglas, til utenriksminister Acheson, 14. j. juli 1950, se særlig s. 382f. Se også Liland, op.cit., s. 30f.

300 Northedge, op.cit., s. 187-189.

gjorde, åpningen. Folkerepublikkens støtte til Nord-Vietnam var ideologisk basert, men kan neppe sees uavhengig av Korea-krigen og Taiwan-spørsmålet, d.v.s. som et kinesisk "takkk for sist".

KOREA-KRIGENS BETYDNING FOR USAS MILITÆRE NÆRVÆR I EUROPA

USAs resolute opptreden i Korea førte forøvrig til at mindre allierte land, deriblant Norge, ga uttrykk for at man ikke tvilte på amerikansk besluttsomhet når det gjaldt å forsvare NATO-allierte.³⁰¹ Etter Kinas innmarsj i Korea la USA stor vekt på at FN skulle stemple Kina som aggressor. Acheson truet med at manglende støtte blant allierte

would create a wave of isolationism in this country which would jeopardize all that we are trying to do with and for the Atlantic pact countries.³⁰²

Krigen førte til at de allierte land sluttet rekkene. Kongressen bevilget sommeren 1950 ytterligere \$ 4 mrd. for å styrke vest-europeisk forsvar. USA forventet at europeerne økte sine forsvarsutgifter samtidig med opptrappingen av amerikansk militær støtte. Dermed risikerte man delvis å sette i fare den økonomiske veksten Marshall-hjelpen hadde bidratt til å initiere.³⁰³

Korea-krigen ble som nevnt en vesentlig katalysator for NATO-samarbeidet:

The Korean War transformed the North Atlantic pact from a political treaty to a military alliance 'entangling' the United States in European defense arrangements and giving birth to the 'organization' in NATO.³⁰⁴

Kanskje ville denne prosessen fulgt uansett. Korea-krigen innebar imidlertid at de allierte slapp mye av den usikkerhet som ellers ville heftet til hva man som allianse skulle gjøre.³⁰⁵ Det skulle vise seg at selv stilt overfor den trussel man mente Korea-krigen representerte mot vestlige land, var det komplisert, og tok tid, å etablere en alliert kommandostruktur og troverdig integrert struktur. Konflikten i Korea løste derfor ikke fødselsproblemene ved å sette opp en egnet alliert organisasjon. Mye prøving og feiling fortsatte, og behovet for "unity of command" ble understreket, men vant ikke alltid frem i de innledende praktiske løsningene.³⁰⁶ Ikke desto mindre, inntil juni 1950 eksisterte bare bruddstykker av en militær organisasjon, herunder regionale planleggingsgrupper, uten synderlig samordning,

301 Liland, op.cit., s. 31.

302 Ibid., sitat og poenger fra s. 33.

303 Kaplan, op.cit., s. 9f.

304 Douglas L. Bland, *The Military Committee of the North Atlantic Alliance; A Study of Structure and Strategy*, Praeger 1991, s. 145, siterer Timothy Ireland: *Creating the Entangling Alliance*, London 1981. Se også Kaplan, op.cit., s. 10.

305 M. Howard, i Riste (ed.), op.cit., s. 20.

306 Bland, op.cit., s. 145.

og heller ikke i stand til å besørge kommando og kontroll over allierte styrker i krigstid.³⁰⁷ Slik sett gikk prosessen fra dette tidspunkt raskt, i og med at NATO i løpet av de neste to årene hadde fått nødvendige militære kommandører, var i ferd med å bygge opp sine respektive staber, og tilsvarende etablere en sivil generalsekretærstilling.³⁰⁸

Korea-krigen ble også på andre vis et vendepunkt. Noen måneder tidligere, høsten 1949, hadde Sovjetunionen prøvesprengt sin egen atombombe, og USAs monopol på kjernevåpen var dermed opphørt. Dette faktum, sammen med krigsutbruddet i Korea, førte til at særlig USA og Storbritannia slo inn på en ny linje, der alliert evne til å kunne motstå og avskrekke et langsiktig kommunistisk press måtte bygges opp. Den felles, sovjetiske utfordring så ut til å kunne vedvare i overskuelig fremtid, samarbeidet måtte derfor gis en mer permanent karakter. USA utvidet i tillegg sin strategiske kjernevåpenkapasitet betydelig som resultat av Korea.³⁰⁹ Korea “created a measure of firmness, clarity and substance in western defence such as had been lacking in the years 1949 to 1950. It supplemented and reinforced reassurance with very specific military deterrence”.³¹⁰

Krigen er derfor betegnet som en grov sovjetisk feilkalkulering etter de mange feiltrinn Moskva gjorde seg skyldig i fra 1945, et skritt som førte til en konsolidering av vestlig og atlantisk sikkerhetssamarbeid man neppe ellers hadde sett.³¹¹ Dette ble ytterligere forsterket gjennom avklaringen av Tysklands rolle, også påskyndet gjennom Korea-krigen. Særlig fra amerikansk synsvinkel kunne ikke spørsmålet om tysk plass i vestlig samarbeid i lengden forbli i limbo. Under NATOs utenriksministermøte i september 1950, få måneder etter krigsutbruddet i Korea, ble de allierte land i prinsippet enige om tysk militært bidrag til det allierte forsvar, men besluttet at iverksettelse av prinsippet imidlertid trengte videre utredning.³¹² Den faktiske avgjørelsen om å gjenoppruste Vest-Tyskland ble ikke tatt før i 1954, etter at den umiddelbare fare forbundet med Korea-krigen var over. Beslutningen ble derfor ikke tatt i all hast, men på veloverveid måte. Korea-krigen førte til at USAs preferanse for å gjenintrodusere Tyskland i europeisk politikk, innefor en atlantisk ramme, tidligere kunne få gjennomslag.³¹³ NATO vedtok oktober 1950 at de vestlige okkupasjonsstyrkene i Tyskland skulle gå over til å være dekningsstyrker fra 1951. At prosessen som skulle lede til en tysk militær kapasitet ble påbegynt med Korea-krigen,

307 Pedlow, op.cit., s. 15.

308 Kaplan, op.cit., s. 10.

309 Samuel F. Wells jr, “The First Cold War Buildup: Europe in the United States Strategy and Policy, 1950–1953”, fra Riste (ed.), op.cit., s. 195.

310 Howard, fra Riste (ed.), op.cit., s. 21.

311 Ibid., s. 16. Howard kaller den sovjetiske politikk i Korea for en “grotesque miscalculation”. Også Norbert Wiggershaus, “The Decision for a West German Defence Contribution”, fra samme Riste (ed.), op.cit., s. 211, poengterer omfanget og konsekvensene av denne sovjetiske feilkalkylen.

312 Pedlow, op.cit., s. 17.

313 Howard, fra Riste (ed.), op.cit. Se også Geoffrey Warner, “The British Labour Government and the Atlantic Alliance, 1949–1951”, fra samme Riste (ed.), s. 251, der det fremgår at man på amerikansk side allerede i 1949 var begynt å vurdere Vest-Tysklands rolle i alliert strategi. Dette ble utvidet i 1950, da man konstaterte at et vest-europeisk forsvar basert primært på Frankrike og Storbritannia ville være “very shaky”. Det ble tatt til orde for at vest-tysk “rearmament seems essential if Western defence is to be real”, og vestlig sikkerhet kunne forsvares ved Elben, ikke Rhinen. Før utbruddet av Korea-krigen hadde britisk UD fastslått at “Germany should remain disarmed”, men Attlee hadde i brev til Bevin uttalt “I think it unlikely that Germany will settle down without some armed forces”.

så få år etter Det tredje rikes fall, var et historisk veiskille som viste hvilken dynamikk Den kalde krigen hadde fått.³¹⁴ Tysk NATO-inntreden skulle få betydning for britisk NATO-politikk og Londons forhold til USA.

Korea-krigen illustrerte i tillegg hvordan en “out of area”-konflikt påvirket NATO hjemme. Krigen bidro avgjørende til at Tyrkia og Hellas ble invitert som nye NATO-medlemmer i 1951. Korea hadde også andre konsekvenser. Dels så man at så lenge den USA-ledede FN-operasjonen hadde et klart mål, å stoppe og slå tilbake Nord-Koreas angrep og okkupasjon, kunne allierte land samles om dette. I det øyeblikk dette var oppnådd og neste mål fremsto uklart, falt vestlig enighet. Briter og amerikanere ble uenige om videre mål for det militære nærværet. Resultatet var at alle viktige sider ved Korea-krigen i stor grad ble holdt utenfor NATO-rammen, i frykt for at dette skulle svekke vestlig samhold, underforstått troverdighet og effektivitet når det gjaldt forsvaret av Vest-Europa. Det hjalp lite at USAs utenriksminister John Foster Dulles, like etter sin tiltreden i januar 1953, forsikret at “US efforts in Far East areas are aimed directly at increased strength and security for NATO”.³¹⁵

KOREA-KRIGENS EFFEKT PÅ KOBLINGEN MELLOM NATOS HJEMME OG UTE

Korea-krigen eksponerte samtidig et fenomen som berørte NATO spesielt på 1950- og 60-tallet, og som hadde vært en viktig ingrediens i opptakten til alliansens etablering gjennom siste halvdel av 1940-årene, nemlig forholdet mellom alliansens kolonimakter og alle medlemsland som primært hadde kun forsvaret av Vest-Europa i fokus. For sistnevnte gruppe, herunder Norge og Danmark, kunne allierte bindinger til koloni-affærer og enkeltlands forpliktelser ute true med å svekke hele alliansen og dens primærfunksjon hjemme. De nordiske landene var dessuten skeptiske til å inkludere land som ikke geografisk hørte til det trans-atlantiske område, det vil si Tyrkia og Hellas, land som ble medlemmer på amerikansk insistering, også i lys av Korea-krigen. Halvard Lange ga eksempelvis uttrykk for at Norge ikke kunne forstå hvorfor små land i vest skulle forplikte seg til forsvar av et område (Tyrkia/Hellas) “which is outside of their sphere of interest”.³¹⁶ Da NATOs ministermøte i september 1951 skulle ta stilling til gresk og tyrkisk opptak i alliansen, var dansker og nordmenn imot utvidelse til det siste, inntil man måtte gi etter for amerikansk press. I lys av Korea-krigen mente USA ikke minst at Hellas og Tyrkia var blitt en viktig del av grunnlaget for at alliansen skulle kunne motstå sovjetiske ambisjoner overfor det europeiske og tilliggende område. Et nord-atlantisk og vest-europeisk basert regionalt sikkerhetsarrangement ville ikke være troverdig uten dette opptaket. Britene ønsket gresk og tyrkisk NATO-inntreden fordi dette ville styrke deres ambisjoner om å bevare sin politiske, militære og økonomiske innflytelse i Middelhavsområdet og Midtøs-

314 Wiggershaus, op.cit., s. 211.

315 Liland, op.cit., s. 28f, sitat fra rapport fra USAs Paris-ambassade til State Department, april 1953.

316 Liland, ibid., sitat fra s. 39, se også s. 43.

ten. Kanskje tenkte USA mer globalt, og britene regionalt, men kjernen var uansett at de allierte løste problemet med uenighet om alliansens mål og rolle i forhold til "out of area" ved å inkludere slike "ute"-områder som del av "hjemme". NATO-traktaten åpnet for at de allierte (hjemme) gjennom artikkel 4 kunne konsultere om "ute", om utfordringer utenfor NATOs territorium som truet ett eller flere allierte land.³¹⁷ Utvidelse ble således et slags substitutt for bruk av artikkel 4, men utvidet samtidig det geografiske grunnlaget for å bruke denne bestemmelsen. Britene, med sine utstrakte og omfattende interesser i mange verdenshjørner, ønsket at dette allierte konsultasjonsinstituttet skulle gjøres så forpliktende som mulig.

En ytterligere effekt av Korea-krigen var at den vesentlig forsterket USAs støtte til Frankrikes krigføring i Indokina. Etter juni 1950 så Washington alle utviklingstrekk med nye øyne. Det som ble oppfattet som et samordnet forsøk på kommunistisk ekspansjon måtte stoppes, og hindres i å spre seg. Franske NATO-øremerkede enheter ble godkjent overført til Indokina av alliansen i 1952. NATOs Indokina-resolusjon fra desember samme år gikk langt i støtte til Frankrikes militære aktivitet i denne delen av Asia. Resolusjonen ble vedtatt blant annet etter et fransk ultimatum, der Paris koblet alliert støtte til Frankrike i Indokina til fransk aksept av europeisk forsvarssamarbeid (EDC, se kapittel 8). EDC, som USA støttet, fremsto sentralt fordi dette samarbeidet ikke minst var gjort til forutsetning for at Vest-Tyskland kunne opptas som NATO-medlem. Resolusjonen medførte sterke reaksjoner i Danmark og Norge, og ble en vekker som innebar at landene fra da mente NATO måtte holde seg borte fra "out-of-area"-operasjoner hvis slike kunne unngås. Dette syn varte Den kalde krigen ut. En Europa-fokusert tilnærming til bruk av militære midler var problematisk også for Frankrike, fordi konseptet om fransk oversjøisk nærvær var knyttet til landets globale ambisjoner. Paris befant seg derfor i den paradoksale situasjon at man for å bevare mest mulig av basisen for fortsatt fransk nærvær – også militært – "ute", ønsket å inkludere Storbritannia i enhver europeisk samarbeidsløsning. Akkurat som for britenes del ga Frankrikes "imperiale ideologi" uttrykk for "the obstinate refusal to accept a mediocre destiny unworthy of a powerful and glorious past".³¹⁸ Indokina og Asia skulle by på problemer slik sett, og illustrerte et dilemma mellom ute og hjemme som ikke raskt kunne løses.

Fordi Korea-krigen kunne true britiske interesser i Malaya, Hong Kong, Singapore og Borneo, var konflikten viktig for britene også i rent nasjonal sammenheng. Krigen viste at USA ikke tok særlig hensyn til spesifikke britiske interesser når de to lands preferanser pekte i forskjellige retning, og at USA dessuten ble provosert i de tilfeller der London ga uttrykk for ønske om å fremme britiske interesser snarere enn vestlige. Hva angikk Korea, ønsket britene å holde seg inne med USA, også fordi London trengte amerikansk støtte i Midtøsten, blant annet fordi Iran i 1951 hadde nasjonalisert landets oljeindustri, som den britiske regjering hadde direkte eierinteresser i. Korea illustrerte dessuten et britisk

317 Ibid., s. 26 og 35.

318 Frémeaux og Martel, op.cit., s. 101f, sitat herfra. Se dessuten Kaplan, 2004, op.cit., s. 21-27.

dilemma: På den ene side var man glad for amerikansk beslutsomhet, på den annen side var man redd for amerikansk overreaksjon, som kunne true vestlig sikkerhet, ikke minst innen det nord-atlantiske området. Alliert uenighet skyldes ikke bare forskjellig syn på mål og midler i Korea, men også på hvor klokt og dyktig USA hadde håndtert konfliktens mange sider. Britisk nærvær i Korea var viktig av mange årsaker, én av dem den samme som ble delt av flere andre land, som Australia, Tyrkia, Hellas og Filippinene, som alle ønsket å oppnå amerikanske sikkerhetsgarantier, og derfor sendte styrker til Korea.³¹⁹

USA var før etableringen av NATO opptatt av å inkludere som medlemmer land som hadde direkte betydning for USAs evne og muligheter til å forsvare Vest-Europa og sende forsterkninger dit. Således måtte NATO baseres på land med "reasonable geographic proximity and community of interest". Blant annet Norge og Danmark (med Grønland) måtte derfor inkluderes i tillegg til kjernelandene Storbritannia, Frankrike og Benelux. En slik vurdering ble imidlertid foretatt før Korea-krigen. I og med denne krigen ble USAs blick når det gjaldt forsvar av amerikanske interesser i forhold til Europa utvidet, og det aktuelle allierte fellesskapet – "community of interest" – ble tilpasset og utvidet parallelt. For kolonimaktene Frankrike og Storbritannia var en slik utvidelse unødvendig, disse land hadde tradisjonelt koblet "ute" direkte til "hjemme", og dette ble gjort også da NATO ble etablert. Dette var nok årsaken til at Frankrike insisterte på at Italia måtte inkluderes blant de opprinnelige NATO-medlemsland. Paris mente at et norsk og dansk medlemskap ville dytte fokuset innen alliansen nordover. For å sikre at den nye alliansens oppmerksomhet også ble rettet sydover mot Nord-Afrika og dermed Middelhavet, ville italiensk medlemskap vesentlig styrke franske bestrebelser på å "make a more forceful case for the inclusion of North Africa", der Algerie sto sentralt. Dette var for såvidt en fransk oppfølging av tanker (kfr. en "tredje verdensmakt") som også Bevin hadde fremsatt, men forlatt. Ingen av kjernelandene hadde spesielle behov for å inkludere Italia, men Frankrike fremsatte et ultimatum i februar 1949 om at dersom Italia ikke ble medlem, ville Paris motsette seg norsk NATO-medlemskap. Den franske linje ble nesten kontraproduktiv, men bare nesten: Truman aksepterte nølende, etter påtrykk fra utenriksminister Acheson, å inkludere Italia.³²⁰

Frankrike insisterte så på at Algerie skulle inkluderes i alliansen. Igjen var amerikanerne svært skeptiske, ikke minst fordi man mente at de nord-atlantiske områdene måtte være alliansens "kjerneområder". En inkludering av Algerie, som Paris hevdet var en integrert del av Frankrike, ville i amerikanske øyne innebære at det ble umulig å trekke en logisk grense mellom hva alliansen burde befatte seg med og hva som burde holdes utenfor. Igjen fikk Frankrike det som man ville, kanskje ikke minst fordi landet var så viktig for forsvaret av Vest-Europa, spesielt i en situasjon der Tyskland fremdeles var okkupert, delt og Vest-Tyskland sto uten egne militære styrker. Frankrike hadde argumentert med at alliansens kjerneområde allerede var blitt vesentlig utvidet gjennom inkluderingen av

319 Liland, op.cit., s. 30f, 33, 47ff og 51.

320 Ibid., s. 16 og 19. Sitater også herfra.

Alaska, Canadas nordlige (arktiske) territorier, foruten Danmark og Norge. USA anså et slikt syn søkt, men aksepterte motstrebende å inkludere Algerie, samtidig som det ble understreket at dette representerte et unntak. Å inkludere ytterligere koloni-områder ville innebære risiko for at USA kunne trekkes inn i konflikter i mange deler av verden.³²¹ At Frankrike lyktes i å inkludere Nord-Afrika, og dermed rette mer alliert oppmerksomhet mot Middelhavet, var neppe imot britiske ønsker. Britene hadde egne interesser å ivareta. For London utgjorde Middelhavet i 1949, selv to år etter Indias selvstendighet, fremdeles imperiets navlestreng.

På bakgrunn av at Frankrike var under sterkt press i Indokina, kom det fra fransk hold alarmistiske varsler om at sovjetiske eller sovjetisk-vennlige styrer kunne innsettes fra Korea til Iran, og dermed kontrollere eller true hele Stillehavskysten og kysten langs Det indiske hav fra det østlige til det vestlige Asia. Dermed kunne ikke bare vestlige interesser, men også viktige råvaretilførsler, trues. Dessuten ville en slik utvikling kunne svekke Europas internasjonale betydning og innflytelse. Slike advarsler kunne få gjenklang i britiske miljøer, som fremdeles betraktet Det indiske hav som "a British lake"³²² som blant annet grenset mot britenes mange øst- og sør-afrikanske besittelser, og strakte seg i retning Malaya og Singapore i nordøst, og helt til Australia i sydøst. Også USA var blitt mer mottagelig for forsvar av vestlige interesser i Asia etter Maos Kina og krig i Korea. Etter Indias selvstendighet var man i Europa også vitne til at Nederland ga slipp på Indonesia, samme år som NATO-pakten ble underskrevet. Haag forsøkte, kort før NATO-traktaten ble underskrevet, å koble landets påtenkte NATO-medlemskap til ønsket om at USA skulle lette sitt press om nederlandsk koloniavvikling. USA lot seg ikke bevege, og Acheson noterte "The Dutch capitulated under pressure".³²³ Nederlands styrke og betydning kunne med andre ord ikke sammenlignes med den franske da traktaten skulle endelig utformes og underskrives. Samtidig bidro dette til at Nederland gradvis (landet hadde flere kolonier som etterhvert ble avviklet) fant sin plass blant de mange mindre, ikke-koloniale allierte land. Av NATOs opprinnelige medlemsland fortsatte Belgia som kolonimakt (i Kongo) frem til 1960. Portugal, som med Azorene var et vesentlig tilknytningspunkt for USAs muligheter til å forsterke Vest-Europa militært, forble endog kolonimakt til 1975. Skillelinjen og utfordringen kolonimakt/ikke-kolonimakt innen NATO var med andre ord relevant de første 25 år av alliansens historie.

Allerede ved NATOs tilblivelse var derfor hjemme knyttet til ute. Ved alliansens etablering så særlig amerikanske myndigheter trusselen fra Sovjetunionen som en bredere, internasjonal trussel, som ikke var begrenset til Europa, men som ikke kunne håndteres uten et markert og vedvarende amerikansk engasjement i Europa, understøttet av andre langt fra like effektive regionale sikkerhetsarrangementer i andre deler av verden. USA, som ikke var gjenstand for trusler om konvensjonelle angrep, og ennå ikke kunne nås (i

321 Ibid., s. 19f.

322 Ashely Jackson viser til dette uttrykket i sin anmeldelse av Saki Dockrills omtalte Britain's Retreat from East of Suez, fra *The Round Table*, nr 377, oktober 2004, s. 874.

323 Liland, op.cit., s. 45.

påvente av interkontinentale missiler) og derfor trues militært, ble ofte oversett i artikkel 5-sammenheng. USA ble kun regnet som eksportør av sikkerhet, ikke importør.

Korea ble den eneste konflikt der britiske styrker kjempet direkte militært mot styrker fra et større kommunistisk land. At Kina intervenerte i konflikten i 1950, påvirket trolig også både Trumans fredsslutning med Japan i 1951 og hans beslutning om å gi Japan tilbake full suverenitet i april 1952, begge deler mens Korea-krigen pågikk. Selv om britene aksepterte både dette og likeledes den oppfølgende amerikanske beslutning om å remilitarisere Japan gjennom opprettelse av japanske Selvforsvarsstyrker, likte London lite at Japan ble gjenreist som viktig internasjonal aktør og potensielt viktig økonomisk konkurrent. At USA gikk til disse skritt, skyldtes den åpenbare Kina-kritiske linje som fulgte både Maos maktovertagelse og USAs direkte militære strid med Kina under Korea-krigen.³²⁴

Også utviklingen i Indokina illustrerte hvordan flere faktorer spilte sammen. Britene mente Indokinas råvarer var viktige for deres nærvær i Malaya, mens USA også så på Indokinas betydning for Japans gjenreisning. Åpningen for at Maos Kina kunne samspille med Sovjetunionen også her for å svekke vestlige interesser ble tillagt vekt, men det var primært kun USA som aktivt støttet Frankrikes krigføring i Indokina. I 1954 betalte Washington ca. 80 prosent av de franske krigsutgiftene.³²⁵ Endringene i Kinas rolle, fra å komme ut av skyggen av japansk okkupasjon og de europeiske kolonimaktens grep, til primært å erklære USA som fiende nr. 1, og dertil forsøke å innynde seg hos Stalin, kom som en ubehagelig påminnelse for amerikanske myndigheter om USAs makt og omkostningene ved å fremstå som den ledende vestlige aktør internasjonalt.

DET ØSTLIGE MIDDELHAVSOMRÅDE – NATOS DOBBELT-FUNKSJON FOR BRITENE

Ved siden av Korea, utgjorde situasjonen i Middelhavet et sentralt element ved britenes bestrebelser på å forplikte USA til militært nærvær i Europa. Middelhavet utgjorde selve nerven i det britiske imperiet, og britene hadde støttepunkter i Gibraltar, Malta, Kypros og Suez-kanalen. Omlandet var viktig, britene hadde herredømme over store områder i Midtøsten og sterk innflytelse over Egypt. Også situasjonen på gresk område var viktig for britenes "livslinje". Da borgerkrig ble innledet i Hellas fra desember 1944, oppsto derfor en ny trussel mot britenes imperiale interesser. Britene hadde få år tidligere slått tyskerne og italienerne i Nord-Afrika (herunder El Alamein i 1942) og dermed forhindret at aksemaktene kunne true britiske besittelser langs Suez og i Midtøsten, som igjen ville ha truet både med å avskjære britene fra India og deres kolonier i Afrika og Asia, og britenes

324 Northedge, op.cit., s. 197f. Av Marr, op.cit., s. 101f, fremkommer at Mao forsøkte å påføre vestlige styrker under FN-flagg så store tap i Korea at landene ville bli tvunget til å trekke seg ut. Dersom man lyktes i å bryte vestlig moral, kunne Kina stille seg i et så godt lys i forhold til Stalin at Moskva var villig til å dele kjernevåpen-teknologi med kineserne.

Kinas krigstap er anslått til mellom ca. 200.000 og 400.000, herav Kuomintang-krigsfanger, fra den slagne siden i den kinesiske borgerkrig, som ble sendt inn først i striden som kanonføde for gjennom sitt blotte antall å demoralisere amerikanske og britiske tropper.

325 Liland, op.cit., s. 47f.

energitilførsler, som deres krigsinnsats var avhengig av.

Kort tid etter at han hadde overtatt som statsminister, og like etter Potsdam-konferansen, hadde Attlee konstatert at The British Commonwealth

is not a unit that can be defended by itself. It was the creation of sea power. With the advent of air warfare the conditions which made it possible to defend a string of possessions scattered over five continents by means of a Fleet based on island fortresses have gone ... The British Empire can only be defended by its membership of the United Nations Organisation...if the new organisation is a reality, it does not matter who holds Cyrenaica [Nordøst-Libya] or Somalia or controls the Suez Canal. If it is not a reality, we had better be thinking of the defence of England, for unless we can protect the home country no strategic positions elsewhere will avail.³²⁶

Attlee erkjente derfor på et vis at tiden og teknologiske fremskritt hadde løpt fra imperiet. Imperiet kunne ikke lenger forsvares troverdig kun gjennom sjømakt og utplassering av ekspedisjonsstyrker. Attlee fremholdt i påfølgende måneder at britene måtte være forberedt på å oppgi landets korte rute, gjennom Middelhavet, til India og i stedet “work round the Cape”, fordi Suez-kanalens uunngåelige selvstendighet uansett, før eller siden, ville gjøre den korte ruten mindre viktig. Finansministeren så for seg store innsparinger, ved at britiske garnisoner og baser langs den korte ruten kunne slankes, men utenriksminister Bevin sto på sitt. Sammen med motstand fra de væpnede styrker, britenes økende avhengighet av olje fra Midtøsten, den økende uroen i Palestina og frykten for russisk inngripen, ble Attlees håp om “disengagement” gjort til skamme.

Hendelsen illustrerte et fenomen som i økende grad skulle prege britisk politikk: Man risikerte å bli fange av sin fortid. For Bevin var situasjonen og utfordringen klar:

The security of the route through the Mediterranean and Middle East is vital to the safety of the British Empire. This area is one for which we must [...] retain, under the World Organisation, primary responsibility, which we should firmly refuse to share with the USSR. [...] it would be very risky and undesirable to place the Soviet Union anywhere and in any way on this route.³²⁷

Også på dette feltet fikk Bevin gjennomslag for sitt syn. Regjeringens vektlegging av FN i disse første etterkrigsårene er symptomatisk. Samtidig så London den sovjetiske trussel både i det gryende Øst/Vest-perspektivet, men også i forhold til den tradisjonelle stormaktsrivalisering mellom Storbritannia og Russland.

326 Dilks, op.cit., s. 32, sitatet fra Attlees Memorandum av september 1945. Dilks viser til tre memos fra henholdsvis 1., 10. og 17. septembebr 1945.

327 Ibid., s. 33, Bevins råd til kabinettet, gjengitt i Attlees memorandum av 1. september 1945.

I 2. verdenskrigs slutfase hadde Churchill ikke klart å forhindre Sovjetunionen fra å ta kontroll over Bulgaria og Romania, der opposisjonen skrittvis ble sjaltet ut etter øst-europeisk mønster, men han hadde (blant annet gjennom den berømte prosentavtalen med Stalin) sikret britisk innflytelse i Hellas. Den greske borgerkrigen truet nå imidlertid med å frata britene denne stillingen. Britiske styrker sto i landet til og med mars 1947, deretter gjorde Storbritannias økonomiske situasjon det nødvendig med tilbaketrekning. Den greske militærjuntaen appellerte da til USA, og svaret kom etter at Sovjetunionen i noter til vestlige stormakter hadde krevet et nytt arrangement for Bosphorus-utløpene, der kun Svartehavsmakter skulle ha rettigheter. Forsvaret av strekene skulle ikke bare være Tyrkias ansvar, slik *Montreux*-konvensjonen av 1936 tilsa, men bli delt med Sovjetunionen. For britene forsterket disse sovjetiske utspillene frykten for at forbindelsene til Imperiet skulle svekkes eller trues. Bevin mente slike sovjetiske fremstøt for å tilegne seg innpass i Middelhavet representerte "a thrust across our throat".³²⁸ Britene hadde ført krig i området tidligere (Krim-krigen (for å hindre Russland fra å kunne trenge ut gjennom strekene) og Gallipoli-landingen 1915/16 (for å nekte tyrkerne å hindre britisk/franske forsterkninger til Russland)), og støttet nå Tyrkias avvisning av de sovjetiske krav, men fryktet at tyrkerne ikke kunne motstå presset. Britene var derfor tilfredse med at USAs svar kom i form av Truman-doktrinen (se forrige kapittel).³²⁹ Truman foreslo økonomisk støtte til både Hellas og Tyrkia. Hensikten var samtidig at doktrinen ikke skulle ha noen definert geografisk begrensning, slik at støtte til andre land under press også ville være aktuell. For å understreke at doktrinen hadde mer generell anvendelse, ble den fulgt opp allerede i juni av Marshall-hjelpen.

For britene innebar Truman-doktrinen en klar konstatering av at Storbritannias unilaterale historiske forpliktelser i forhold til de sydøstlige deler av Europa nå var avviklet og forlatt. Britiske myndigheter håpet nok på at Storbritannia kunne komme tilbake når landet igjen var kommet økonomisk på fote.³³⁰ Disse begivenhetene skisserte allerede klare konturer av hva som skulle komme få år senere, nemlig at NATO og opptaket av Hellas og Tyrkia som medlemsland både kunne ivareta bredere vestlige og mer spesifikke, imperiale britiske interesser. Med andre ord; britene ble avlastet, samtidig som den kostbare unilaterale rammen for britiske forpliktelser, som man ikke lenger hadde råd til, kunne erstattes av en formalisert, flernasjonalt ramme, i form av NATO, der USA hadde overtatt den viktigste delen av både ansvar, oppdrag og ikke minst regningen for forpliktelser som i stor grad også kom Storbritannia til gode. NATO fikk således en slags dobbeltfunksjon for britene: Alliansen ivaretok britiske interesser ved å ivareta bredere vestlige interesser, slik særlig USA så dem.

En annen interessant side ved hendelsene første halvår 1947 var at London i juni besluttet at *indisk selvstendighet* skulle fremskyndes allerede til august dette året. Britene

328 Northedge, siterer utenriksminister Bevin, se s. 55.

329 Ibid., s. 58 og 75. Truman-doktrinen (fra mars 1947) understreket som nevnt at USA ville støtte "free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities and by outside pressure".

330 Ibid., s. 58f.

hadde etter krigsslutt i 1945 erkjent at man ikke hadde midler til å kunne kontrollere utviklingen i India, herunder de to store utfordringene religiøs konflikt og et udelte land. Utviklingen gikk raskt, og beslutningen om selvstendighet ble derfor knyttet til enigheten om deling av britisk India (i India og Pakistan). Med indisk selvstendighet forsvant et viktig rasjonale for britenes behov for sikre forbindelseslinjer gjennom Middelhavet og Suez. Fordi britene, etter å ha gitt slipp på India i 1947 og Palestina i 1948, sistnevnte av mange av de samme årsaker (religiøs splid og ønsker/krav om deling av mandatområdet), la vekt på å holde på sine øvrige imperiale besittelser, hadde britene imidlertid uttalt behov for de samme forbindelseslinjer i forhold til sine betydelige gjenværende kolonier i det østlige og sørøstlige Afrika, foruten i Asia.³³¹ Disse forbindelsene var dessuten fremdeles viktige for Londons fortsatt nære forhold til Australia og New Zealand. Det var derfor neppe slik at imperiet var halshugget etter Indias og Pakistans selvstendighet, eller at britenes klamring til en politikk som geografisk sentrerte om Suez-kanalen var som om “Charles I walked and talked half an hour after his head was cut off”.³³² Tapet av India styrket, i militær forstand, snarere behovet for et betydelig militært nærvær i Midtøsten, “a theatre from which the British would have to fight in a future war”, slik den britiske militære ledelse fortsatt var overbevist om i januar 1947.³³³

Ett år senere ga Bevin uttrykk for at det voksende sovjetiske press truet med å ødelegge forsvaret av Commonwealth, som han mente baserte seg på a) de britiske øyers sikkerhet, b) kontroll av sjøforbindelsene til Samveldelandene, og c) forsvaret av Midtøsten.³³⁴ Midtøsten sto derfor fremdeles sentralt i britisk strategi og politikk. Samtidig medførte dette tradisjonelle britiske “imperiums”-fokus at Whitehall så sent som i 1948, ett år før underskrivningen av Atlanterhavspakten, “had no real strategic doctrine beyond defence of the Empire, protection of the sea routes and of air bases”.³³⁵

Da NATO ble etablert var Storbritannia derfor fremdeles den ledende vestlige aktør i det østlige Middelhav og Midtøsten. Dette var områder som i betydelig grad hadde vært ottomanske, mange helt inntil 1. verdenskrig. Selv om USA overtok britenes forpliktelser i forhold til Hellas allerede i 1947 (se nærmere under), var amerikanerne opptatt av at britene kunne spille en så aktiv rolle som mulig. Dette representerte nok et element i grunnlaget for at USA gradvis aksepterte å forplikte seg til permanent, militært nærvær i Vest-Europa. I 1948 ga USA uttrykk for at “the security of the Middle East is vital to our security”. Samtidig ble det fremholdt at USA ikke aktet å duplisere britiske kapasiteter og strategisk nærvær i området. Å søke overført ansvar og forpliktelser fra britene til amerikanerne ville skape nye problemer og utfordringer, derfor fastslo man i denne sammenheng at USA “must do what we can to support the maintenance of the British

331 Sanders, op.cit., s. 84–78.

332 Sitatet brukt av Stockwell, op.cit., s. 171.

333 Dilks, op.cit., s. 43, siterer sjefen for britenes luftforsvarsstab, i annekset til en Kabinettkonklusjon av 15. januar 1947.

334 Ibid., s. 52. Dilks siterer her Bevins memorandum av januar 1948 “Review of Soviet Policy”, som bl. a. lå til grunn for Bevins viktige Parlamentstale 22. januar 1948.

335 Ibid., s. 35.

of their strategic position in that area”.³³⁶ I denne sammenheng ga britene tydelig uttrykk for sitt ønske om å knytte NATO til utviklingen i det østlige Middelhav og Midtøsten.³³⁷ Slike britiske interesser ble blant annet reflektert gjennom de første innledende forsøkene på å etablere allierte strukturer etter at den Nord-atlantiske traktat var inngått i april 1949. Tre allierte, regionale planleggingsgrupper, for henholdsvis nord-, sentral- og syd-regionen, ble etablert før Korea-krigen brøt ut. Når det gjaldt hovedkvarteret for sistnevnte, “The Southern Europe – Mediterranean Regional Planning Group”, foreslo britene illustrerende nok at dette skulle legges til London. Dette var lite populært i Roma. Italienerne ønsket å inngå i den vest-europeiske region, fordi man fryktet at Middelhavsregionen ville ha beskjeden innflytelse i felles-allierte spørsmål.³³⁸

Amerikansk støtte til britenes nærvær i det østlige Middelhavsområde gikk imidlertid hånd i hånd med rivaliseringen mellom de to land om topp-posisjoner i den fremvoksende allierte kommandostrukturen. Som nevnt ble slike stillinger i henholdsvis Nord-Atlanteren og Middelhavet knyttet sammen. På dette tidspunkt var også USAs 6. flåte i Middelhavet blitt større enn britenes Middelhavsflåte. Under NATOs aller første periode, da Militærkomitéen ennå møttes bare tidvis, var det daglige oppsyn med alliansens militære aktiviteter underlagt *the Standing Group*, bestående av en amerikansk, en britisk og en fransk offiser på generalsnivå. Denne ordningen symboliserte at helt fra alliansens tilblivelse hadde Frankrike tilhold i alliansens kjerne, og landet så seg selv som en ledende Middelhavsmakt, som ikke likte at briter og amerikanere skulle dominere også i denne regionen.³³⁹ Det var derfor en utfordring også for Paris at britene hadde forhåpninger om en egen alliert Middelhavskommando, lagt til Malta, med britisk sjef, og helst nesten sideordnet med SACEUR. Løsningen ble imidlertid en annen. USA ønsket ikke at noe annet alliert land skulle ha kommando over den amerikanske 6. flåte, også i lys av muligheten for å bestykke fartøy med kjernevåpen.

Det allierte området i Europa ble inndelt i tre regioner, og USA ble gitt kommandoen over styrkene i den sørlige regionen, CINCSOUTH, med sete i Napoli. Britene ønsket imidlertid at deres kommandør i Middelhavet måtte utnevnes til “supreme allied commander”, som skulle rapportere direkte til “the Standing Group”. Et kompromiss mellom briter og amerikanere ble inngått i november 1952, som innebar at en egen *Allied Forces Mediterranean* ble opprettet i mars 1953, underlagt en britisk admiral. Lord Mountbatten, sjefen for Royal Navys Middelhavsflåte, ble gitt denne stillingen, som i praksis ble likestilt med CINCSOUTH, og dermed også underlagt SACEUR.³⁴⁰ Styrkeforholdet mellom USA og Storbritannia, ikke bare i Middelhavet, men i hele det allierte området, var derfor allerede på dette tidspunkt, da NATO ble omformet til en effektiv militær organisasjon, ikke til å ta feil av. En av Korea-krigens umiddelbare følger var at USA var

336 Liland, sitater hentet fra s. 53f.

337 Ibid., s. 55.

338 Bland, op.cit., s. 134f.

339 Pedlow, op.cit., s. 15 og 28.

340 Ibid., s. 31, og Kaplan, op.cit., s. 12.

blitt mer selvsikker, og ønsket å konsolidere sin sentrale posisjon i alliansen, i samsvar med landets militære kapasiteter og nyvunne rolle i og rundt Vest-Europa. Den nord-atlantiske alliansen ble derfor i praksis raskt en allianse basert på allierte lands interesser *både* i det nord-atlantiske området og i Middelhavet. Dette innebar ofte at britiske posisjoner og interesser i størst grad ble berørt. Middelhavs- og Midtøsten-regionen var selve møteplassen for interesser knyttet til henholdsvis alliansens hjemme- og ute-områder.

Den oppfattede trusselen mot Tyrkia, Svartehavsutløpene, Hellas og andre deler av det østlige Middelhavsområdet førte til at det innen det nyopprettede NATO var forståelse for at en helhetlig politikk og strategi for *hele* Middelhavsområdet var nødvendig. Dette var imidlertid vanskelig nettopp fordi forskjellige stormaktsinteresser og andre nasjonale hensyn innen alliansen sto i strid med hverandre. Britenes rivalisering ikke minst med USA og Frankrike om hvordan en alliert kommandostruktur skulle organiseres, og hvem som skulle lede den fra hvor, medførte også at britene i 1951 foreslo at den britiske lederen for NATOs foreslåtte Middelhavskommando (Mountbatten) skulle rapportere til lederen for hva britene foreslo skulle være en Midtøsten-kommando (MEC), en kommando som kunne binde NATO til andre regionale allianser. Dette ville ikke bare sikre Storbritannia en privilegert posisjon i Middelhavet i allianse-sammenheng, men også knytte alliansen – og særlig Tyrkia – til forsvaret av Midtøsten. Tyrkia var en buffer mot uønsket sovjetisk innflytelse i området, en buffer britene ut fra sine strategiske interesser i regionen ønsket å knytte nærmere vestlig sikkerhets- og forsvarssamarbeid. En slik preferanse samsvarte med amerikanske interesser. Igjen fremsto Danmark og Norge som de fremste motstanderne av slike britiske ønskemål, og ble denne gang støttet av USA, som ante britenes forehavende, og sørget for at den allierte Middelhavskommandoen ble holdt adskilt fra ethvert spørsmål knyttet til militær aktivitet i Midtøsten.

Britenes MEC-tanke falt, men et nytt forsøk ble senere gjort gjennom etableringen av Bagdad-traktaten (se nærmere under), som britene håpet skulle knytte NATO-interesser til regionale Midtøsten-interesser, slik at NATO kunne understøtte britenes ambisjoner om å beholde betydelig innflytelse i denne regionen. Dette var et nytt eksempel på hvordan britene forsøkte å koble ute og hjemme i NATO-sammenheng, et forhold som bidro til rivaliseringen om den allierte kommandostrukturen i Middelhavet. Da denne rivaliseringen kulminerte, ble det nevnte kompromisset utmeislet, som riktignok etablerte en Middelhavskommando (under CINCSOUTH), men som samtidig reflekterte motstridende interesser gjennom en strategisk lite sammenhengende struktur, uklare militære ansvarslinjer og et knippe av kommandolinjer. Britene mente Mountbatten, i egenskap av CINAFMED (sjef for *Allied Forces Mediterranean*), var kommandør for allierte sjøstridskrefter i hele Middelhavet. USAs 6. flåte ble imidlertid utpekt som en egen alliert slagstyrke (STRIKEFORSOUTH), underlagt den amerikanske CINCSOUTH, som dermed fremsto som et slags alternativ til Mountbattens AFMED. Britene innså at de ikke ville gis reell kommando over den 6. flåte, og nøyde seg med å fremholde at

Mountbatten var den eneste allierte kommandør for sjøstridskrefter i Middelhavet.³⁴¹ For å imøtekomme Frankrike, sørget USA for å flytte NATOs hovedkvarter fra London til Paris, samtidig (april 1952) som NATO fikk sin første generalsekretær og var i ferd med å få militær slagkraft.³⁴² At generalsekretæren var britisk, kompenserte nok noe for flyttingen. Det allierte kommandoapparat i Middelhavet ble i hovedtrekk bevart inntil Frankrike gikk ut av NATOs militære struktur i 1966.

Tyrkisk og gresk NATO-medlemskap betydde at hele Middelhavet var blitt alliert ansvarsområde, inkludert i alliansens hjemme-område. Britene forsøkte noenlunde samtidig, fra 1951, å gjøre Kypros til NATO-medlem. London erkjente imidlertid at å åpne for dette ville innebære både franske krav om å inkludere nord-afrikansk område utover Algerie, og kanskje belgiske og portugisiske ønskemål om inkludering av sine afrikanske kolonier. Kypros ble igjen aktualisert i 1955 da gresk-kyprioter innledet væpnet kamp for å oppnå sammenslåing med Hellas. Tyrkisk-kypriotene motsatte seg dette, ønsket deling av øya, og ble støttet av Tyrkia og Storbritannia. London mente britiske interesser var best tjent med en slik deling, ikke minst i forhold til de britiske militære basene på Kypros.³⁴³ Håndtering av gresk/tyrkiske motsetninger, ikke bare tilknyttet Kypros, var lettere med begge land som NATO-medlemmer.

Også et tredje og fjerde moment i regionen spilte inn: Irak og Iran. Irak, med sin strategiske beliggenhet, sine naturressurser og religiøse betydning (blant annet shiaenes to hellige byer Najaf og Karbala), var en viktig faktor for britene. Det var også Iran. Utviklingen her viste hvordan USA i løpet av få etterkrigsår hadde overtatt britenes tidligere rolle med å patruljere de sydlige grenseområdene mot Russland. En strid mellom Iran og Sovjetunionen utviklet seg alvorlig gjennom 1946. Under krigen (1942) var London og Moskva kommet til enighet med iranske myndigheter om militær okkupasjon av iransk område som et krigstids tiltak blant annet for å motvirke at aksemaktene skulle kunne sette seg fast. Etter krigen ble imidlertid sovjetiske tropper stående i det nordlige Iran, og det ble etterhvert klart at Moskva hadde planer når det gjaldt organiseringen av disse områdene. USA stilte seg i spissen for å motstå de sovjetiske ønskemål, og med denne støtten lyktes det å oppnå sovjetisk militær tilbaketrekning to måneder etter at Moskva hadde oversittet sin egenproklamerte frist for å trekke sine styrker hjem. Briter og amerikanere så dette som bekreftelse på at sovjetisk press kunne motstås gjennom fasthet.³⁴⁴

Iran spilte generelt en viktig rolle i bestrebelsene på å motvirke sovjetisk innflytelse sydover, over Kaukasus og det kaspiske området, og ble derfor av amerikanere og briter ansett som en viktig buffer på linje med Tyrkia. Britiske interesser i iransk oljeproduksjon var dessuten betydelige. Grekerne, iranerne og særlig tyrkerne var misfornøyde med ikke å bli invitert med som alliansemedlemmer i NATO i 1949. Det var intet plaster på såret at landene ble forespeilet å kunne inngå i en mer "lokal" regional forsvarsallianse.

341 Pedlow, op.cit., s. 33.

342 Kaplan, op.cit. s. 12, og Liland, op.cit., s. 54 og 56.

343 Liland, s. 88.

344 Northedge, op.cit., s. 60f. Se også Dilks, op.cit., s. 35f.

Britene var derfor svært oppsatt på at de NATO-allierte ved etableringen av alliansen skulle offentliggjøre en erklæring som støttet de tre landene. Britene erkjente at sammensetningen av NATO-medlemmer "might have undesirable repercussions on certain nations". En slik støtteerklæring ville etter britisk syn være "virtually as important as the conclusion of the North Atlantic Pact itself".³⁴⁵ Dette viste hvordan spesifikke britiske interesser, nasjonale og imperiale, spilte en viktig rolle for britisk adferd, og medførte britiske forsøk på å koble allierte og spesifikke britiske interesser sammen. Evnen til å forme egne interesser i samspill med allierte interesser, slik at britiske og allierte interesser i stor grad var samsvarende, eller fremsto slik, var en metode London søkte å bruke for å influere hva som ble identifisert og senere vedtatt som omforente, allierte mål. Dette bidro til å fremme landets stormaktsambisjon. Fenomenet er en ganske karakteristisk side ved britisk NATO-politikk. Mens vi holder oss til regionen ved det østlige Middelhav: Fordi situasjonen i denne regionen påvirket vestlige lands sikkerhet og interesser både i alliert hjemme- og ute-sammenheng, og var en møteplass mellom disse, ble nærvær og innflytelse her desto viktigere for vestlige stormakter. Dette bidro til at rivaliseringen mellom dem ikke minst ga seg utslag i NATOs regionale nærvær.

345 Liland, op.cit., s. 25.

“Retreat from Empire”: India, Suez – og østenfor

BRITER, BYRDER, BRØDRASJONERING OG BRODESKAP

Vi har konstatert at NATOs betydning for britene må sees i lys av britenes interesser og engasjement internasjonalt. Før alliansen ble opprettet i 1949/50, hadde Storbritannia under Attlee og Bevin allerede tatt vesentlige skritt i forhold til landets forpliktelser også utenfor Europa. Av Churchills tre sirkler besto “the Empire circle” som en vesentlig del av britisk politikk også i perioden 1945–66, selv om sirkelen i denne perioden ble stadig mer Commonwealth og tilsvarende mindre imperium. Londons håndtering av britiske besittelser og interesser innenfor denne sirkelen er også historien om i hvilken grad og hvordan britene inntok en realistisk tilnærming til sine evner og muligheter. Churchills tredje sirkel gled på noe vis ut av basisen for britenes selvbylde gjennom 1970-årene, da Commonwealth-kortet skiftet fra “apparent asset” til “apparent burden”.³⁴⁶ Dette endret seg siden, da sirkelen ble nydefinert og søkt restituert.

Vinteren 1947 var svært kald. Etter å ha holdt ut denne, ble den britiske befolkning “belønnet” med innføring av brødrasjonering påfølgende sommer, fordi myndighetene ikke hadde nok dollar til å kjøpe tilstrekkelig med amerikansk mat. Paradoksalt nok måtte britene sørge for at hunger kunne unngås i India og den britiske okkupasjonssonen av Tyskland, områder som britene hadde forpliktelser overfor, mens den britiske befolkning selv ble gjenstand for en rasjonering som man ikke engang hadde hatt under krigen. Bortsett fra 60.000 jødiske flyktninger fra Tyskland og Sentral-Europa, som ankom de britiske øyer i årene etter Hitlers maktovertagelse, var befolkningssammensetningen på de britiske øyer omtrent den samme i 1945 som den hadde vært i sen middelalder. I 1945 bodde kun ca. 30.000 ikke-hvite permanent på de britiske øyer. Krigen hadde bidratt til fremveksten av en større middelklasse, samtidig som det britiske klas-

³⁴⁶ Wallace, 2005, op.cit., s. 53.

sesamfunnet besto. De innbakte klasseskillene hadde et slags tidløst, men likefullt noe middelaldersk preg, som på flere vis var betinget av Imperiet og den globale autoriteten britene var i ferd med å miste. Selv om krigen i noen grad samtidig hadde myknet opp klasseskillene, besto fremdeles de vesentligste kjennetegn, som ikke ble prinsipielt endret gjennom Labours valgseier og regjeringsmakt 1945-51. Landet ble i denne perioden (1940/50-årene) styrt av grupper som i vesentlig grad kjente hverandre fra *public schools* og *oxbridge*. Fra flere hold ble det fremholdt at public schools hadde bidratt til landets ledersvikt på 1930-tallet helt opp til de første krigsnederlag, og tanker om å innføre offentlig enhetsskole ble derfor etter krigen lansert, men oppgitt. Det britiske samfunn ble tydeligere karakterisert gjennom et fininndelt middelklasse-hierarki.

Blant annet kanadisk press om mangel på mulighet til fri flytting mellom de forskjellige delene av Imperiet bidro til at London i 1948 vedtok the *British Nationality Act*, som kort sagt erklærte at alle borgere underlagt den britiske Krone hadde britisk statsborgerrett. Dette ga i prinsippet ca. 800 millioner mennesker rundt i verden rett til å bosette seg på de britiske øyer. Det forelå ingen frykt for masseinnvandring, for hvorfor skulle asiater, afrikanere og karibiere ønske å bosette seg på de små, overbefolkede britiske øyer? Fri bosetting innebar primært at briter fra de britiske øyer kunne slå seg ned i tradisjonelle britiske utflytningsområder som Australia/New Zealand, Syd-Afrika og Canada, og dernest kunne flytte mellom disse ved behov. Slike områder var britenes "Amerika". Flytting i andre retninger, til de britiske øyer, hadde man så langt minimal erfaring med. Effektene av den nye lovgivningen kom først 10-15 år senere. At tilsiget av innvandrere fra imperiets mange hjørner tok av fra overgangen mellom 1950- og 60-årene, var "a far bigger story than simply a tidying-up after Empire".³⁴⁷ Flyttingen skjedde ikke bare til de britiske øyer, men i stor grad også fra: I 1960-årene flyttet godt over en halv million briter nettopp til de nevnte tradisjonelle dominions Australia, Canada, New Zealand og Syd-Afrika. Disse befolkningsbevegelsene førte til at "Britain has become a world island, a little America, despite itself".³⁴⁸ Dette er et fenomen, og et faktum, som i seg selv har bidratt til å befeste den tradisjonelle britiske identitet.

Da 2. verdenskrig var over, betraktet britiske myndigheter ikke dette så mye som "the dawn of a brave new world", men snarere som "the end of a bad old one". Krigen hadde hatt ett mål: *Victory*. Seier betydde for britenes del nasjonal overlevelse. I motsetning til under 1. verdenskrig, hadde britene ikke kjempet for imperiets makt og prestisje, men for at Storbritannia og de britiske øyer skulle bestå som selvstendig stat. Man sloss også fordi man var lovet velferdsstaten etter krigsslutt. Om amerikanerne mente de kjempet for demokrati, hadde britene i mindre grad vært opptatt av hvilket styresett naboene hadde, så lenge de ikke truet britisk uavhengighet.³⁴⁹ Britenes tilslutning, slik *The Atlantic Charter* fra 1941 innvarslet, til hva Whitehall ønsket å fremstille som anglo-amerikanske

347 Marr, op.cit. s. 324.

348 Ibid, s. 35, 40-47 og 323f. Sitat fra s. 324.

349 Michael Howard, 1995, op.cit., s. 805f.

verdier, som demokrati, menneskerettigheter og en liberal rettstat, syntes derfor å ha iallfall to sider: På den ene side var tilslutningen i noen grad taktisk fundert, fordi koblingen til USA var essensiell for briternes mulighet til å overleve krigen som selvstendig aktør, og fordi britene måtte "overse" slike verdier der de vanskeliggjorde britisk kontroll over sitt imperium. På den annen side fremsto nettopp disse verdiene som genuin del av briternes politiske univers, men hadde ikke samme gyldighet, anvendelse og "gjennomslagskraft" i alle deler av besittelsene som på de britiske øyer. Riktig eller galt, britene likte i hvert fall å se seg som koloniherrer som ikke bare tok, men også ga: En fremstilling som passet mange briter kan illustreres gjennom følgende eksempel på angivelig forskjell mellom datidens franske og britiske Afrika-politikk: "the established French policy of turning the African native into a good Frenchman ... compared with the British policy of helping the native to become a good African".³⁵⁰ India, Australia, Canada, New Zealand og Malaysia, foruten Hong Kong, fremstår som eksempler på at slike anglo-saksiske verdier har satt sine spor, og britene har lyktes i også å etterlate positive avtrykk. Situasjonen i flere andre tidligere britiske kolonier og mandatområder kan derimot avkrefte at et slikt britisk selv-bilde har vært realistisk.

Britene visste i 1945 at de ikke hadde bekjempet Tyskland alene, likeledes at Storbritannia var gått til krig i september 1939 ikke for Polens skyld, men *de facto* for å begrense tysk dominans. Britene erkjente hvilke enorme omkostninger krigen hadde påført Sovjetunionen, og så derfor på ett vis sovjetisk dominans i Øst-Europa som langt på vei et rimelig utfall av denne innsatsen. Følelsen av å "ha vunnet krigen, men tapt freden" var langt fra kommet ennå.³⁵¹ Britene befant seg i en slags limbo, på vei fra det gamle – revet opp av krigen – til en ny orden, der London forsto at briternes plass ikke kunne bli den samme, uten ennå å vite hva den ville komme til å bestå i.

INNLEDNINGEN TIL "RETREAT FROM EMPIRE"

Allerede innen 1947 var det klart at Storbritannia "was boxing far above its weight and was not enjoying it". I tillegg til sine betydelige styrker i Tyskland, Palestina og Egypt, hadde britene sendt tropper for å avverge at Tito tok kontroll over Trieste og omland, og i tillegg kom den galopperende prosessen i retning indisk selvstendighet.³⁵² Selv styrkene på tre millioner indisk og britisk personell som *Raj* (briternes styre av India) kontrollerte, kunne ikke sikre ro og orden. Samtidig fryktet London at tap av India ville "significantly impair the strategic coherence of the Empire".³⁵³ Britene hadde i 1945 stasjonert militære styrker i 41 land eller separate områder, og var således representert i nesten ethvert reelt eller potensielt konfliktområde i verden.³⁵⁴ Ennå var det imidlertid ikke vilje til å

350 Deighton, op.cit., s.839, siterer Ronald Hyam, *The Labour Government and the End of Empire, 1945–1951*, Part I, London 1992.

351 Howard, 1995, op.cit., s. 806.

352 Ibid., s. 808, sitatet Howards egen formulering.

353 Sanders, op.cit., s.81 og 77.

354 Ibid. s. 50.

beskjære dette omfattende knippe av forpliktelser og ansvar.

Da Marshall-hjelpen kom fra 1947, kunne den imidlertid ikke forhindre at britene måtte innlede sin "Retreat from Empire", en prosess som skulle bli preget av "Withdrawal and Entrenchment", tilbaketrekning og "å sette seg fast" (se kapitlene 3 og 5). I mellomkrigstiden hadde britene vedtatt to *India Act* i henholdsvis 1919 og 1935, der britene beholdt ansvar for Indias indre og ytre sikkerhet, mens inderne i økende grad fikk kontroll over alle andre oppgaver. Loven fra 1935 åpnet for dette prinsippet også på føderalt nivå. Mens britenes hensikt hadde vært å "side-track demands for independence", virket lovene i motsatt retning: Inderne så disse som tegn på britisk svakhet. Prosessen mot selvstendighet var derfor godt innledet før krigen, men ble satt på vent under krigen, da ingen alvorlig motstand mot *Raj* inntraff, ikke minst fordi Japan fremsto som et mye verre alternativ enn britene i de fleste indiske øyne.³⁵⁵ Japanerne hadde under krigen i Asia forsøkt å fremstille konflikten som en kamp mellom asiatiske folk og vestlige kolonimakter. Etter 1945 erkjente London at man ikke hadde ressurser til å håndtere situasjonen hverken i India eller Palestina.

Selv om Attlee lenge ønsket å bevare et udelte India, som han mente ville utgjøre det beste bolverk i Asia mot hva han anså som "internasjonal kommunisme",³⁵⁶ gikk det fra krigsslutt kun to år før India både ble selvstendig og delt, ved at Pakistan samtidig ble opprettet (august 1947). Burma, som siden ca. 1880 hadde inngått som del av britisk India, ble gitt selvstendighet få måneder senere, fra januar 1948. 55.000 sivile briter vendte tilbake til de britiske øyer. Pakistans navn var sammensatt av landets viktigste provinser (Punjab, Afghanistan (nord-vestlige grenseområder), Kashmir, Sind og Baluchistan).³⁵⁷ Selve "juvelen i kronen", britisk India, var derfor mistet, men i britiske øyne ennå ikke tapt, fordi arvtagerstatene India og Pakistan, og kort etter Ceylon (uavhengighet februar 1948, senere Sri Lanka) valgte å forbli innenfor Commonwealth, som britene hadde forhåpninger til når det gjaldt å kunne beholde innflytelse og nære tilknytninger. Burma valgte å holde seg utenfor Samveldet, som allerede i 1949 byttet navn ved å fjerne "British" fra *British Commonwealth of Nations*, som et forsøk på å reflektere endringene verdenskrigen hadde utløst.

Britene kunne derfor opprettholde sitt selvilde av å være verdensmakt og hjertet i en verdensomspennende gruppe land med felles bånd. Dette bildet ble utfordret, kanskje rystet, av begivenhetene i Palestina. Utviklingen her utfordret imidlertid ikke britenes militære nærvær i Midtøsten som sådan. Britenes grep om Midtøsten var preget av at London hadde gitt henholdsvis arabere (*McMahon*-brevet juni 1916) og jødene (*Balfour*-erklæringen november 1917) motstridende løfter. 2. verdenskrig hadde svekket britisk styre i området, og utfordringene etter Holocaust ble ikke lettere å håndtere. I britiske

 355 Ibid, se s. 86-78. Et fenomen som ikke hadde utgjort noen stor trussel mot britene i India, var opprettelsen av den anti-britiske Indian National Army, bevæpnet og støttet av japanerne. Etter Japans overgivelse, vendte disse styrkene tilbake til India. Britene ville ha dem dømt som forrædere, men de ble møtt som helter av Gandhis Kongressparti.

356 Marr, op.cit., s. 37.

357 Sanders, op.cit., s. 84-77 og Marr, op.cit., s. 37f.

øyne inntok dessuten Palestina og Transjordan (de to autonome områdene innenfor det palestinske mandatområde) en viktig strategisk rolle, dels fordi mandatområdet i seg selv var viktig for å konsolidere britisk kontroll i Midtøsten, men blant annet også fordi britene så for seg at baser kunne tilbys USA som del av prisen for fortsatt amerikansk militært nærvær i Europa. En fullstendig britisk tilbaketrekning fra Palestina kunne derfor skade Bevins atlantisk-europeiske strategi.

Den østlige, autonome delen av mandatområdet, Transjordan, ble selvstendig i mai 1946, men britene opprettholdt et visst militært rådgivernærvær her (den jordanske arabiske legion var eksempelvis i praksis ledet av briter da den deltok i kampene ved Israels etablering i mai 1948). Britene avsto fra deling av det gjenværende mandatområdet vest for Jordan-elven (den andre autonome delen) i 1945/46 fordi man fryktet at dette ville skape presedens for India. Washington ga London beskjed i 1947 om at USAs anerkjennelse av Transjordan ville utsettes inntil det nyetablerte FN hadde truffet en beslutning om Palestinas status, herunder opprettelsen av en jødisk stat.³⁵⁸ I løpet av 1947 innså britene at Palestina var uregjerlig, og den samtidige avviklingen av kolonistyre over India ble medvirkende til at britene besluttet å trekke seg ut. En kompliserende faktor var at krisen i Palestina kom noenlunde samtidig med utviklingen av den greske borgerkrigen. Sammen truet disse begivenhetene stabiliteten i det vitale østlige Middelhavsområdet.

USA oppmuntret som nevnt, i løpet av det første tiåret etter 2. verdenskrig, Londons bestrebelse på å opprettholde britenes nettverk av militære baser i regionen. Til tross for at britene trakk seg ut av det palestinske mandatområdet før mai 1948 og reduserte sitt nærvær i Egypt etter nasjonalist-kuppet der i 1952, beholdt Storbritannia et betydelig militært nærvær i regionen helt til slutten av Den kalde krigen.³⁵⁹ Dette nettverket av britiske baser – i Middelhavet, Nord-Afrika, Midtøsten, Egypt, Sudan, Irak og Den persiske gulf – representerte i denne perioden potensielle springbrett for vestlige motoffensiver i tilfelle sovjetiske anfall, og basene øst for Suez kunne i prinsippet brukes som utgangspunkt for strategiske bombefly. Muligheten for amerikanske baser i Palestina var imidlertid blitt mindre aktuelt etterhvert som USA så andre og mer nærliggende utgangspunkt for å kunne nå mål i Sovjetunionen. Britenes nærvær var derfor primært knyttet til ønsket om å beholde tilstrekkelig innflytelse i regionen i forhold til dens naturressurser og strategiske betydning.

Britene konstaterte at hva som virket i India, ikke var egnet i Palestina, der forhandlinger mellom partene ikke var mulig.³⁶⁰ Britene oppga Palestina i mai 1948, samtidig som staten Israel, etter FN-vedtak, ble proklamert. Arabiske naboland gikk dernest umiddelbart til angrep for å kvele den nye staten i sin fødsel, men mislyktes. Sentral- og Øst-Europa hadde i 1944-47 erfart enorme folkefordrivelsler og delvis utskiftning og bytte av befolkninger. Nå innvarslet britisk tilbaketrekning både fra India og Palestina nye

358 Foreign Relations of the United States, 1947. The Near East and Africa, Volume V, s. 603.

359 Sanders, *ibid.* s. 66f.

360 *Ibid.*, s. 88f.

slike forflytninger, igjen et resultat av de endringer og nye realiteter verdenskrigen hadde skapt, men i denne sammenheng langt mer religiøst basert. Dette fenomenet, med svært forskjellig bakgrunn fra region til region, ble på mange måter et av flere viktige symboler på det sterke og kompliserte oppbruddet fra 2. verdenskrig, fra tidligere mønstre, som ble merket i flere verdenshjørner.

Tilbaketrekningen fra India og Palestina var diktert av utviklingen i disse områdene, ikke av britenes egne ønskemål. Derfor innebar denne første etappen av “Imperial Retreat” at britene ble desto mer innstilt på å holde på de gjenværende besittelsene så lenge som mulig. Britisk politikk etter 1948 er derfor et samspill mellom det fremvoksende trans-atlantiske sikkerhetssamarbeidet og de parallelle forsøkene fra London på å forhindre videre forvitring av imperiet og britiske innflytelsessfærer. Politikken var i det store og hele vellykket, inntil Suez-krisen i 1956 endret situasjonen og i stedet innvarslet en akselerert tilbaketrekning i stor skala. Storbritannia hadde mot slutten av 1940- og begynnelsen av 1950-årene tilstrekkelig militær kapasitet til å kunne opprettholde “the imperial status quo”.³⁶¹ En annen sak var at britene fremdeles ikke hadde råd til dette. Korea-krigen, foruten utviklingen i Middelhavet og Midtøsten, hadde vist at britiske regionale interesser på flere vis samsvarte dårlig med USAs, men hensynet til de britiske øyers egen sikkerhet, som forutsatte USA-nærvær i Europa, kombinert med knappe britiske ressurser, medførte at London valgte å bøye av når Washington ikke lot seg overtale til endringer i sin linje. Dette fenomenet var en vesentlig årsak både til at Storbritannia og USA såpass smertefritt kunne bytte plass i rollen som ledende makt internasjonalt, og til at britene samtidig kunne forbli en viktig – trolig den viktigste – av USAs allierte og rådgivere.

STORBRITANNIA – DEN TROFASTE LØYTNANT – OPPGIR IKKE ROLLEN SOM VERDENSMAKT

Hendelser i Stillehavet hadde trukket USA inn i 2. verdenskrig, og USAs lederskap i den vestlige verden var i høy grad også et resultat av krigsutfallet i Stillehavsregionen og Asia,³⁶² der USA fra krigsslutt i august 1945 gradvis, i motsetning til i Tyskland, tok kontroll over utviklingen i Japan under ett. USA fulgte samme prinsipp her som britene var kjent for, og som Stalin på sin måte praktiserte i “sin” del av Europa, nemlig at “conquest confers the right to determine the future of the conquered”.³⁶³ Da India ble selvstendig, innledet dette en prosess der britenes tradisjonelt sterke posisjon langs de sydlige deler av Asia ble svekket, samtidig som USA konsoliderte sin stilling som ledende regional aktør. Da kommunistene overtok Kina i 1949, endret dette derfor i vesentlig grad bildet. Utbruddet av Korea-krigen året etter skulle styrke USAs nærvær og rolle i Asia, og bekreftet krigstidens lærdom om at situasjonen i Asia i betydelig grad påvirket

361 Sanders, op.cit., s. 84f.

362 M Howard, 1995, op.cit., s. 809.

363 Northedge, op.cit., s. 61f.

USAs sikkerhet og ledende internasjonale rolle, som hvis nødvendig tvang landet til å engasjere seg militært i slike øyemed.

Korea-krigen bekreftet også at britene var desidert junior i forhold til USA. Krigen dokumenterte at briterens tradisjonelle rolle som en uavhengig spiller på verdensarenaen var historie. London sendte 63.000 militært personell til Korea, og var med dette USAs klart viktigste allierte i strid.³⁶⁴ Det var ikke siste gang dette var tilfellet. Som i Europa, hadde Storbritannia egeninteresse av at amerikansk aktivitet i regionen ikke medførte at USA ble svekket. Det kommunistiske Kina fremsto som en utfordring overfor briterens gjenværende Asia-interesser, og britene trengte USAs balanserende nærvær også her. Britene hadde erklært unntakstilstand i Malaya i juni 1948, og Maos seier i oktober 1949 gjorde forholdene i Malaya verre for britene. Opprørerne i Malaya delte interesser med Beijing, og for britene var kontroll over dette opprøret desto viktigere etter krigsutbruddet i Korea i juni 1950. Av slike årsaker brukte britene store ressurser til å understøtte USA i Korea. Situasjonen i Malaya ble forbedret for britene etter Korea-krigens opphør, briterens *counterinsurgency*-operasjoner ble først avsluttet i 1958, og førte til at London året før (1957) ga landet uavhengighet, som Malaysia,³⁶⁵ uten å ha tapt ansikt.

Den slutning som ble trukket i Whitehall av Korea-krigen, var at det nyetablerte NATO nå måtte utgjøre både forum og middel for å gjenopplive, bevare og oppdatere landets spesielle forhold til USA, basert på samarbeidet fra 2. verdenskrig.³⁶⁶ Korea-krigen ble avsluttet gjennom inngåelse av en våpenhvile først i juli 1953. Ett år senere, i september 1954, etter at Frankrike hadde lidd militært nederlag i Vietnam (Dien Bien Phu), ble SEATO (*South East Asia Treaty Organization*) opprettet etter modell av NATO, og medlemslandenes sikkerhet (underforstått mot kommunistisk aggresjon) ble garantert av *både* USA og Storbritannia.³⁶⁷ Briterens asiatiske rolle var ennå ikke utspilt, men måtte ivaretas sammen med USA. SEATOs medlemsland var Australia, Frankrike, Storbritannia, Pakistan, New Zealand, Thailand, USA og Filippinene. Pakistan omfattet dengang både Vest-Pakistan (dagens Pakistan) og Øst-Pakistan (Bangladesh). Sistnevntes nærhet til sydøst-Asia rettfærdiggjorde SEATO-medlemskapet, som overlappet Pakistans tilhørighet til Bagdad-pakten (senere CENTO, se nærmere under). SEATO representerte således en kombinasjon av "out of area"-land, allierte "in area"-stormakter, foruten Australia og New Zealand, som dengang ble betraktet nærmest som britiske, vestlige haleheng. Til tross for at SEATO samsvarte med USAs ønske om regionale sikkerhetsarrangementer, besto den av et altfor sprikende knippe land, som bidro til at organisasjonen aldri spilte noen viktig rolle, og den visnet hen etter Vietnam-krigen, inntil den ble oppløst i 1977. Dette reflekterte også det faktum at for de fleste NATO-land ble ikke Indokina ansett som viktig for forsvar av bredere vestlige interesser, særlig ikke sammenlignet med utviklingen i Midtøsten og Middelhavet. Britene spilte en avgjørende rolle da allierte land avslø

364 Guardian, 25. juni 2010, i anledning 60 års-markeringen av krigsutbruddet.

365 Bestående av Malaya, Nord-Borneo, Sarawak og Singapore. Singapore trådte ut få år senere.

366 L. Freedman, op.cit., s. 35.

367 Sanders, op.cit., s. 68-70 og 83f.

militær assistanse til Frankrike i tilknytning til Dien Bien Phu. Commonwealth-hensyn var blant relevante faktorer.³⁶⁸

Med USAs definitive inntreden i den vestlige lederrollen i 1949/50, ble brite- ne avlastet i forhold til perioden 1945-49, da Storbritannia måtte opprettholde alle sine stormaktsforpliktelser uten å ha midlene til dette.³⁶⁹ Opprustningsprogrammet i Storbritannia (1951-54) ble fulgt opp gjennom forlengelse av verneplikten til to år, som også innvirket på den vanskelige økonomiske situasjonen. Sammen med intern partimot- stand mot å følge USAs linje, bidro dette til at Labour-regjeringen kastet inn håndkleet i april 1951.³⁷⁰ Opprustningen bidro forøvrig til det vest-tyske *Wirtschaftswunder*, ikke minst gjennom britisk behov for leveranser fra den fremvoksende, gjenoppstående tyske maskinindustrien. Dermed styrket også briternes opprustning paradoksalt nok grunnlaget for at den foreldede, arkaiske britiske industri skulle stivne ytterligere og bli utkonkurrert de kommende 10-20 år, og for at britene ble knyttet nærmere Europa handelsmessig.³⁷¹ Opprustningen fra 1951 overbelastet britisk økonomi. Den nye britiske finansministe- ren, Rab Butler, advarte mot følgene både høsten 1951 og 1952:

We were all agreed when we took office that the defence programme we inherited was beyond the nation's means. It was based on assumptions about American aid and the strength of our economy which have since been proved false ... We are attempting to do too much ... Anything more than the current level of expenditure means moving towards a war economy with radical revision of our social and economic policies.³⁷²

Uten nødvendig økonomisk basis, lente briternes fortsatte stormaktsambisjoner seg på et vedvarende usikkert grunnlag. Opprustningen innebar at briternes militærutgifter pr. capita oversteg USAs, og innen 1953 utgjorde disse utgiftene 28,5 prosent av britiske offentlige utgifter. En viktig årsak til denne svært høye andelen var briternes forpliktelse og engasjement også utenom kontinental-Europa. Bare i sonen langs Suez-kanalen holdt Storbritannia ca. 75.000 personell, også etter Indias selvstendighet. Royal Navy opprettholdt sitt globale nærvær, og Royal Air Force ble snart, etter at britene hadde tes- tet sin egen atombombe i 1952, utstyrt med våpen som truet med å ødelegge en fiendes territorium, byer, industri og infrastruktur raskere og enda mer ettertrykkelig enn britene hadde gjort i Tyskland i 1943-45. Egne kjernevåpen ga britene en illusjon av gjenvunnet styrke, men USA utviklet allerede samme år (1952) *hydrogenbomben*, noe britene ikke oppnådde før i 1957.³⁷³ Kjernevåpnenes rolle i britisk sikkerhetspolitikk og i forhold til

368 Liland, op.cit., s. 52f.

369 Howard, op.cit., s. 809.

370 Northedge, op.cit., s. 177.

371 Marr, op.cit., s. 105.

372 Adamthwaite, Eden and the FO, op.cit., s. 243ff.

373 Howard, op.cit., s. 809 og Adamthwaite, Eden and the FO, op.cit., s. 243ff.

landets forbindelser med USA, som begge har innvirket på NATOs betydning for britisk politikk, vil bli nærmere vurdert i kapittel 9.

Mens briter og franskmenn hadde forholdt seg passive da Japan invaderte Mandsjuria i 1931 og Tyskland Rhinland i 1936, hadde Storbritannia denne gang – etter utbruddet av Korea-krigen – lykkes, sammen med USA, i å motstå væpnet aggresjon. Korea hadde dermed korrigeret de store feil man hadde begått i 1931–39, man hadde “hevnet seg på historien”. Britiske myndigheter mente man således hadde motstått “the seductive appeal of appeasement”.³⁷⁴ Dette var briterenes versjon av “aldri igjen”.

Britisk usikkerhet omkring landets rolle, evner og muligheter internasjonalt preget britisk politikk i første halvdel av 1950-årene. Resultatet var uvillighet til å tenke langsiktig og se nærmere på nasjonale interesser og mål. Samtidig forsøkte britiske myndigheter å veive to flagg samtidig: Både fremme av demokratisk selvbestemmelsesrett, som også måtte innebære at de store (særlig Sovjetunionen) ikke skulle kunne pådytte mindre stater (Storbritannia medregnet) sin vilje, mens man samtidig vedlikeholdt en gammeldags imperialisme med London som stormaktssentrum, der Whitehall overrasket ropte ut hver gang andre land, herunder britiske besittelser, tok egne beslutninger som britiske myndigheter ikke likte.³⁷⁵ Denne dobbeltheten og samspillet mellom henholdsvis småstats- og stormaktstenkning og -opptreden, bidro til at briterenes tilpasning til etterkrigstidens fremvoksende maktforhold og mønstre ble problematisk og langvarig. Storbritannias stormaktsinteresser og verdensmakrefleksjoner var fremdeles knyttet til å bevare status quo overfor en verden i rask forandring.

Forestillingen fra 1945 om at Storbritannia og imperiet var omgitt, og gradvis nesten beleiret, av et globalt politisk og økonomisk oppbrudd, medførte at Whitehall på mange vis fikk et pessimistisk syn på landets fremtidige posisjon og muligheter.³⁷⁶ Dette bygget opp under usikkerheten om hvorvidt man fortsatt var stor eller egentlig hadde det bedre som liten eller mellomstor. I euro-atlantisk sammenheng var alle land små i forhold til USA og Sovjetunionen. Britene var fanget av omstendighetene, og var i villrede om hvordan juniorrollen overfor USA skulle utformes. Samtidig hadde britene knyttet seg til flere nye, internasjonale organisasjoner, delvis som initiativtaker og alltid under forutsetning av at London skulle spille en viktig rolle. I slike fora var det ingen snakk om *Little Britain*. Storbritannias moderlige rolle overfor Dominions som Australia, Canada, New Zealand og Syd-Afrika ble etter krigen erstattet av et mer likeverdig forhold. Utviklingen gikk raskt i den “nye verden”, mens den “gamle” var usikker på hvordan den skulle gripe dette an, og på hvilken måte man ble påvirket.

374 Sanders, op.cit., s. 80.

375 Adamthwaite, Suez Revisited, op.cit., s. 454.

376 Ibid., s. 463.

MIDTØSTEN SOM PROBLEMAKTOR I BRITISK POLITIKK

Utviklingen i Midtøsten fortsatte å være den faktor som voldt mest besvær når det gjaldt briteres tilpasning til nye internasjonale maktforhold. London forsøkte derfor å bruke de midler man hadde, inkludert NATO, til å håndtere denne utfordringen. I Midtøsten hadde det strengt tatt ikke vært tale om britisk/amerikansk militært samarbeid (se forrige kapittel). Briter og amerikanere samarbeidet imidlertid allerede fra 1930-årene om oljeutvinning og politikk for å sikre sine interesser: Iran og Irak var stilltiende blitt regnet som britisk anliggende (“tacitly acknowledged as the preserve of the British”), Bahrain og Saudi-Arabia tilsvarende tilfalt USAs definerte interessessfære (Bahrain er p.t. base for USAs femte flåte i Den persiske gulf), mens Kuwait ble gjenstand for begge stormakters oppmerksomhet.³⁷⁷ Briter og amerikanere kom også til forståelse i tilknytning til begivenhetene i Iran, da Mosaddegh, som hadde nasjonalisert iransk oljeindustri i 1951, ble avsatt gjennom et kupp der USA og Storbritannia var involvert, og shaen gjeninnsatt i august 1953. Britene hadde hatt interesser i iransk oljeindustri siden før 1. verdenskrig (1913), *Anglo Iranian Oil* (forløperen til BP) var kontrollert av den britiske regjeringen,³⁷⁸ og var et viktig kort i britisk Midtøsten-politikk og som grunnlag for britisk økonomi. Britene plasserte i denne sammenheng geostrategiske og økonomiske interesser foran de verdier og sympatier man påberopte seg. Blikket ble ikke alltid løftet høyt nok.

NATOs nordvest-europeiske medlemsland ønsket å distansere både seg og alliansen fra slik “kolonial” oppførsel og profilering. Dette var en utfordring for London, også fordi britene så utviklingen og situasjonen i slike nøkkelregioner direkte i sammenheng med situasjonen og de fremvoksende maktforholdene innen en euro-atlantisk ramme. For britene hadde således NATO aldri eksklusivt vært, eller ville bli, begrenset til “hjemme”, mens mange mindre allierte land la stor vekt nettopp på en slik begrensning.

I første del av 1950-årene var britene fremdeles den ledende stormakt i Midtøsten-regionen, og hadde i tillegg til baser og støttepunkter på Kypros, Malta og langs Suez-kanalen, også tilsvarende i Aden (Jemen), foruten flyskvadroner i Irak. Gjennom sin kontroll av Suez-kanalen og sine støttepunkter også syd for kanalen, og dermed innflytelse langs østkystene av Egypt og Sudan, foruten kontroll av kystene både syd og nord for Adenbukten (Gulf of Aden),³⁷⁹ hadde britene også tilstrekkelig kontroll over de sjøverts forbindelsene fra Middelhavet ut gjennom Rødehavet til Det indiske hav, porten til Asia, og delvis til Oceania. Dette ble ytterligere sikret gjennom britisk innflytelse i Oman, det vil si de øvrige delene av sydkysten av den arabiske halvøy. Etter kamper under 1. verdenskrig mot tyrkerne (ottomanerne), hadde britene tatt kontroll over det som skulle bli Irak. I 1918 hadde London over 400.000 mann i området, hvorav ca. 110.000 kamptropper. Etter at briter og franskmenn gjennom *Sykes Picot*-avtalen under 1. verdenskrig hadde

377 Sanders, op.cit., s. 66.

378 Informasjon om Mosaddegh, se bl. a. Mary Ann Heiss, *Empire and Nationhood: The United States, Great Britain, and Iranian Oil, 1950-1954*, Columbia University Press, 1997, og Nikki R. Keddie, *Modern Iran: Roots and Results of Revolution*, Yale University Press, 2003.

379 d.v. s. britisk Somaliland (nord-vestlige del av dagens Somalia) og Aden-protectoratet (det sydlige og østlige Jemen).

delt de ottomanske besittelser i Vest-Asia mellom seg, ble det moderne Tyrkia under Atatürk etablert i 1923 som en slags arvtager etter ottomanerne, i ottomanske kjerneområder. En britisk/tyrkisk strid om kontroll over det antatt oljerike Mosul-området, som det nye Tyrkia ønsket, fulgte. Saken ble oversendt Folkeforbundets Råd, der britene var toneangivende medlem. Rådet fastslo i 1925 at området skulle tilfalle britene, som gjennom tradisjonell, britisk "coercive diplomacy" overbeviste Atatürk om at dette burde aksepteres.³⁸⁰ Da Irak så ble gitt selvstyre av britene i 1932, var dette et land med store potensielle oljeresurser både i nord (Mosul) og syd (Basra), men samtidig med en sammensatt befolkning, der også de kristne og jødiske gruppene var nokså betydelige. Britene okkuperte landet under store deler av 2. verdenskrig, i frykt for at irakiske myndigheter, fordi de hadde et nært forhold til aksemaktene, skulle kutte oljeforsyninger til vestmaktene. Okkupasjonen varte til 1947, deretter fortsatte britene et visst militært nærvær. I tillegg opprettholdt London kontroll over flere sjeikdommer ved Den persiske gulf og betydelige interesser i Iran. Britenes senere engasjementer i Kuwait og Irak har derfor sin bakgrunn.

Anthony Eden, som i 1951 på ny var utnevnt til britisk utenriksminister,³⁸¹ gjennomførte påfølgende år en nyvurdering av britiske forpliktelser i regionen, og anbefalte en gradvis nedbygging av landets forpliktelser gjennom etablering av flernasjonale forsvarsarrangementer og ikke minst ved å overtale USA til også her å påta seg den ledende rollen.³⁸² I prinsippet var dette samme strategi britene hadde valgt – med suksess – i forhold til kontinental-Europa, gjennom etableringen av NATO.

Problemer skulle imidlertid oppstå som viste at britiske interesser ikke var like "enkle" å ivareta i Midtøsten som i Europa. Særlig forholdet til Egypt spilte en stadig viktigere rolle. Britenes muligheter til vellykket å koble visse ute-engasjementer til NATOs hjemme-område var i denne sammenheng knyttet til at hjemme-området gjennom tyrkisk medlemskap strakk seg like inn i Midtøsten (Tyrkia grenser til Syria, Irak og Iran). Britene hadde siden 1881 vært involvert i Egypt, som de facto utgjorde en britisk strategisk base som beskyttet ruten til India. Etter egyptisk selvstendighet i 1922 bevarte britene formell kontroll over sonen langs Suez-kanalen og stor innflytelse over Kairos politikk. Egyptisk autonomi ble noe styrket gjennom en avtale i 1936, som ble inngått i lys av en usikker utvikling i Middelhavsområdet,³⁸³ men Egypt var fortsatt prisgitt britiske interesser da oppbruddet etter verdenskrigen inntraff. 1936-avtalen garanterte britisk støtte til Egypt ifall krig mot aksemaktene skulle bryte ut.³⁸⁴

380 Sanders, *op.cit.*, s. 25.

381 Eden hadde vært britisk utenriksminister også i 1935-1938, og under det meste av 2. verdenskrig.

382 Sanders, *op.cit.*, s. 25. Se også Adamthwaite, *Suez revisited*, *op.cit.*, s. 450.

383 Italias (Mussolinis) ekspansive politikk og innledningen av den spanske borgerkrig i 1936.

384 Må sees i lys av fransk/britisk enighet i 1935 om at store deler av Abyssinia (Etiopia, med lang grense mot Sudan) skulle avstås til Italia. I håp om en "fredelig løsning" også her (kfr "appeasement") bidro London til å sette Folkeforbundets siste troverdighet som verktøy for å løse tvister ut, av spill. 1936-avtalen var et tveegget sverd: Etter krigen var den en påminnelse om forkrigstidens britiske ettergivenhet, men kompenserte i 1936 til en viss grad de britiske innrømmelser overfor Italias etiopiske ambisjoner.

1936-avtalen ivaretok også etter 1945 britiske interesser, som viktigste sjømakt i Middelhavet, og med imperiet spredd på begge sider av Suez-kanalen. Avtalen ga ikke minst britene fortsatt rett til å stasjonere styrker i Kanalsonen “as an essential means of communication between the different parts of the British Empire”.³⁸⁵ Etter 1945 fremsto denne avtalen derfor som uspiselig i egyptiske øyne, fordi den blant annet åpnet for at britene kunne overta kontroll over Egypt dersom en internasjonal “unntakstilstand” oppsto, og fordi den fremholdt at “inntil Egypt selv kan garantere og sikre fri gjennomseiling” måtte britenes særlige stilling bestå. Storbritannia spilte på sin stormaktsstatus, mens Egypt ble betraktet som et uviktig land.³⁸⁶ I 1930 hadde Egypt 15 millioner innbyggere (idag rundt 85 millioner), mens de britiske øyer hadde 46 (idag 60) millioner. Da britene ga India, Pakistan, Burma og Ceylon selvstendighet mot slutten av 1940-årene, ønsket derfor egypterne samme status. Det britiske svar var fremdeles gammelmodig imperielt og patroniserende: Egypterne fikk beskjed om at landet på grunn av kanalen “var i en spesiell situasjon og eksponert for særlige farer”. Moderlandet Storbritannia var med andre ord den eneste som kunne, og skulle, håndtere imperiets pulsåre.³⁸⁷

Dette bildet er imidlertid noe unyansert. Selv om britene i henhold til 1936-avtalen ikke var forpliktet til å reforhandle avtalen før i 1956, sa Attlee og Bevin seg villige ultimo 1945 til å forhandle med Egypt, forutsatt at en eventuell britisk militær tilbaketrekning fra Kanalsonen ikke skulle erstattes kun av egyptiske styrker. Britene kunne derfor se for seg en flernasjonalt løsning, med flere garantimakter. Poenget var å forhindre at et maktvakuum oppsto i hva som i 1945 fremdeles var hovedpulsåren i imperiet. Forhandlinger ble innledet, og et utkast foreslo britisk tilbaketrekning fra Kairo, Alexandria og Nil-deltaet til Kanalsonen innen april 1947 og fra Kanalsonen innen september 1949. Egypterne avviste imidlertid forslaget.³⁸⁸ Egypterne fremholdt at nærværet av britiske styrker i Kanalsonen var “en fornærmelse mot egyptisk stolthet”. Dette var desto viktigere fordi landet aspirerte til å være leder for den arabiske verden. Slik fortsatte den britisk/egyptiske tautrekning ennå noen år, uten noen avklaring.³⁸⁹

Egypt var på mange vis basis for britenes dominans over Midtøsten. Oljefeltene i Irak og Iran forsynte britene med olje som ble transportert gjennom Suez-kanalen, der også to tredjedeler av Europas importerte olje og en tredjedel av britisk import passerte. Fly mel-

385 Northedge, *op.cit.*, s. 207, sitat hentet fra 1936-traktaten/avtalens artikkel 8.

386 Egypt hadde på papiret dessuten vært en semi-autonom del av Det ottomanske riket inntil avslutningen av 1. verdenskrig.

387 Northedge, *op.cit.*, s. 206f, Sanders, *op.cit.*, s.89f, og *The New Penguin Atlas of Recent History*, s. 81.

388 En viktig årsak var Sudan, som Kairo ønsket å slå sammen med Egypt. Britene var ikke interessert i dette, ei heller om man fikk en felles sikkerhetspakt med Egypt i bytte. Ifølge Northedge, *op.cit.*, s. 208ff, fryktet Kairo at britene kunne utnytte kontroll over området rundt Nilen (inkludert Sudan og Egypts vanntilførsler) dersom strid skulle oppstå mellom briter og egyptere. Storbritannia ønsket i 1946 å utsette spørsmålet om Sudans status. Etter feilslåtte forhandlinger om ny avtale mellom partene, erklærte egypterne at en protokoll til avtalen forente Sudan med Egypt. Attlee avviste dette. Britenes holdning fortsatte å være en blanding av egeninteresser og henvisning til prinsipper. Sudan måtte få nytte godt av det samme selvstyre egypterne selv ønsket. Whitehall var dessuten redd for at egyptisk kontroll med Sudan ville bety at man overlot deler av britisk koloniområde i Afrika til en på papiret uavhengig stat i en situasjon der fremtiden for britiske kolonier var uklart og ukjent. London ønsket ingen slik presedens.

389 Northedge, *ibid.* Direkte oversatt sitat også hentet herfra (s. 210).

lom de britiske øyer og India/Australia mellomlandet på egyptiske flyplasser. Dette var før epoken med flybåren massetransport: Uten Suez-kanalen måtte også passasjerskip rundt Afrika. Egypt hadde vært, og var, en "hub" for britene, og var nesten nødt til å bli skueplass for konfrontasjonen mellom tradisjonell kolonimakt og fremvoksende arabisk nasjonalisme.³⁹⁰ Landets betydning for utviklingen i regionen, og som knutepunkt for makt og interesser tilknyttet henholdsvis Europa og Asia, består.

I 1951 fremsatte britene nye forslag, blant annet om at britiske styrker skulle forlate Suez-kanalsonen innen utgangen av 1956, men ha rett til å returnere "in an emergency", dessuten at en flernasjonalt pakt burde etableres med ansvar for å sikre Kanalsonen. USA, Frankrike og Tyrkia hadde ved fremsettelse av forslaget allerede tilbudt seg å være med i en slik *Middle East Command* (MEC, se forrige kapittel): -Tyrkia som del av forutsetningene for å bli NATO-medlem. Egypterne avviste forslagene, mye p.g.a. fortsatt skepsis til om ikke disse ville være dekke for hva Kairo betraktet som fortsatt britisk okkupasjon av Kanalsonen. Spillet frem og tilbake fyrte opp under en økende egyptisk nasjonalisme, som førte til at kong Farouk ikke lenger kunne kontrollere situasjonen, og abdiserte.³⁹¹

Da Nasser og Neguib overtok ledelsen av Egypt etter statskuppet i 1952, endret bildet seg vesentlig for britene. Nasser slo inn på en linje preget av pan-arabisk nasjonalisme, nettopp understøttet av den motstand mot europeisk kolonialisme som for alvor var våknet i Asia og Afrika etter 1945. Nasser overvant Neguib sine innvendinger, og innførte et ettpartisystem i januar 1953.³⁹² Da Nasser fikk full kontroll over Egypt i 1954, fulgte forhandlinger med britene om Kanalsonen, som førte til enighet sommeren 1954 om at Storbritannia skulle trekke seg tilbake fra sonen innen 20 måneder. Dette fulgte britene opp, og i juni 1956 fullførte den britiske garnisonen sin tilbaketrekning. Enigheten om britisk tilbaketrekning fra Kanalsonen var en historisk svært viktig innrømmelse fra britisk side, som i London ble sammenlignet i betydning med briterenes oppgivelse av India.³⁹³

Britene oppnådde også enighet om at basen kunne reaktiveres i tilfelle angrep "mot land innen den arabiske liga og Tyrkia". Iran var derimot unntatt, og dette skapte en glipp i hva britene så som etablering av en mer fremskutt, d.v.s. nordligere, forsvarslinje mot fremtidige sovjetiske fremstøt, politiske eller militære, mot Middelhavsområdet og Midtøsten. Avtalen med Egypt i 1954 innebar at en slik forsvarslinje ble flyttet fra Kanalsonen til et belte av vennligsinnede land med Tyrkia som krumtapp og nabo til Sovjetunionen. Tyrkerne hadde forpliktet seg til å spille en mer aktiv rolle i Midtøsten i forbindelse med det formelle opptaket i NATO i september 1952 (sammen med Hellas),

390 Marr, op.cit., s. 147 og 149.

391 Northedge, op.cit., s. 211.

392 Ibid., s. 213f. Det nye egyptiske styret fristolte i 1953 den tidligere koblingen av kanalsonen og Sudans status, slik at mer fleksible former for egyptisk/sudanesisk tilknytning enn sammenslåing kunne vurderes. En avtale om Sudans selvstendighet ble undertegnet i 1953, og ga briter og egyptere fortsatt innflytelse over Khartoum, samtidig som de to lands styrker skulle trekkes ut av Sudan. Avtalen styrket sudanesisk nasjonalisme og motstand mot egyptiske forsøk på å presse landet inn under egyptisk kontroll. Sudan fremsto som en egen enhet, og landets status som egen stat ble avklart i 1954. Siden Nasser med dette oppga Sudan, var det desto viktigere å sikre kontroll over Kanalsonen.

393 Ifølge Sanders, op.cit., s. 90, som henviser til William R Louis, "American anti-colonialism and the dissolution of the British Empire", *International Affairs*, 61:3, 1985, op.cit., s. 413.

og fulgte dette opp blant annet gjennom en forsvarspakt med Pakistan i 1953 og ved sammen med Irak å gå inn i *Bagdad-pakten* i februar 1955,³⁹⁴ altså etter at britene var kommet med sin innrømmelse overfor Egypt.

394 Sanders, *op.cit.*, s.89f og Northedge, *op.cit.*, s. 215ff.

Suez-krisen 1956 – et veiskille for britenes rolle i verden

OPPTAKTEN TIL SUEZ-KRISEN

Britenes feilslåtte MEC-forslag ble senere fulgt av nok et forslag, denne gang støttet av USA, om etablering av et nytt regionalt sikkerhetsarrangement i form av en egen forsvarsorganisasjon i Midtøsten (MEDO), som skulle være adskilt fra NATO, men der man så for seg egyptisk medvirkning. Denne “series of alliances”-idéen, der regionale sammenslutninger skulle knyttes sammen for bedre å kunne motstå den sovjetiske trussel, var amerikansk politikk, og ble med dette forsåvidt bekreftet, men i liten grad fulgt opp. Da kong Farouk ble erstattet av general Neguib og Nasser i 1952, ble blant annet våpenhjelp til det “nye” Egypt vurdert fra amerikansk side, men avslått av president Truman, i lys av både intern (JCS) og ekstern (Storbritannia og Israel) motstand. Beslutningen var slik sett i samsvar med britiske preferanser, men fortonet seg samtidig å være i strid med forslaget om MEDO. En eventuell opprettelse av et MEDO ville også i tyrkiske øyne tette hull i det vestlige forsvaret. Organisasjonen ble ikke etablert, istedet fikk man Bagdad-pakten, som USA imidlertid besluttet seg for ikke å tilslutte seg, til tross for at amerikanerne hadde støttet både idéen og forsynt de fleste medlemslandene med våpen. Britene følte seg sviktet. NATO nektet også å opprette forbindelser til Bagdad-pakten.³⁹⁵ Det var derfor i praksis lite substans i nevnte “series of alliances”-fremstøt. Igjen så man et eksempel på hvordan NATO ikke fremsto som noe egnet virkemiddel for fremme av britiske interesser utenfor det nord-atlantiske området. Forsøkene på å etablere regionale “kopier” av NATO, blant annet for å understøtte alliansen, var lite vellykkede. Dermed økte, paradoksalt nok, også betydningen av NATO for britene.

I flere år etter 2. verdenskrig hadde Sovjetunionen åpenbart annet å tenke på, som konsolidering av sitt grep om det østlige Europa og egen gjenoppbygging, og hadde føl-

³⁹⁵ Liland, op.cit., s. 58f.

gelig stilt seg nokså likegyldig overfor den arabiske verden.³⁹⁶ Utover 1950-tallet, etter Korea-krigen, skjedde imidlertid en endring som skulle spille en rolle i 1956. Ikke minst oppnådde Nasser en avtale om våpenleveranser fra Tsjekkoslovakia i 1955, som sikret egypterne våpen fra sovjetisk side i en situasjon der araberne ikke fikk tilgang til vestlige våpen med mindre de aksepterte å inngå i et vestlig-ledet – og fortinnsvi regionalt – forsvarssamarbeid. Intensjonen var også at dette utgjorde en betingelse som skulle skjerme mot risikoen for arabisk bruk av slike våpen i konflikten med Israel. Araberne mente Vesten hadde plantet Israel på arabisk jord uten å gi araberne midlene til å “håndtere” israelerne. I arabiske øyne syntes medvirkning i flernasjonale forsvars-arrangementer særlig rettet mot muligheten for økt sovjetisk innflytelse, i direkte Kald krig-øyemed, å være irrelevant i forhold til kampen mot Israel.³⁹⁷

At britene var innstilt på å forlate Suez-basen og Kanalsonen, måtte følgelig sees innen en bredere, regional ramme, der hva som ble oppfattet som en sovjetisk trussel også mot britiske og allierte interesser i det østlige Middelhavsområde spilte tungt inn. Britene måtte ha på plass tilstrekkelige forsikringer om at tilbaketrekning ikke ville eksponere Kanalsonen for en fremtidig situasjon der vestlig og britisk gjennomfart kunne trues. Britenes flytting av sin Midtøsten-kommando fra Kanalsonen til Kypros allerede i 1952 var uttrykk for at London var innstilt på å måtte forlate sonen. Britenes preferanse for en flernasjonal løsning som garantist for fri ferdsel gjennom Suez-kanalen besto, og ble støttet av USA. Særlig økonomiske realiteter bidro til at britene erkjente at de måtte redusere sitt nærvær. Britene fikk uventet drahjelp av India og Pakistan, som forsøkte å påvirke Nasser i retning av å akseptere at Kanalsonen måtte “bli effektivt ivaretatt”. Basene langs Kanalsonen var omfattende, baseområdet tilsvarte Wales i utstrekning, og britenes minst 75.000 militært personell, som tilsvarte omtrent hva britene dengang hadde stasjonert i Tyskland, utgjorde en stor militær utgiftspost.³⁹⁸

Anthony Eden hadde, fra april 1955, i mellomtiden overtatt som britisk statsminister etter Churchill. Intern uenighet i den utgående regjering bidro i noen grad til å svekke britenes evne til å håndtere sin reduserte innflytelse og tilpasse seg en ny internasjonal virkelighet. Eden fulgte opp 1954-avtalen med Egypt gjennom å følge sine egne tilrådninger om å etablere flernasjonale sikkerhetsarrangementer. Britene ønsket derfor også fra en slik vinkel opprettelse av en regional pakt ledet av USA. Resultatet ble den nevnte Bagdad-pakten, som skulle knytte Irak, Tyrkia, Pakistan og Iran til britiske interesser i regionen. Det britene ikke kunne oppnå innenfor rammen av NATO, ble således forsøkt etablert gjennom en organisasjon der sentrale allierte land var tiltenkt å delta. USAs avslag veltet slike ønsker, og ble derfor av britene tolket som forsøk på å svekke en ny, regional og påtenkt allianse som skule bevare britisk innflytelse over tradisjonelle klientstater. Avslaget skapte følgelig klarhet og usikkerhet i Whitehall i forhold til hva USAs

396 Dilks, *op.cit.*, s. 32. Moskva hadde i 1945 ønske om å bli tildelt et fotfeste i Libya, men ble nektet det.

397 Northedge, *op.cit.*, s. 207 og 220f.

398 *Ibid.*, s. 216f. 1954-avtalen med Egypt sikret at sivile britiske teknikere skulle vedlikeholde de nødvendige anlegg langs kanalen etter den militære tilbaketrekningen.

preferanser og ønskemål egentlig var. I hvilken grad spilte ennå tradisjonelle amerikanske anti-koloniale, og dermed britisk-kritiske, reflekser en rolle for USAs relevante politikk? Britene stilte seg spørsmål om hvordan man skulle kunne bevare et spesielt forhold til en partner som aktivt motarbeidet en.³⁹⁹

Bagdad-pakten utløste også sinne blant arabiske nasjonalister og splittelse blant arabiske land, og dyttet Egypt frem som ledende arabiske stat, særlig blant dem som motsatte seg pakten. Til dette kom at Suez-kanalen geografisk lå midt i det arabiske område som Egypt hadde pretensjoner om å skulle lede.⁴⁰⁰ Ingen andre arabiske land enn Irak tilsluttet seg pakten. Det irakiske kongedømme ble imidlertid styrtet i 1958, og det nye styret meldte Irak umiddelbart ut av pakten, som deretter ble kalt CENTO fra 1959. Selv om USA hadde takket nei til å inngå i pakten, sa Foster Dulles under NATO-toppmøtet i desember 1957 at det fremdeles var mulig å etablere nærmere samarbeid mellom “de forskjellige pakter”, uten at dét fikk reell innvirkning: Ingen NATO-kobling til Bagdad-pakten ble foretatt. Britiske hender hadde tegnet mange av grenselinjene i Midtøsten, nå forlot britene et Irak der kongedømmet måtte vike for et militærkupp som senere ga opphav til Saddam Husseins regime. I Iran støtte britene shaen, som senere ble styrtet og erstattet av et mullah-styre, og nærværet i Aden ble erstattet av et marxist-styre med nære bånd til Sovjetunionen.⁴⁰¹ Britenes tilbaketrekning fra Palestina ga også opphav til tautrekningen mellom jøder og arabere om hvem som skal ha kontroll over hvilke deler av området, en strid som er pågått siden. Det var derfor intet rolig og stabilt Midtøsten britene etterlot seg. Heller ikke var det underlig at NATOs medlemsland stort sett ønsket å holde seg på god avstand fra utviklingen i regionen, noe som ble ansett å være en forutsetning for at NATO troverdig skulle kunne trygge nord-atlantisk sikkerhet. Mange allierte småstater så med uro på hvordan amerikansk, britisk og fransk medvirkning i Midtøsten i verste fall kunne sette NATO-lands sikkerhet i fare.⁴⁰² Denne frykten for at de allierte stormaktene skulle trekke små medlemsland inn i “krigseventyr” ute på bekostning av sikkerheten hjemme besto tilsynelatende i stor grad til 9/11.

USAs holdning overfor etableringen av Bagdad-pakten i 1955 innvarslet hva som skulle følge året etter. Whitehall tolket USAs linje som et forsøk på å undergrave britenes rolle i regionen, som dessuten bidro til å eksponere britisk avhengighet av USAs ressurser. Et resultat av denne erfaringen var at britene ikke kunne påregne at det spesielle forhold til USA, som ikke minst skulle styrkes og videreutvikles gjennom NATO, skulle innebære amerikansk støtte til britiske interesser i områder som Midtøsten, områder “ute” der også amerikanske interesser var sterkt berørt. Britene sto med andre ord ikke bare overfor ute/hjemme-problematikken, men også at sammenfallet i amerikanske og britiske interesser innenfor det nord-atlantiske omådet ikke kunne kopieres til andre regioner. Britenes regionale interesser i Middelhavet og Midtøsten måtte vike under vekten

399 Sanders, *op.cit.*, s. 169.

400 Adamthwaite, *Suez, op.cit.*, s. 450 og Northedge, *op.cit.*, s. 219.

401 Marr, *op.cit.*, s. 351.

402 Liland, *op.cit.*, s. 59f.

av USAs selvilde og amerikanske ambisjoner formet av dette. Washington forutsatte neppe at britisk militær støtte til USA "ute" skulle tilbakebetales gjennom amerikansk støtte til spesifikke, britiske regionale interesser, med dyp imperial undertone. USA ønsket med andre ord ikke å fremstå som garantist for Storbritannia som imperiemakt, med "gammeldagse" stormaktsinteresser i Midtøsten og deler av Asia. Begivenhetene i 1956 skulle understøtte en slik vurdering. Skulle Storbritannia forbli stormakt, måtte London finne et mer moderne grunnlag for en slik posisjon.

Nassers nærvær under de alliansefrie staters konferanse i april 1955 ga ham tro på internasjonal støtte til en sterkere egyptisk rolle. Han ble behandlet som den arabiske verdens ledende skikkelse og én av den alliansefrie bevegelses ledere. Nassers nasjonalisering av Suez-kanalen ville ytterligere styrke Egypts prestisje blant nøytrale og alliansefrie land. De vestlige reaksjonene på Egypts sovjetiske våpenavtale ga Nasser inntrykk av at vestlige stormakter var mer interessert i sin egen rivalisering med Sovjetunionen enn de var av arabisk uavhengighet og selvstyre. I 1955 befant Nasser seg derfor i et dilemma, fordi han var avhengig av vestlig støtte for å kunne realisere ønsket om å bygge en Aswan-dam, et prosjekt som i seg selv understøttet Egypts ønske om arabisk lederskap. Mot slutten av året sørget USA og Storbritannia for at Verdensbanken åpnet for et nødvendig lån.

Britene hadde også gitt andre arabisk-vennlige signaler. I november samme år hadde Eden i en tale gitt uttrykk for at Israel burde avstå visse områder til araberne, og britene nektet å levere våpen til Israel selv etter Egypts sovjetiske våpenavtale. Briter og amerikanere fryktet Nassers flirting med Sovjetunionen, og da Egypts Washington-ambassadør viste til at dersom det USA-initierte tilbudet ikke var godt nok, kunne Egypt alltså vende seg til Sovjetunionen eller Kina for økonomisk bistand, trakk USA i juli 1956 brått tilbake tilsagnet om lån til utbygging av Aswan-dammen. Dette ga begrunnelse – eller påskudd – for Nasser til å nasjonalisere det anglo-franske kanalkompaniet og ta kontroll over kanalen, også for å sikre Egypt arabisk lederskap.⁴⁰³ Å fjerne uønsket utenlandsk innflytelse og kontroll over arabisk område var essensen i Nassers politiske budskap. Mye tyder derfor på at nasjonalisering sto høyt på Nassers ønskeliste lenge før USA og Storbritannia trakk tilbake sitt finansieringstilbud.⁴⁰⁴ 1954-avtalen, som tilsynelatende hadde løst de to hovedproblemene ved de britisk/egyptiske forbindelser, ble derfor tilsidesatt av Nasser, som ikke ønsket å vente til Kanalkompaniets leasing skulle utgå i 1968, på et tidspunkt da han selv ikke kunne være sikker på å sitte ved makten.

Britene, på sin side, anså Nassers nasjonalisering som et avtalebrudd og en avvisning av en historisk britisk innrømmelse, og ble derfor opptatt av å vurdere hvilke rammer som rent faktisk kunne åpne for bruk av militær makt mot Egypt. Statsminister Eden spilte en sentral rolle i begivenhetene som nå utspant seg. Nassers dramatiske skritt løste dilem-

403 Marr, op.cit., s. 150.

404 Som også skyldtes amerikanske bekymringer om at Egypt ikke ville kunne betjene et stort lån når de nettopp hadde avtalt et større våpenkjøp.

maet som var oppstått for egypterne, og timingen syntes slik sett velvalgt.⁴⁰⁵

Et viktig aspekt ved hans nasjonalisering av Kanalen var at den skjedde uventet og ensidig, og dermed blant annet på britisk side skapte berettiget tvil om fri gjennomferdsel ville respekteres i henhold til Suezkanal-konvensjonen av 1888, en internasjonal konvensjon som regulerte trafikken og også innbefattet selve Kanalkompaniet. USA var mer avslappet i forhold til dette, og antok at Nasser nasjonaliserte også for å ta hånd om inntektene av kanaldriften, inntekter som ikke ville komme dersom gjennomferdsel ble hindret. Britene var den største brukeren av kanalen, og erfaringene fra ti års strid med egypterne hadde gjort dem mer skeptiske. Særlig fryktet man at Nasser i en tilspisset situasjon kunne nekte britisk tonnasje å seile gjennom.⁴⁰⁶ Britene koblet samtidig den nye situasjonen som var oppstått gjennom Nassers nasjonalisering til allierte og vest-europeiske interesser: Den britiske utenriksminister Selwyn Lloyd fremholdt overfor Washington at dersom det ikke ble reagert overfor Egypt, ville dette bety "the end of us, of Western Europe and Nato as decisive influences in world affairs". Dette var kanskje en lite profetisk spådom, men illustrerte hvordan London fremdeles knyttet utfordringer ute direkte til sikkerhetsinteresser hjemme, i en nord-atlantisk kontekst.

Mens briter og amerikanere var uenige om mye når det gjaldt Suez-krisen, var det klart for begge parter at NATO-traktaten "was not intended to cover this particular case".⁴⁰⁷ Et ekstraordinært Rådsmøte i NATO ble avholdt i tilknytning til den britisk/franske intervensjonen, et møte som klargjorde at alle parter ønsket å holde NATO utenfor, stormaktene fordi de ikke ville ha alliert innblanding, øvrige allierte fordi de ville forhindre at NATO ble innblandet i Suez-krisen. USAs Foster Dulles konstaterte at "[t]his is not an area where we are bound together by treaty".⁴⁰⁸

Edens motiver for å intervensere skyldtes flere forhold, også av mer personlig karakter. Det er hevdet at han hadde stor "capacity for self-deception", og han innså ikke at Vestens posisjon i den arabiske verden var svekket, ei heller at britiske ambisjoner i regionen overhodet ikke samsvarte med arabiske krav om selvstendighet og nasjonalt egenverd.⁴⁰⁹ London anså imidlertid 1954-avtalen som britisk aksept av at man ikke lenger kunne eller ville dominere Egypt. Nassers trekk truet med å erstatte en avtale der begge parter reddet ansikt med en situasjon kjennetegnet av britisk underkastelse. Dette ble sett som misbruk av den britiske utstrakte hånd fra 1954. Britenes selvbilde og stormaktsstatus tilsa at Edens refleks måtte bli å betrakte Nassers skritt som utålelig. I tillegg kom britisk frykt for smittefaren, for at Nassers nasjonalisering skulle styrke pan-arabiske ambisjoner på en slik måte at britiske verdier og interesser i regionen kunne trues. Kontant handling kunne avskrekke en slik utvikling, uten at London vurderte effektene av et mulig feilsteg.

405 Sanders, *op.cit.*, s.89f og Northedge, *op.cit.*, s. 218ff, 222f og 228.

406 Northedge, *ibid.*, s. 223f.

407 Liland, *op.cit.*, s. 61, første sitat fra Peter L. Hahn, *The United States, Britain and Egypt 1945-1956: Strategy and Diplomacy in the Early Cold War*, 1991.

408 Liland, *ibid.*

409 Robert M. Hathaway, "Suez, The Perfect Failure: A Review Essay", *Political Science Quarterly*, 109. årgang, nr. 2, 1994, s. 362.

nemlig at arabisk nasjonalisme ville styrkes og gjøre Nassers suksess overfor britisk kolo-
nialisme til modell for frigjøring av den arabiske verden.

Et annet aspekt i denne sammenheng var Frankrikes interesser overfor den arabiske
verden, som ikke minst var preget av at Tunisia og Marokko fikk selvstendighet i 1956,
mens Algerie, som lå mellom disse to, forble betraktet som del av Frankrike “propre”,
også i lys av sin betydelige franske befolkning (“pied-noirs”, ca. 1,4 millioner, 13 prosent
av den algirske befolkning i 1961, flyktet eller ble fordrevet fra påfølgende år). Som nevnt
sikret Frankrike, til tross for USAs skepsis, at Algerie, det vil si “the Algerian departments
of France”, ble del av NATOs hjemme-område, og følgelig er eksplisitt nevnt i NATO-
paktens artikkel 6, før traktaten ble underskrevet i 1949. Etter 1956 skulle nesten seks
års krig følge før Paris ga Algerie selvstendighet i juli 1962. Frankrike var derfor ikke
upåvirket av hvilket arabisk lederskap Egypt siktet mot, og i hvilken grad landet kunne
destabilisere franske forsøk på å kontrollere Algerie.⁴¹⁰

Å HA MAKT ER Å VISE MAKT

For britenes del ble erfaringene fra slutten av 1930-årene anvendt i forhold til Suez-
krisen slik de var anvendt i Korea noen år tidligere. Særlig statsministerens eget syn
dominerte, og Eden var preget av ønsket om å unngå ny “appeasement”. For ham forelå
således igjen en parallell til Rhinland-innmarsjen 1936 (da Eden selv var utenriksmi-
nister) og München 1938 (som førte til at Eden gikk av som utenriksminister i protest),
om ettergivenhet som bare førte til mer aggresjon i neste omgang. Det logiske neste
spørsmål ut fra Edens – og britisk – tankegang var derfor hva som ville bli det neste
dersom Suez-kanalen “falt”? Her lå kanskje også noe av den tankegangen som var blitt
en del av britenes tilnærming, slik de illustreres gjennom Churchills stikkord “Victory at
all costs” og “We shall never surrender” (se kapittel 3). Det er argumentert for at Eden
dermed feiltolket situasjonen og brukte en referanse som ikke passet. USA delte ikke
hans kobling til 1930-årenes lærdommer, og var uenig i at Nasser var Sovjetunionens
redskap. Eisenhower advarte britene mot at Londons politikk overfor Nasser bare ville
gi ham en sterkere posisjon enn han ellers ville hatt.⁴¹¹ Britene kunne ha valgt å hånd-
tere Nasser og hans adferd i lys av at visse konsesjoner uunngåelig måtte gis til en nylig
uavhengig stat som strebet etter nasjonal identitet, i en situasjon der sviktende britiske
ressurser likevel gjorde det nødvendig med nedskalering av britiske forpliktelser. At de
ikke gjorde det, skyldtes at Eden av naturlige årsaker tenkte *churchillsk*.

Da Eden gikk av som utenriksminister i 1938, kalte Churchill (som ennå langt fra
hadde overtatt roret i London) ham “one strong young figure standing up against long,
dismal drawling tides of drift and surrender”, og Eden følte ganske sikkert i oppmarsjen
mot Suez-krisen at han hadde Churchills støtte også her.⁴¹² Etter den tyske innmarsjen

410 Northedge, op.cit., s. 220, 227 og 234, og Sanders, op.cit., s. 92–94.

411 Hathaway, op.cit., s. 363.

412 Northedge, op.cit., s. 225 påpeker dette, legger også vekt på Rhinland snarere enn München som viktigste referan-
seramme for Eden. Sanders, s. 94f, trekker frem München-parallellen. Begge var enige om hvor viktig erfaringene fra

i Rhinland i 1936 var den franske regjering splittet i synet på hvorvidt Frankrike burde gripe militært inn. Dersom britene hadde støttet Paris, ville Frankrike ha marsjert inn.⁴¹³ Mangel på vilje til resolutt opptreden hindret samordnet fransk/britisk opptreden. Nå skulle det gjøres bedre, et tidligere historisk feiltrinn kunne "gjenopprettes". Utfallet ble imidlertid at Eden, ved å trekke denne parallellen, risikerte å "rush into conclusions" som dømte ham til å "repeat history in the wrong place and at the wrong time".⁴¹⁴

Churchill hadde allerede i 1952 uttalt at "now that we no longer hold India the Canal means very little to us".⁴¹⁵ Likefullt kjempet britene "tooth and nail" for å verne sine interesser knyttet til Kanalen. Vitnet dette om et realistisk syn på egen evne? Kanskje, fordi britene fremdeles holdt seg til deisen om at "having power is being seen as have power", d.v.s. at ved å motstå for mange symbolske tilbakeskritt kunne britene motvirke at omverdenen betraktet britisk innflytelse som redusert.⁴¹⁶ Britene kunne i så fall "surfe" på tidligere meritter og tradisjonell oppfatning av deres internasjonale makt, og dermed generelt fortsette med å "punch above its weight". Bakteppet for Eden var dessuten at en rask tilbaketrekning fra imperiet og oversjøiske forpliktelser ikke fremsto som praktisk mulig i denne perioden. En ordnet og planlagt tilbaketrekning fra Kanalsonen kunne vært en mulighet, men ble ikke tatt i betraktning, trolig fordi hverken Churchill eller Eden hadde vilje til dette, og snarere lot utviklingen også her flyte for å unngå å måtte ta skritt som britene ennå ikke var modne for. Ingen vanskelige beslutninger om å tilpasse ambisjoner og forpliktelser til reduserte ressurser, som kunne ha gått på britisk identitet løs, ble tatt etter at de to var tilbake ved makten fra 1951.

Effekten av raske internasjonale endringer ble ikke i tilstrekkelig grad innrømmet, først ved at utviklingen ble satt på spissen ble denne effekten kombinert med en erkjennelse i Whitehall av britenes reduserte stilling. Kombinasjonen virket både kumulativt og traumatisk, men først da krisen var et faktum. Innen det skjedde, var London ambivalent overfor USA: Man var tiltagende mer avhengig av amerikanerne internasjonalt, ikke bare i Europa, samtidig som man mislikte følelsen av at USA nå definitivt var i ferd med å overta britenes gamle lederrolle. Samtidig holdt Whitehall fremdeles i viktig grad på forestillingen om at den britiske svekkelsen var forbigående. Suez-krisen kom derfor uforvarende på britene, og bidro både til oppvåkning og intern splittelse.

Spenningen mellom gamle imperiale holdninger på den ene side, og tilbakekomsten av *Little Britain*-mentaliteten etter krigen på den annen, med følelsen av å være sliten av alle imperiale forpliktelser, spilte inn også i forhold til Suez. Blandingene av, og kontrastene mellom, disse holdningene skapte tvetydighet, fordi britene både kunne se fordelene ved å slippe belastninger ute, mens man samtidig mislikte at Storbritannia, fordi landet

1930-tallet var for Eden personlig. Sitatet fra Churchills *The Second World War*, Volume I, London 1949, s. 201.

413 R Denman, *op.cit.*, s. 40.

414 Hathaway, *op.cit.*, s. 366.

415 Fra David Carlton, *Anthony Eden: a biography*, London 1981, s. 305, gjengitt i Adamthwaite, *Eden and FO*, *op.cit.*, s. 249.

416 Adamthwaite, *ibid.*, s. 248f.

var svekket, kunne skaltes og valtes med, enten av arabisk og asiatisk nasjonalisme, eller av USA. Impulsen om å slå tilbake var derfor klar. Britene benektet eksempelvis aldri at Kanalsonen gikk gjennom et område under egyptisk suverenitet.⁴¹⁷ Overskriften for omtalen av Suez-krisen i Edens senere memoirer het ikke desto mindre "Theft", og illustrerer en tilnærming man senere finner i britisk politikk, for eksempel i tilknytning til Falkland-konflikten i 1982, selv om flere av rammebetingelsene var forskjellig.

SUEZ-INTERVENSJONEN

Da Storbritannia og Frankrike bestemte seg for å intervensere militært, forsøkte de to lands myndigheter å skape politisk akseptable betingelser for dette. Mulighetene for å samordne med, og ikke minst oppmuntre til, en israelsk aksjon mot Egypt ble aktivt utforsket. Egypt nektet handelsskip på vei til/fra Israel å seile gjennom Kanalen. Israel hadde – i lys av vedvarende arabisk press og insistering på å underkjenne Israels eksistensberettigelse – sine egne interesser å ivareta. Israelerne fryktet at Nasser og hans pan-arabisme var en eksistensiell trussel mot landet, som USA ikke i tilstrekkelig grad erkjente. Denne følelsen ble styrket gjennom de sovjetiske våpenleveransene til Egypt. Nå bød anledningen seg til at Israel kunne slå til mot landets selvoppnevnte hovedmotstander Egypt, samtidig som Israel kunne nyte godt av anglo-fransk flystøtte. Israelerne forsøkte å påvirke Paris til å handle, samtidig som Israel hadde dyp mistro til britene, med basis i motsetninger og fiendtligheter mellom briter og jøder i Palestina, særlig i de første etterkrigsårene før Israel ble opprettet.⁴¹⁸ De tre ble til slutt enige om at Israel skulle fremprovosere en grensekonflikt mot Egypt, som så skulle gi Paris og London påskudd for militær inngripen. Britene ville operere hovedsakelig fra Malta og Kypros, mens Frankrike ikke minst ville sende fallskjermjegere fra Algerie. Hvor samordnet britene var med israelerne, er det noe delte meninger om (særlig om hvor mye Eden selv egentlig visste). Uansett ble den israelsk/egyptiske krigen en integrert del av utviklingen og forberedelsene som ledet frem til den britisk/franske intervensjonen. Frankrike hadde gjennom militært samarbeid med og leveranser av kampfly til Israel gjort det mer nærliggende for israelerne å gå til aksjon.⁴¹⁹

De israelsk/egyptiske kampene om Kanalen ble i samsvar med dette opplegget etterfulgt av et britisk/fransk ultimatum til de stridende parter, som utgjorde påskuddet for den anglo-franske intervensjonen som fulgte i oktober/november 1956, men som også førte til at israelerne måtte trekke seg tilbake fra egyptisk område. Det var riktignok et problem for britene at en anglo-fransk inngripen egentlig kom for sent i forhold til påskuddet, nemlig å skille de stridende parter fra hverandre: Israelerne hadde allerede nådd Kanalsonen og stoppet opp. Den anglo-franske aksjonen var dessuten usedvanlig dårlig timet i forhold til begivenhetene i Europa, idet den sammenfalt i tid med den ungarske oppstanden, som inntrådte noen dager i forveien, og utspilte seg gjennom Sovjetunionens

417 Ibid., s. 248, og Northedge, op.cit., s. 225-228.

418 Marr, op.cit., s. 153f.

419 Northedge, op.cit., s. 231f og 240.

militære innmarsj. USA var målløs over hvordan Suez-aksjonen spolerte en vestlig propaganda-seier i Europa. Washington var i tillegg “astonished” over det britisk/franske forsøket på å gjenopplive fordums koloniale kanonbåt-diplomati. President Eisenhower tok ikke minst av slike årsaker konkrete skritt for aktivt å ødelegge det britisk/franske opplegget. USAs 6. flåte (med både USA- og NATO-hatt) ble gitt i oppdrag å obstruere anglo-franske operasjoner. USA tilla heller ikke britenes argument om at Nassers politikk overfor Suez ville skape en uheldig presedens for Panama-kanalen, tilstrekkelig vekt. 1956 var dessuten presidentvalgår i USA, og republikanerne (Eisenhower) var opptatt av å hegne om sitt image som “the peace party”. Den anglo-franske intervensjonen ble innledet natten til den amerikanske president-valgdagen. Heller ikke her syntes timingen spesielt klok. Eisenhower ble forøvrig gjenvalgt. I lys av begivenhetene både i Ungarn og Suez, oppsto en finanskrisen som svekket pundet. USA nektet IMF å “bail the United Kingdom out”, presset mot britisk økonomi tiltok,⁴²⁰ og britene måtte gi etter for USAs press og trekke ut sine styrker fra Suez med halen mellom bena.

USA ønsket arabisk støtte i Den kalde krigen overfor Sovjetunionen. For Foster Dulles var Suez-krisen en avsporing av hovedfokus: Kampen mot Sovjetunionen. Å angripe Egypt militært ville bare bety å invitere Nasser til å søke allianse med Sovjetunionen. En vesentlig faktor bak britenes beslutning om å intervensjonere mot Suez var Edens tro, basert på kontakt med Foster Dulles, på at USA stilltiende ville akseptere en britisk aksjon, om ikke støtte den. Siden britisk/amerikansk samarbeid og forståelse hadde vist seg umulig, søkte britene sammen med Frankrike.⁴²¹ Eden trodde på denne bakgrunn at USA ville holde seg nøytral i forhold til aksjonen: Han så hva han ville se. Fra Eisenhowers synsvinkel hadde derimot to sentrale allierte land holdt USA uvitende og for narr, på det verst tenkelige tidspunkt, både i forhold til Ungarn-invasjonen og det forestående amerikanske valg. På midten av 1950-tallet var USA ennå en ung supermakt. Eisenhower kommanderte over telefon Eden til å avbryte aksjonen. Paris tryglet derimot London om å fortsette til aksjonen var gjennomført, men ble avvist av Eden, som hadde fått kalde føtter og besluttet tilbaketreking. Ifølge franske kilder skal Eden (også over telefon) ha sagt til sin franske kollega Guy Mollet, som svar på fransk press om å fullføre aksjonen (gjenerobre kontroll over Kanalen):

I can't hang on. I am being deserted by everybody. [...] The Commonwealth threatens to break up ... I cannot be the grave-digger of the Crown. And then I want you to understand, really understand. President Eisenhower phoned me. I can't go it alone without the United States. It would be the first time in the history of England ... No, it's not possible.⁴²²

420 Sanders, *op.cit.*, s. 90f, Northedge, *op.cit.*, s. 231ff og 235, og Marr, *op.cit.*, s. 153f.

421 Northedge, s. 231 og 234.

422 Gjengitt i Marr, *op.cit.*, s. 158.

Britene ble ydmyket av amerikanerne på en måte de aldri hadde opplevet siden USAs uavhengighetskrig.

Det kunne virke som om NATO sto i fare for å splittes. Frankrike og Storbritannia gikk bevisst utenom alliansen og dens konsultasjonsmekanismer, og britene tilbakeholdt bevisst militær informasjon i forhold til USA. Noen franske enheter øremerket NATO ble anvendt under intervensjonen.⁴²³ Suez ble en katastrofe for britene og førte til Edens avgang.⁴²⁴

NOEN KONSEKVENSER AV SUEZ 1956

Konsekvensene av dette britiske feilsteget var mange. Suez ble et veiskille i britisk politikk og i britenes forhold til USA. Slik påvirket også Suez-krisen NATOs betydning for britisk politikk, og viste at alliansen hadde sine klare begrensninger i forhold til britenens behov og interesser "out of area". Dette var trolig til å leve med, fordi Sovjetunionens samtidige militære innmarsj i Ungarn var en påminnelse om i hvilken grad de britiske øyers sikkerhet fremdeles hvilte på USAs nærvær i Europa og det nord-atlantiske sikkerhetssamarbeidet. London ble påminnet om at "the special relationship" primært måtte sikre USAs nærvær i Europa, først dernest være basis for å fremme britiske interesser "ute". Suez-krisen bekreftet at Storbritannia ikke kunne konkurrere med de to supermaktene i global innflytelse. Suez var "a milestone in Great Britain's slide from world preeminence into the ranks of middling countries. It was a pivotal episode in the cold war. It was a landmark in America's rise to global leadership".⁴²⁵ Mens britene tidligere på 1950-tallet hadde måttet vike for USAs preferanser på en mer diskret eller delvis fordekt måte, innebar Suez at denne innordningen ble utstilt på en slags hovedscene. At britene likefullt aksepterte å måtte vike, fullbyrdet på mange vis tronskiftet mellom de to, og viste at dette ikke hadde vært noen ukomplisert prosess.

Suez bekreftet dessuten at britenes veivalg i 1949, da man konkluderte med at et "Third Force"-alternativ ikke forelå, var riktig. Britene kunne ikke alene, eller i lederposisjon for en konstellasjon av vest-europeiske land, utgjøre noen egen verdensmakt. Etter hvert som Suez-krisen utfoldet seg, ble London minnet på at en nær tilknytning til USA var nødvendig. Kanskje først da, mot slutten av 1956, innrømmet Whitehall at man ikke hadde – eller hadde hatt – noe valg. Inntil da hadde nemlig Eden i en periode opptrådt som om veivalget i 1949 ikke egentlig var foretatt. Han hadde *de facto* ignorert kjernen i den første sirkelen, forholdet over Nord-Atlanteren. Samtidig hadde han opptrådt som om Storbritannia fremdeles hadde et stort, østlig imperium å forsvare og makt som var i overensstemmelse med slik adferd.⁴²⁶

Imidlertid hadde Edens opptreden for såvidt samtidig bekreftet hypotesen om at britene måtte ivareta sin innflytelse i alle tre sirkler samtidig, ellers ville deres verdensrolle

423 Liland, op.cit., s. 62.

424 De fleste momenter i avsnittet hentet fra Marr, op.cit., s. 156ff.

425 Hathaway, op.cit., s. 361.

426 Stockwell, op.cit., s. 171.

skades. Ved å neglisjere forholdet til USA og NATO, svekket han britisk innflytelse. Suez var derfor også et sentralt eksempel på manglende britisk realisme om sin egen rolle og sine muligheter. Utviklingen i 1956 var kommet så langt at utforming av en britisk realpolitikk innenfor en urealistisk ramme, det vil si en urealistisk forestilling om Storbritannias stilling og makt, tilsammen ga et kraftig, negativt utslag for Whitehall.

Dernest sørget britene, ved å bruke militær makt for å detronisere en arabisk leder, i direkte eller indirekte samarbeid med Israel, for å skade sitt forhold til hele den arabiske verden. Suez sementerte arabisk/israelsk fiendskap. Feilsteget tvang britene til å se endringene som var inntruffet i deres imperiale system. Slik sett kan man slutte seg til at “the Suez crisis of 1956 still looms large [...] as *the* ‘end of empire’ event”.⁴²⁷

Britenes lærdom var at landet aldri skulle inngi seg på militære operasjoner som USA motsatte seg. Britene oppga all tvetydighet med hensyn til å konsolidere sitt strategiske valg om å orienterte seg nærmere USA, og konsoliderte også politisk det nære, praktiske militære samarbeidet som var videreført på basis av den tette 2. verdenskrig-alliansen. Dette hadde også betydning i NATO-sammenheng. Britene vendte seg samtidig mer bort fra det europeiske kontinentet, fordi man oppfattet dette å være eneste måte Storbritannia kunne bevare sin – om enn reduserte – globale rolle på. Suez hadde vist at et nært samarbeid med Frankrike ikke ga utsikter til å vinne frem med britiske preferanser internasjonalt. Franske utspill om videreføring eller konsolidering av triumvirat-løsninger innen NATO ble følgelig avvist. Frankrikes lærdom av Suez var derimot at USA alltid ville sette sine egne interesser foran sine alliertes. Når situasjonen ble satt på spissen valgte dessuten britene USA fremfor Frankrike.⁴²⁸ Det skulle gå en direkte linje fra Suez til gaullismens grep om fransk politikk få år senere, til et “Europa uten britene”, og til fransk uttreden av NATOs integrerte militære struktur.⁴²⁹

Suez-feiltrinnet skapte splid i britisk politikk mellom det styrende konservative partiet og Labour. Toryene tilla britenes tradisjonelle stormaktsansvar, og konsekvensene av dette, størst vekt. Labour, som i perioden 1945–51 hadde styrt Storbritannia i hovedsak ved hjelp av en stormaktstankegang, var nå erstattet av en partiledelse som synes å tillegge *Little Britain*-tilnærmingen størst vekt. Interessant nok støttet generelt “mannen i gata” Eden da han til slutt grep til maktbruk, slik britene tradisjonelt har støttet myndighetene når briter i uniform er sendt ut i kamp. Problemet med Suez-aksjonen var dessuten at Storbritannia manglet legitimitet og en tilstrekkelig rettslig basis for en militær intervensjon. Dersom Nassers nasjonalisering av Suez-kanalen var illegal, kunne ikke dette møtes gjennom en ny ulovlig handling.⁴³⁰ Denne problemstillingen skulle dukke opp igjen, blant annet da britene medvirket i invasjonen av Irak i mars 2003. Om noe, bidro britenes Suez-intervensjon til å styrke Nassers grep.

Britene ble sjokkert da de konstaterte at et flertall av Commonwealth-landene stem-

427 A. Jackson, 2004, op.cit., s. 871. Min utheving.

428 Wallace/Phillips, 2009, op.cit., s. 265.

429 Hathaway, op.cit., s. 363.

430 Northedge, op.cit., s. 227 og 237.

te imot Storbritannia i FNs Hovedforsamling og fordømte britenes militæraksjon. Dette bidro til reaksjoner i Storbritannia.⁴³¹ Suez-krisen svekket således britenes støtte til FN, og styrket forestillingen om at FN var en del av en generell prosess som satte britene og deres verdensrolle under press fra alle hold. Suez-krisen bidro derfor samtidig til å svekke Storbritannias rolle og innflytelse som kjerneland i Samveldet, og dermed britisk innflytelse i den tredje sirkelen. I tillegg til Burma, som hadde vært koloni, var det primært arabiske land som aldri ble medlem av Samveldet. Disse landene, som foruten Egypt besto av Sudan, Somaliland (senere del av Somalia), Transjordan (Jordan) og Palestina (som Israel utgikk fra i 1948), Jemen (Aden), og Gulf-statene (Kuwait, Bahrain, Oman, Qatar, Forente arabiske emirater), hadde imidlertid vært protektorater eller mandatområder, ikke formelt kolonier. Det var derfor påfallende hvor liten oppslutning Samveldet hadde blant britenes tidligere arabiske besittelser. Gulf-statene (minus Kuwait) ble selvstendige først i 1971/72, i tilknytning til at London oppga sitt militære nærvær øst for Suez.

Britenes intensjon og håp med Commonwealth var at det skulle utgjøre en dynamisk ramme for løpende britisk innflytelse over de områder britene tidligere hadde kontrollert og dominert. Etter Suez var mulighetene for at Samveldelandene kunne samles om felles, omforente politiske synspunkter enda mer illusorisk. Commonwealth var allerede en svært sammensatt blanding av forskjellige typer stater, og fremsto mer som en påminnelse om fordums realiteter, men representerte samtidig ingen utfordring for land utenfor samveldet. Commonwealth fortsatte kanskje å ha en viss verdi for London fordi det er den eneste engelsktalende, verdensomspennende organisasjon som ikke er dominert av USA.⁴³² Uansett: Suez bidro på flere vis til å svekke Samveldet og hindre de muligheter som eventuelt måtte ha foreligget for at organisasjonen kunne bli et lim som holdt gamle forbindelser sammen.

Ramaskriket fra verdensopinionen mot den fransk/britiske intervensjonen bidro i sum til at britene følte seg mer isolert, og derfor mer avhengig av forbindelsene til USA enn noensinne. Det var britene som var gjenstand for kritikken, Frankrike sto i langt mindre grad i fokus. Det var også britene som hadde blåst retrett, mens Paris hadde vært innstilt på å fortsette intervensjonen. Suez innebar at britenes "løytant-rolle" med ett fremsto tydelig. Suez ble fra da av et fire bokstavers uttrykk for veiskillet der britene erkjente sin nye plass i en ny verden.

Dette var et foreløpig siste stopp i prosessen som definerte Storbritannias "decline". Mange faktorer spilte sammen, som i sum eksponerte britenes reelle begrensninger. Dermed ble også omverdenens inntil da tradisjonelle syn på britisk makt, Londons evne og vilje til handling "ute", og dermed britisk innflytelse, påvirket. Whitehall hadde lenge lyktes i å skille kart og terreng, Suez bidro til større samsvar.

Sovjetunionen slapp unna med mer kvalifisert kritikk for å ha slått ned Ungarn-oppstanden. Etter at britene hadde angrepet ved Suez, fulgte en sovjetisk trussel om at

431 Ibid., s. 237.

432 Marr, op.cit., s. 352.

“russiske raketter ville falle på britisk jord” dersom britene ikke trakk seg tilbake. Dette ble imidlertid betraktet primært som sovjetisk markering av støtte til arabiske stater, ikke som en reell trussel. Hadde den vært ansett som dét, kunne briter og franskmenn ha påberopt seg aktiv USA-støtte,⁴³³ som hadde svingt krisen over i NATO-lei og en nord-atlantisk ramme. Slik begivenhetene imidlertid utspilte seg, skjedde ikke dette. I stedet var alle tre sirklene svekket: Den ene, imperiet og Commonwealth, på en åpenbar måte, den andre, NATO-tilknytningen, også fordi USA og allierte ikke var holdt orientert, og den siste, Europa, ikke minst fordi forholdet til Frankrike, som London så mange ganger hadde forsøkt å spille på, nå igjen var skadet. Det skulle gå ca. 40 år før britene igjen revitaliserte et tett, direkte samarbeid med franskmennene om sikkerhet.

Suez forhindret imidlertid ikke at imperie-sirkelen i modernisert form fremdeles skulle spille en viktig rolle i britisk politikk. Suez bidro til at de to øvrige sirklene, henholdsvis den atlantiske og europeiske, fikk økt fokus i britisk politikk. Samspillet og spenningen mellom disse to skulle få stadig større betydning. Eden gikk av få måneder senere, i januar 1957. USAs politikk overfor Nassers Egypt endret seg i det samme Eden var gått av. *Eisenhower-doktrinen* fra samme måned innvarslet amerikansk støtte til “alle land som var truet av internasjonal kommunisme”.⁴³⁴

En utfordring Storbritannia har stått overfor siden 1950-årene, er hvordan et land med synkende status og ressurser – iallfall relativt sett – bør og kan gjøre bruk av sin militære makt. Britene hadde kalt Suez-operasjonen “en væpnet politiaksjon” for å unngå bruk av begrepet “krig”. Eden hadde gitt grønt lys for en militær operasjon, uten å tro at han risikerte tap av britisk prestisje. Dette var politisk ønsketenkning, som kanskje kunne sees i lys av Anthony Edens *britiskhet*. Hans rolle hadde alltid vært den praktiske forhandlerens, som i beste britiske stil var fri for svevende politiske vyer, men snarere innrettet mot pragmatiske løsninger, som kunne gå rundt grøten eller dekke over problemet. Forhandlinger og kontakt måtte imidlertid følges opp av avtaler eller forståelse, som igjen forutsatte at berørte parter fulgte dette opp. Edens – og britenes – problem var at man ikke hadde annet å falle tilbake på, dersom motparten ikke fulgte opp den aktuelle avtalen, enn bruk av væpnet makt. I britenes storhetsdager var kanskje ikke dette problematisk, da kunne man bare sende en kanonbåt eller to og sørge for en løsning som passet London. I 1956, da britenes muligheter var begrenset, fremsto dette alternativet vanskelig og – skulle det vise seg – skjellsettende.⁴³⁵

Suez var en bekreftelse på at realisme og mangel på sådan går hånd i hånd både i britisk politikk, men også som del av “britiskhet”, det vil si den britiske identitet. Eden ble styrt av tradisjonell tenkning og baserte sin politikk på hva han anså som realpolitikk, mens hans vurdering både av hva han sto overfor og hvilke muligheter og evner Storbritannia hadde, var urealistisk. Suez bidro derfor til å introdusere mer nøkternhet og

433 Northedge, op.cit., s. 237f.

434 Ibid., s. 239f.

435 Ibid., s. 238.

realisme nettopp om briternes muligheter, og innvirket på Whitehalls voksende erkjennelse av at de politiske og økonomiske omkostningene ved å holde på resten av imperiet for britene klart overgikk de økonomiske fordelene.⁴³⁶

Suez medførte at politikk i forhold til Midtøsten ble betydelig endret, ikke bare på britisk hold. Britene skulle aldri mer forvalte uavhengig makt og evne til å influere utviklingen i regionen på egenhånd. Det er hevdet at Eisenhower og Foster Dulles skal ha angret på sin håndtering av Suez-krisen, ikke minst beslutningen om å “knekke” britene.⁴³⁷ Dette hadde blant annet sammenheng med at både briter og amerikanere var bekymret for sovjetisk ekspansjon via den 3. verden, og så både egne interesser såvel som vestlig sikkerhet under ett truet. Sannsynligvis var begge hensyn viktige, og fordi de langt på vei var overlappende, ble frykten for slike sovjetiske fremstøt “out of area” fokusert av britene. Dette samsvarte også med ivaretagelse av britiske globale og imperiale interesser. Selv om Washington var urolig for sovjetisk ekspansjon utenfor NATOs territorium, likte USA fortsatt dårlig at britene la økende vekt på slike ute-områder, fordi NATO etter amerikansk oppfatning fremdeles ikke hadde noen direkte oppgave her. At Whitehall likefullt la større vekt også på områdene øst for Suez, og under oppseilingen til Suez-intervensjonen hadde vært aktiv i å endre NATOs militære strategi, ble reflektert i Hvitboken om Forsvaret som fulgte året etter krisen. Duncan Sandys, forsvarsminister fra januar 1957, hadde ansvar for denne. NATOs verdi for britene var følgelig heller ikke i denne sammenheng optimal, men London kom et stykke på vei, blant annet ved at alliansens nye strategiske konsept, MC 14/2, offentliggjort i mai 1957, et halvt år etter Suez-intervensjonen, vedgikk at alliert forsvarsplanlegging måtte ta hensyn til sovjetisk ekspansjon *utenfor* det euro-atlantiske området, men samtidig fremholdt at forsvaret av det allierte, nord-atlantiske området måtte forbli NATOs overordnede mål.⁴³⁸

Suez-krisen førte til alliert bekymring for at konsultasjoner ikke var brukt, og kunne stå i fare for å skli ut. NATOs generalsekretær, Lord Ismay, gikk av i kjølvannet av krisen, og ble erstattet av belgieren Paul-Henri Spaak, som i lys av Suez skulle forbedre alliansens konsultasjoner. Dette løste Spaak blant annet ved å la NAC bli et viktigere forum for diskusjon og konsultasjon blant medlemslandene. Dermed åpnet han for at NATO kunne utvikle seg til en tydeligere “politisk” organisasjon.⁴³⁹ Spaaks tiltreden innebar at artikkel 4s relevans og betydning sto i fokus, og spørsmålet om hvorvidt trusler med opphav ute skulle inngå i grunnlaget for å kunne be om allierte konsultasjoner (og ikke bare trusler mot hjemme-området) var blant sentrale temaer. Etter den sovjetiske Ungarn-innmarsjen, var en utbredt holdning innenfor NATO at alliert samhold nå var viktigere enn noensinne. Alliansen hadde på ett vis foregrepet begivenhetene, ved våren 1956 å ha oppnevnt en vismannsgruppe på tre, innbefattet Norges utenriksminister Halvard Lange, med mandat å vurdere de konsultative, allierte prosessene. Lange mente Suez-

436 Hood, *op.cit.*, s. 186.

437 Marr, *op.cit.*, s. 159.

438 Liland, *op.cit.*, s. 68ff.

439 Hendrickson, *op.cit.*, s. 53f.

krisen hadde eksponert forskjeller i allierte oppfatninger både om hvilke trusler man sto overfor og hvordan disse best burde håndteres. Han mente eneste løsning var å forbedre de allierte konsultasjons-mekanismene. En viktig lærdom alliansen burde trekke av Suez-krisen var ifølge Lange:

the lack of coordination in member states' perception of nations outside the Treaty area had had serious consequences for cooperation.⁴⁴⁰

Til en viss grad var nettopp forskjeller i allierte lands syn på hva NATO egentlig sto overfor et tema som senere skulle bli aktuelt i alliert sammenheng, blant annet i Afghanistan.

Vismannsrapporten ble godt mottatt, men førte til beskjedne avklaringer av alliansens forhold til ute-områder. Rapporten satte dessuten fokus på hvorvidt NATO burde ta i bruk andre midler enn de rent militære, i lys av frykten for sovjetiske fremstøt via den 3. verden. Fordi slike fremstøt ble knyttet til "subtle subversion" snarere enn klare, utvetydige "armed attacks", kfr. NATO-traktatens artikkel 5, var spørsmålet om alliert militær makt burde suppleres gjennom både mer utstrakte konsultasjoner og bruk av ikke-militære midler, en slags "comprehensive approach". Rapporten tok til orde for "full and timely" konsultasjon, og la i dette vekt på at de allierte konsulterte og kom til enighet om felles posisjoner før nasjonale posisjoner ble sementert. Til dette innvendte USA (Foster Dulles) at NATO ikke kunne forvente enighet i alle spørsmål, og viste til hvordan USA måtte ta hensyn til sine øvrige sikkerhetsforpliktelser og inngåtte traktater utenfor NATO-sammenheng. På denne basis måtte NATOs evne til å håndtere "out of area"-utfordringer og trusler forbli beskjeden. USA var ikke villig til å underskrive på at

our association in Nato is the most important association that we have, which has a kind of priority over everything else, so that all our policies all over the world have first to be brought to Nato and discussed, and agreed upon, and then carried out in the rest of the world.⁴⁴¹

Resultatet var at for tradisjonelle NATO-spørsmål skulle alliansens politikk fortsette å være felles og forpliktende, mens NATO ikke skulle binde seg i forhold til "out of area"-spørsmål.⁴⁴² Slik bidro Suez-erfaringen til at skillet mellom hjemme og ute ble klarere markert i NATO. Som sin forgjenger Ismay, oppmuntret Spaak alliansen til å vurdere å engasjere seg i en mer global rolle, men USA opprettholdt sitt syn på at NATO skulle konsentrere seg om forsvar av det definerte, nord-atlantisk baserte, allierte området.⁴⁴³ Foster Dulles' utsagn indikerer at USAs utsyn har vist stor grad av kontinuitet siden siste del av 1950-årene, mens det "snevre" synet på NATOs rolle og funksjon i prinsippet ble

440 Liland, op.cit., s. 62f, sitat fra s. 63.

441 Ibid., s. 66ff, sitat fra s. 68.

442 Ibid., s. 81.

443 Hendrickson, op.cit., s. 54.

oppretholdt til Den kalde krigens slutt.

Fra Londons synsvinkel bidro slike utsagn til en erkjennelse av at NATO hadde klare begrensninger som middel for å fremme britiske interesser ute, men samtidig at dette ikke innebar at allianserammen var helt uegnet for dette formål. NATO kunne derfor fortsette å spille en rolle for britisk håndtering av Storbritannias reduserte internasjonale betydning. Det var aldri tale om noen "myk landing", men om en håndtering som kunne foregå uten altfor store sjokk og uforutsigbare trusler. Etter Suez nølte britene mer med å holde NATO utenfor spørsmål av betydning for britisk sikkerhet, samtidig som Whitehall fikk større utfordringer med å knytte britiske interesser ute og hjemme til hverandre, særlig i lys av USAs insistering på at NATO skulle holde seg hjemme, og derfor i hovedsak fungere som en regional aktør og regionalt virkemiddel.

Suez hadde også en mer direkte, norsk avlegger. I noen grad innebar britenes feilslåtte aksjon at Storbritannias tradisjonelle rolle som ledende støttemakt og garantist for norsk sikkerhet ikke bare reelt, men også formelt, ble erstattet av USA (se neste kapittel). Under NATOs ministermøte i desember 1956, en drøy måned etter Suez-intervensjonen, ga nettopp Halvard Lange klart uttrykk for fordømmelse av britenes medvirkning, og uttrykte sjokk og overraskelse over britenes og franskmennenes "lack of consultation and disregard of NATO Treaty and UN charter". Lange mente intervensjonen var innledet uten forutgående provokasjon, og uten at alle fredelige midler var forsøkt. Han advarte både mot at Sovjetunionen med dette kunne styrke sin stilling i Midtøsten, og mot de langsiktige konsekvensene av intervensjonen for NATOs forhold til "less developed nations". NATO måtte nå besørge at alliansen ikke fremsto som en koalisjon som støttet visse medlemslands koloniale interesser.⁴⁴⁴ Langes tydelige kritikk må også sees i lys av hans personlige engasjement både i alliansen og for norsk NATO-medlemskap.

Suez-krisen førte til etablering av en FN-styrke som etter kort tid ble sendt til Egypt og Kanalområdet. I lys av Moskvas nye uttalte trusler mot de britiske øyer, var det vesentlig å få en slik styrke raskt på plass, som betingelse for en våpenhvile som ville avslutte britenes intervensjon. Innen en uke etter at Suez-aksjonen var innledet, hadde Stortinget innvilget i å sende en norsk kontingent til denne styrken (UNEF), etter en ekstraordinær prosedyre som statsminister Gerhardsen karakteriserte som rekord i rask beslutnings-tagning. USA ga anerkjennelse til Norges raske bidrag til at en våpenhvile kunne etableres.⁴⁴⁵ Suez førte således norske og amerikanske preferanser sammen, og påvirket samtidig britenes tradisjonelle prestisje i norsk politikk og opinion. Britenes direkte rolle i forhold til forsvaret av Norge, ble imidlertid ikke prinsipielt endret som følge av britenes Suez-intervensjon (se likevel neste kapittel).

Krisen illustrerte forøvrig hvor dårlig militært forberedt britene var for en slik militær

⁴⁴⁴ Foreign Relations US, 1955-57, Volume IV, s. 105f, s. 133 og s. 160. Øystein Tunsjø behandler disse temaer i sin masteroppgave "The Suez Crisis as a case study of Norwegian foreign policy and its impact on Norwegian-British relations", Masteroppgave, UiO, 2003.

⁴⁴⁵ Ibid., som viser til O. Solumsmoen og O. Larsen (eds.), Med Einar Gerhardsen gjennom 20 år, Tiden Norsk Forlag, Oslo 1967, s. 138. Norges kontingent på 190 mann.

operasjon. Ikke bare var det britiske samfunn splittet av Suez, men også de militære styrker, som alltid hadde vært en krumtapp i forhold til britenes selvbylte og selvpålagte internasjonale rolle. Man var vitne til eksempler på deserteringer og småmytterier da blant annet 20.000 reservister ble innkalt i tilknytning til den militære aksjonen. Sandys' Hvitbok i 1957, den nye regjeringen Macmillans første forsvars- og sikkerhetsutredning, kan vurderes også som et forslag til hvordan slike tilstander best kunne overvinnest. Befolkningens generelle tillit til landets politikk og politikere var svekket av krisen. Også slik sett innvarslet Suez noe nytt,⁴⁴⁶ og 1957-Hvitboken kan tolkes som en reaksjon på hva en for lite profesjonell organisasjon hadde vist året i forveien. For et land med britenes militære tradisjoner var dette alvorlig nok.

Også 1957-Hvitboken forsøkte å tilpasse struktur til ressurser, og fremla forslag om store kutt i britenes konvensjonelle styrker og avvikling av verneplikten. I deres sted ble kjernevåpen og slike våpens avskrekkingsevne nå nøkkelkonseptet britene skulle basere sin øvrige styrkesammensetning på. Sandys, Churchills nevø, foreslo i denne Hvitboken å redusere britenes konvensjonelle styrker fra 690.000 i 1957 til 375.000 i 1962. Dette ble sett dels som et svar på og en posisjonering i forhold til rakettalderen (d.v.s. "guided missiles") som nå sto for døren. De konvensjonelle kuttene betydde også at britenes evne til å forsterke og unnsatte Norge og Nordflanken måtte nedjusteres. Toryenes nye forsvarsplan tok sikte på å spare penger og komme ned på et mer håndterlig budsjettnivå. Ved å basere dette på økt profilering av kjernevåpen, bidro dessuten Hvitboken til å gi opphav til atomvåpen-motstand, foruten kritikk mot britenes militære disposisjoner i opinionen, sistnevnte et inntil da lite kjent fenomen på de britiske øyer.⁴⁴⁷ *Campaign for Nuclear Disarmament* (CND) ble således etablert i 1957, og har siden arbeidet – med beskjeden innvirkning – for ensidig britisk atomnedrustning, selv om Labour lot seg inspirere på 1980-tallet. CNDs embleme fra 1958 ble imidlertid raskt omgjort til et internasjonalt ikon for motstand mot kjernevåpen og for "fredsarbeid": En påminnelse om at britene kan påvirke omverdenen på flere vis.

Sandys' Hvitbok la ikke opp til noen reduksjon i britenes omfattende knippe av sikkerhetsforpliktelser, men fokuserte på hvordan man, delvis gjennom omprioritering av virkemidler, skulle fremme det samme mål om en britisk verdensrolle. De samme forpliktelser skulle ivaretas gjennom bruk av færre ressurser. Her så man et nytt eksempel på en urealistisk britisk realpolitikk. Suez-erfaringen medførte ingen revurdering av Londons syn på landets naturlige plass i verden.⁴⁴⁸ Det er nok riktig at:

The history of British defence policy is of an attempt to reconcile the mismatch

446 Marr, op.cit., s. 155.

447 Matthew Grant, *The Journal of Strategic Studies*, 2008, s. 925f.

448 Daddow, RUSI 2010, op.cit., som viser til Andrew Dorman, "Crises and Reviews in British Defence Policy", i Croft, Dorman, Rees og Uttley: *Britain and Defence 1945–2000: A Policy Re-Evaluation*, Harlow: Pearson Education 2001, s. 12.

between resources and commitments. The reconciliation is often achieved temporarily but it never seems to last.⁴⁴⁹

DEN NORD-ATLANTISKE RAMME BLIR VIKTIGERE FOR STORBRITANNIA

Suez ble likefullt av flere grunner innledningen til en ny epoke, preget av et britisk/amerikansk samarbeid som nå var tuftet både på nye kjensgjerninger og på britisk erkjennelse av egne begrensninger. Selv om Sandys-Hvitboken ikke baserte seg på noen ytterligere britisk "global shrinkage", ble Suez fulgt av videre avvikling av britiske kolonier. Den nye epoken skulle følgelig bli preget av at "ute"-områdene for britene ble stadig mer begrenset, slik at "hjemme"-arenaen kunne fremstå viktigere for britiske forsøk på å influere relevant amerikansk politikk. Dermed kunne spennvidden for hvordan London søkte å bruke NATO som plattform for å fremme britiske interesser reduseres, i takt med den faktiske "contraction" av britisk ansvar og forpliktelser "out of area". Den rent nordatlantiske rammen ble derfor stadig viktigere for hvilken betydning NATO hadde – og kunne ha – for britene, særlig i forhold til USA. Samtidig var kjernevåpnenes rolle og betydning introdusert for alvor, gjennom utviklingen av missilteknologi, det vil si av leveringsmidler. Denne kombinasjonen skulle få betydning, både for britene og for NATOs rolle og funksjon i britisk politikk. Britiske kjernevåpen kunne sees både innenfor en bilateral anglo-amerikansk ramme, og en bredere, alliert ramme. Whitehall valgte begge spor, men interessant – og kanskje symptomatisk – nok ble fokus og retorikk lagt på våpnenes rolle innen en alliert ramme (se kapittel 9).

Inntil 1956 var det meste av britenes imperium fremdeles intakt. Deretter fulgte den viktige innsnevringen av britenes doméne, både i Asia, Afrika og Karibien. Britisk politikk var, både under den "oppholdende striden" på 1950-tallet, og under selve koloniavviklingen, tilpasset lokale og regionale forhold. Britene kviet seg for altfor raskt å avvikle verdifulle kolonier, og så hele tiden bekymret på hvem og hvilke land som kunne tjene på britisk tilbaketrekning, der Sovjetunionen ofte sto i fokus. Dette bidro til å sementere britenes klassiske reflekser når det gjaldt stormaktsrivalisering generelt, overfor russerne spesielt. I noen grad opptrådte britene som et moderland som gradvis forberedte kolonier på selvstendighet, på annet vis innebar realpolitiske hensyn at britenes egeninteresser burde tilsi forhaling av tidspunktet for selvstendighet.⁴⁵⁰

Etter Suez-krisen måtte britiske stormaktsambisjoner i akselererende grad heves uten koloni-faktoren. NATO ble plattform for at britene også kunne spille ut sitt kjernevåpen-kort, og bruke dette for å opprettholde sin posisjon innen alliansen som "First among equals" etter USA. I noen grad kompenserte britenes status som atommakt tapet av koloniene. Også i forhold til britenes permanente sete i FNs Sikkerhetsråd, og understøttelse av basisen for å bruke dette setet for britisk innflytelse internasjonalt,

449 L. Freedman, *op.cit.*, s.81.

450 Sanders, *op.cit.*, s.83-88.

spilte NATO derfor en viktigere rolle. Denne utviklingen inntraff særlig fra midten av 1960-tallet, da britene samtidig forsøkte å bli EFs syvende medlemsland. I denne perioden ble en ny *Defence Review* i regi av Denis Healey presentert i 1966, som brøt tvert med 1957-Hvitbokens anvisninger, og i stedet prioriterte Europa militært. Militærutgiftenes andel av britisk BNP ble samtidig redusert fra syv til seks prosent. Healey insisterte på at reduksjoner i politiske forpliktelser måtte komme foran stykkevisse kutt i de militære utgifter.⁴⁵¹ Intensjonen var følgelig reduserte ambisjoner fremfor ostehøvel. *Både* ambisjoner og ressurser måtte reduseres samtidig. Dermed brøt Healey med en lang tradisjon, og introduserte samtidig mer realisme i – og som ramme for – britisk realpolitikk.

TILBAKETREKNING FRA ØST FOR SUEZ 1972 – NOEN PERSPEKTIVER

To år senere, i 1968, fulgte dermed den epokegjørende beslutningen om at britene skulle trekke seg militært tilbake fra områdene øst for Suez innen 1972. Først gjennom dette vedtaket ble Europa det viktigste stasjoningsområde for britiske styrker.⁴⁵² Dette var imidlertid ingen villet kurs, men en avklaring som fulgte primært av økonomiske realiteter. Det er hevdet at vedtaket om å trekke seg tilbake fra “Øst for Suez” var “propelled by economic exigency rather than a rational debate within government about the merits of pursuing a European-focused foreign policy”.⁴⁵³ Denne europeiske orienteringen ble som nevnt underspilt av Whitehall, som snarere fremstilte tilbaketrekningen som en basis for at britene fremdeles kunne “exert world influence”.⁴⁵⁴ Vedtaket understreket uansett at vekten nå i praksis var lagt på den trans-atlantiske og europeiske sirkelen i britisk politikk, det vil si de to sirkelene som i NATO-sammenheng i hovedsak representerte hjemme, mens den tredje sirkelen, hovedrepresentanten for ute, inntil videre var svekket.

Beslutningen i 1968 om militær tilbaketrekning var et viktig veiskille og symbol i britisk etterkrigspolitikk. London oppga formelt å bevare sin ambisjon om at Storbritannia skulle forbli en ledende verdensmakt som kunne anvende militær makt overalt. Vedtaket innebar imidlertid ikke at man oppga sin overbevisning om fortsatt å spille en global rolle. Epoken der britenes globale rekkevidde var basert på at politiske og økonomiske virkemidler kunne gå hånd i hånd med landets militære nærvær og baser i forskjellige regioner, var likefullt historie.

Britenes militære engasjement “ute” var likevel langt fra oppgitt, og fremdeles skulle det utgjøre en viktig side ved britisk politikk. Gradvis skulle internasjonale begivenheter føre til at denne tredje, i oppdatert forstand globale sirkelen (fordi Commonwealth hadde mistet mye av sin tiltenkte betydning, og imperiet var avvirket), skulle *konvergere* mot de to andre. Som i NATOs første år, viste det seg fortsatt vanskelig å skille hjemme fra ute, å markere en klar grense for hvilke utfordringer med utspring i “out of area” som direkte

451 Stockwell, op.cit., s. 172.

452 Sanders, op.cit., s. 114f.

453 Daddow, 2010, op.cit.

454 Ibid.

kunne true NATO-lands territorium eller primære sikkerhetsinteresser.

Opptakten til beslutningen om å trekke seg militært tilbake fra områdene øst for Suez var lang. I 1957 inntraff begivenheter som pekte i retning av hva britene formaliserte i 1968. Da Macmillan inntok Downing Street No. 10 i januar 1957, vel to måneder etter Suez, innvarslet dette "a swift acceptance of American power".⁴⁵⁵ Macmillan forsøkte å gjenetablere et *privilegert, men avhengig* forhold til USA.⁴⁵⁶ Han møtte Eisenhower i mars 1957 på Bermuda, og oppnådde en avtale som ga britene tilgang til resultater av amerikansk kjernefysisk forskning, og som åpnet for at 60 Thor-raketter skulle utplasseres på britisk jord med dobbeltnøkkel-funksjon, som innebar at både briter og amerikanere måtte være enige om eventuell bruk eller trussel om bruk. I britiske øyne var dette viktig, både som første skritt i retning normalisering av de anglo-amerikanske forbindelsene etter Suez, og som bekreftelse på at "the special relationship" sto i sentrum for europeisk forsvar og sikkerhet. Bestrebelsene på å gjenetablere bedre forbindelser til USA lyktes i viktig grad, og ble fulgt opp av den samtidige nølende britiske tilnærmingen til Europa og kontinentet.

Sandys-Hvitboken samme år svekket på den annen side signalene om at Europa ble tillagt økt vekt i britiske overlegninger, ved å gå inn for betydelige kutt i konvensjonelle styrker, herunder britiske styrker stasjonert i Europa (primært Tyskland). Mens USA bidro med kjernefysisk avskrekking og over 300.000 militært personell i Europa, ble britenes styrker redusert fra 77.000 i 1956 via 64.000 i 1957 til 55.000 i 1958,⁴⁵⁷ et nivå som stort sett ble opprettholdt til utgangen av Den kalde krigen. Britenes nærvær i alle NATOs kommandoled og regioner ble nedtrimmet. Reduksjonene i totalrammen og i omfanget av britenes europeiske nærvær førte imidlertid til at da koloniavviklingen i hovedsak var overstått i 1966, og britene fremdeles sto overfor klare behov for budsjettkutt og -innsparinger, sto den tredje sirkelen lagelig til for videre nedskjæring.

I 1960 åpnet London for avvikling av sine besittelser i Gulf-området. Likefullt oppga man ikke sin innflytelse i regionen, og invaderte det tidligere britiske protektoratet Kuwait i 1961, like etter landets uavhengighet, for å sikre at Irak ikke skulle innlemme sin lille nabo. For dette formål brukte London også noen enheter som var NATO-øremerket. Britene sendte dessuten militære enheter fra Tyskland til det østlige Asia i tilknytning til koloniavviklingen der. Dette ble gjort mens NATO var orientert, men vekket amerikansk bekymring.⁴⁵⁸ I første halvdel av 1960-årene kom en gradvis erkjennelse i London av at en rask uttrekning fra afrikanske og karibiske land ville bli mindre kostbar enn en langsom. Resultatet ville uansett bli det samme. Dette bidro til at britene besluttet å handle raskt i forhold til aktivitet øst for Suez, da forpliktelsene der i stor grad var avviklet. Macmillan lyktes i å fornye respekten for britisk innflytelse innenfor alle tre sirkler. Mens 57-Hvitboken hadde prioritert det militære nærværet øst for Suez, befant

455 Marr, op.cit., s. 159.

456 Wallace, 2005, op.cit., s. 67.

457 Sanders, op.cit., s. 171 og s. 236f.

458 Liland, op.cit., s. 80f.

Wilson-regjeringen seg allerede få år senere i en annen posisjon da den kom til makten i oktober 1964. En studie konkluderte både med at status quo når det gjaldt britiske militære forpliktelser ikke kunne opprettholdes, og at briteres nærvær øst for Suez ikke lenger kunne finansieres på 1970-tallet. Regjeringen var samtidig bekymret for å måtte påta seg skylden for landets "decline". Likevel besluttet man å redusere de militære forpliktelsene, som beste måte å innføre større samsvar mellom ambisjoner og foreliggende ressurser på.⁴⁵⁹ Da Healeys Hvitbok i 1966 for første gang utvetydig utropte Europa som briteres viktigste militære satsningsområde, var det gått 22 år etter Normandie-invasjonen. Nettopp beslutningen om å trekke seg tilbake militært øst for Suez formaliserte dette skrittet i 1968. En ytterligere forsvarsutredning samme år presiserte at Storbritannias nærvær i Singapore, Malaysia og Den persiske gulf skulle avvikles innen utgangen av 1971. Australia ble overlatt ansvaret som støttemakt i øst.⁴⁶⁰

Gjennom "øst for Suez"-beslutningen oppga Whitehall viktige sider ved sin tradisjonelle pretensjon om britisk innflytelse i det sørlige og østlige Asia. I lys av Vietnamkrigen – som britene holdt avstand til – ble denne del av verden i større grad overlatt til USA. Vedtaket må dessuten sees i lys av briteres fortsatt store økonomiske problemer, som ikke minst ble eksponert året i forveien, i november 1967, da britene, etter lenge å ha strebet for å unngå det, måtte devaluere pundet (med 14 prosent), til tross for at regjeringen hadde benektet både overfor Parlamentet og offentlig at dette ville skje. Daværende finansminister James Callaghan ønsket å tre ut av regjeringen, men Wilson plasserte ham i stedet som innenriksminister (Home Secretary). I denne egenskap spilte Callaghan en nøkkelrolle da britene besluttet å sende militære styrker til Nord-Irland for å kunne håndtere *The Troubles*, den voldelige konflikten som pågikk i 30 år fra slutten av 1960-årene. Dette bidro til at briteres fokus, også militært, måtte rettes "hjem". Devalueringen innebar et nytt britisk prestisjetap, og førte til krav om nye budsjettkutt, som også måtte inkludere militærutgiftene.⁴⁶¹

I tråd med Healeys syn, annonserte regjeringen allerede i 1966 at man ville nedlegge den store basen og havnen i Aden, del av briteres Jemen-protektorat (Jemen ble selvstendig året etter). Dette ble møtt av mistro i USA, som – ikke minst i lys av sitt Vietnam-engasjement – hadde snudd i synet på støtte til briteres nærvær øst for Suez. I 1956 var man skeptiske og hadde aktivt torpedert briteres Suez-intervensjon, nå var USA bekymret for at britisk tilbaketrekning fra Aden kunne bidra til å åpne for økt sovjetisk innflytelse i det vestlige Asia. Briteres beslutning var endelig, og USA forsøkte å erstatte det reduserte britiske nærvær i regionen og Den persiske gulf gjennom å støtte, og basere seg mer på, Iran og Israel.

Amerikanerne var forundret over hvordan britene oppga sine historiske ambisjoner stilt overfor vesentlige økonomiske utfordringer. USAs utenriksminister Dean Rusk ga

459 Stockwell, op.cit., s. 172.

460 Sanders, op.cit., s. 104f og s. 114f.

461 Marr, 2008, op.cit., s. 298f. Om J. Callaghan og Nord-Irland, se Callaghans egen *Time and Chance*, Collins, 1987, og Harry Conroy, *James Callaghan*, Haus, 2006.

i 1968 uttrykk for at han ikke kunne fatte at “free aspirins and false teeth were more important than Britain’s role in the world”.⁴⁶² Som mange andre vest-europeiske stater, kuttet britene militærutgifter for å bidra til å finansiere nye velferdsordninger. Et annet tegn i tiden var anti-krigsholdninger (særlig på grunn av Vietnam, men også styrket gjennom den sovjetiske Tsjekkoslovakia-innmarsjen) og “post-colonial guilt”, som hadde stor relevans i et samfunn med sterke og nylige koloniale erfaringer. Wilsons utenriksminister George Brown var neppe alene i denne periodens Labour-regjering da han ga klart uttrykk for å være lite glad for denne “forced retreat from global influence”.⁴⁶³ Fra amerikansk synsvinkel kunne britenes “obsession with global influence” av og til være problematisk, selv om den generelt betydde at USA kunne regne med britisk medvirkning “ute”.⁴⁶⁴ Alternativet, et grettent, proteksjonistisk Storbritannia, var imidlertid uansett langt verre. I perioden rundt 1968 og britenes vedtak fryktet USAs myndigheter at britene skulle trekke seg inn nettopp i et *Little Britain*-skall, la denne del av britisk mentalitet bli toneangivende, og følgelig “marsjere bort” fra internasjonalt nærvær og engasjement og dermed overlate amerikanerne til sine egne isolasjonistiske fristelser. Denne frykten var overdrevet: Britene var blakke, snarere enn innstilt på å fjerne seg fra omverdenen.⁴⁶⁵

Mens europeiske, tidligere kolonimakter, herunder Storbritannia, parallelt med denne prosessen endret tilnærming innenfor NATO, og utpå 1960-tallet begynte å tale for å begrense og innskrenke NATOs operasjons- og interesseområde, gikk USA i motsatt retning. Rollene fra 1950-årene ble på et vis byttet om.⁴⁶⁶ Fra dette tidspunktet, medio 1960-tall, skiftet britenes perspektiv derfor fra a) å søke amerikansk støtte via NATO for britiske anliggender ute, til b) å bruke alliansen – understøttet av “the special relationship” – for å begrense USAs ønske om å trekke NATO og den nord-atlantiske rammen inn i, eller nærmere, amerikanske “out of area”-engasjementer. Britiske kloke ord i USAs øre skulle igjen bidra til amerikansk måtehold.

Britene hadde i 1965 stasjonert 55.000 militært personell øst for Suez, og brukte ca. 15 prosent av sine militærutgifter til dette formål. Antall personell var identisk med hva britene på dette tidspunkt hadde stasjonert i Tyskland. Innsparingspotensialet var åpenbart, men det var dypere og bredere økonomiske utviklingstrekk som særlig påvirket beslutningen. I løpet av tiåret 1955-65, da avkoloniseringen skjedde i stor skala, skiftet som nevnt Storbritannias handelsmønster samtidig dramatisk, bort fra den gamle imperie-sirkelen og over til Vest-Europa og USA, til de to øvrige sirkler. Særlig handelen med Europa steg kraftig, tilskyndet av nye forbrukerbehov og -vaner. Man kan derfor hevde at den militære avviklingen kun reflekterte slike dypere økonomiske krefter, som bidro til at britene hadde færre interesser å ivareta øst for Suez. Om det hadde vært rimelig å bruke

462 Ifølge Bagehot, *Economist* 23. oktober 2010, op.cit. Siterer historikeren W. Taylor Fain.

463 Ibid, siterer daværende utenriksminister George Brown, som etter møte med sin amerikanske kollega Dean Rusk i Washington, for bl. a. å orientere om britenes beslutning, angivelig skal ha følt “thoroughly sick with myself” fordi Whitehall følte seg tvunget til å oppgi innflytelse han ikke ønsket å gi avkall på.

464 Sitat fra Ibid.

465 Ibid.

466 Liland, op.cit., s.87, bekrefter en slik vurdering.

15 prosent av militær-utgiftene på å sikre “juvelen i kronen” inntil 1947, fremsto dette ikke like rimelig dersom så store utgifter nå skulle gå til å sikre isolerte britiske lommer i den 3. verden. Mens imperiet på samme tid var blitt mindre viktig og mindre håndterlig i forhold til britenes vitale interesser, kunne London slakke på sitt grep og suksessivt oppgi sin rolle som “fully-fledged” verdensmakt, en rolle Storbritannia hadde spilt i to århundrer. Slik sett fremsto vedtaket om tilbaketrekning øst for Suez som en symbolsk bekrefteelse på en utvikling som både var ugjenkallelig og helhetlig.⁴⁶⁷ Samtidig var det klart at vedtaket ikke representerte noe ugjenkallelig eller “clear-cut” valg mellom “verden” – den tredje sirkelen – og Europa. Beslutningen indikerte snarere et klart skifte i prioriteringer “overseas”,⁴⁶⁸ hvordan britene skulle bevare innflytelse “ute”. På dette vis skulle vedtaket også innvirke på NATOs betydning for britene. Utviklingen etter 9/11 (2001) har ført til at britiske sikkerhetsinteresser i økende grad igjen er knyttet til områder øst for Suez (se nærmere kapittel 10).

467 Sanders, *op.cit.*, s. 115f, s. 118ff og s. 131.

468 Stockwells poeng, *op.cit.*, se s. 173.

Britenes vei mot Europa – noen konsekvenser

Churchills annen sirkel – Europa – har alltid vært en viktig del av britisk politikk, men innflytelse her har aldri hatt den mest fremtredende rolle. Som nevnt har Europa vært et middel for noe mer: Britenes verdensrolle og de britiske øyers sikkerhet. Europa som sådan var av mindre interesse. Mye er imidlertid skjedd også her. Samspillet mellom utviklingen innen hver av sirklene har vært kompleks og gjensidig, og den europeiske tilnærmingen må sees både i lys av at den supplerer britenes rolle og innflytelse i den første (USA/den trans-atlantiske) og påvirker og påvirkes av den tredje (den globale). Viktige spørsmål som kunne definere britenes forhold til Europa spilte dessuten ofte en stor rolle i britisk politikk, og bidro i 1990-årene til å avgjøre hvorvidt britiske statsministre kunne sitte i posisjon eller ikke. Da britene etter 2. verdenskrig besluttet permanent å stasjonere betydelige militære styrker på kontinentet, var dette ikke bare fordi det fremsto som en betingelse for at USA skulle gjøre det samme, men også fordi britene med dette ønsket å fremstå som en motvekt mot et fremtidig styrket Tyskland, uavhengig av den sovjetiske trusselen.⁴⁶⁹ Da Vest-Tyskland ble opptatt som NATO-medlem i 1955, innebar dette at britenes motvekt mot Tyskland måtte utspille seg primært innenfor NATO.

Det tysk-skeptiske Storbritannia spilte paradoksalt nok en ledende rolle i forhandlingene i 1954/55 om tilbakeføring av formell suverenitet til Vest-Tyskland, som tillot gjenetablering av tyske væpnede styrker. Denne prosessen bidro derfor til å bekrefte at britene var USAs ledende europeiske allierte.⁴⁷⁰ At NATO fungerte som en slags innramning av tysk potensiell makt, samtidig som alliansen utgjorde rammen for at Tyskland kunne bidra militært til å balansere sovjetisk militær makt i Europa, medvirket til at britenes forhold til Europa i overveiende grad ble kanalisert gjennom NATO.

469 L. Freedman, "British Foreign Policy to 1985", *International Affairs*, januar 1978, s. 45.

470 Wallace/Phillips, 2009, op.cit., s. 265.

EUROPEISK MILITÆRT SAMARBEID OG KOBLINGEN TIL NATO

Skiftet av britiske økonomiske interesser bort fra imperie-sirkelen og over til kontinental-Europa resulterte ikke minst i at Whitehall gradvis ble mer åpen for nærmere samarbeid, utover sikkerhet og forsvar, med europeiske land. Etter at Roma-traktaten i 1957 hadde etablert EEC, og europeisk samarbeid var gått inn i en ny fase, åpnet Macmillan nølende for forhandlinger med EEC i 1961. To ganger, i 1962 og 1967, forsøkte britene å bli opptatt som EEC-medlemmer, begge ganger ble dette stoppet gjennom fransk veto, som vi skal komme nærmere inn på. Mens Storbritannia på 1950-tallet fremdeles var verdens nest største økonomi og pund sterling var verdens nest viktigste valuta,⁴⁷¹ forandret dette seg raskt etter 1960. Både Vest-Tysklands og Frankrikes økonomi passerte Storbritannias i størrelse. Med gjenopplivningen av europeisk handel og industri, endret også USAs holdning seg. Både Eisenhower og Kennedy forsøkte å få britene til å utvide sine bilaterale forbindelser til europeiske land. Ikke minst ønsket USA at dette kunne skje gjennom nærmere samarbeid med Forbundsrepublikken og Frankrike for å utvikle en integrert europeisk pilar innen det vestlige atlantiske samarbeidet ("community"). Dette ble imidlertid gjort avhengig av europeisk samling.⁴⁷² Her var man forut for sin tid.

For britene fortonet en europeisk pilar seg som en utfordring både i forhold til forestillingen om at Storbritannia utgjorde en bro mellom Europa og USA, og når det gjaldt briterenes tro på at Storbritannia sto i en særstilling i amerikanske øyne. Altfor mye vekt på Europa ble også betraktet som en utfordring i forhold til briterenes interesser overfor Dominions og samveldet. Jo viktigere Europa som sådan – med tyngdepunktet på kontinentet – ble innenfor NATO, desto større sjanse for at britisk innflytelse kunne svekkes. Én løsning kunne være å inngå klarere som del av det europeiske elementet, men dette streid mot både det britiske selvbildet og mot briterenes oppfatning av hvordan deres interesser best kunne vinne frem. En annen løsning kunne være å bidra til at et slikt europeisk element forble oppdelt, om ikke splittet, slik at britiske interesser lettere kunne fremmes ved å spille på en slags variabel geometri med skiftende konstellasjoner av europeiske land, som ikke var forpliktet i unødig sterk grad overfor hverandre. Løsningen ble derfor i første omgang et forsøk på å tilnærme seg Europa ut fra en typisk britisk, pragmatisk tilnærming: Å søke betinget samarbeid om rammer for handel og økonomisk samkvem, uten å måtte binde seg unødig.

Én årsak til briterenes Europa-skepsis var og er manglende kunnskap om og empati særlig med 1900-tallets Europa, men også i forhold til europeisk historie generelt.⁴⁷³ Stereotypier spiller en ikke ubetydelig rolle i britisk oppfatning av europeiske samarbeidspartnere, dette gjelder ikke bare tyskere. Ennå idag blir tyskere i britisk tabloid-presse ofte fremstilt som hanemarsjerende halv-nazister i *lederhosen*, som tenker og handler

471 Wallace, 1991, op.cit., s. 83.

472 Wallace/Phillips, op.cit., s. 265, og Wallace, 2005, op.cit., s. 59.

473 Wallace, 2005, op.cit., s. 64.

i gotisk skrift. Konseptet "tysk lederskap" forblir en rød klut for briter. En ledende rolle for Frankrike er derimot mer spiselig, også fordi britene fortsatt ser litt overbærende på franskmennene, og egentlig ikke anser Frankrike som en likemann. Derfor liker britene heller ikke egentlig å bli satt i samme gruppe som Frankrike.⁴⁷⁴ Dette har nok fremdeles noe med det franske nederlag i 1940 å gjøre, og Frankrike har aldri siden riktig godtgjort at de spiller i den militære sfæres 1. divisjon, selv om franskmennene er de eneste europeere som kan måle seg i forhold til britenes militære aktivitet utenfor Europa siden 1945. Britene glemmer for eksempel ikke at Royal Navy måtte senke den franske Middelhavsflåte i juli 1940, for å hindre at den falt i tyske hender. Følgende sitat kan beskrive mange briters syn på Frankrike: "To sum it up, the French are unreliable, devious, and let others actually win their wars for them, while making a lot of noise on the sidelines. And that's only in the last century or so; before that, they were the Hereditary Enemy".⁴⁷⁵ At Frankrike gikk ut av NATOs integrerte militære struktur i 1966, bekreftet bare britenes skepsis og bange anelser med hensyn til å kunne stole på Frankrike som alliert, et slags "omvendt Suez". Da Paris igjen bestemte seg for å gjeninntre i den allierte integrerte struktur, ble britene i stor grad bedt om råd (fra høsten 2007 inntil NATOs toppmøte april 2009, som formelt sanksjonerte den franske gjeninntreden), og dette bidro til å styrke britenes lett overbærende syn. Whitehall konstaterte at siden fransk gjeninntreden også innebar at Frankrike ble tildelt et betydelig antall allierte stillinger i kommandostrukturen, ville dette ikke minst måtte gå på bekostning av britene, som man medgikk var godt representert.

En annen faktor av betydning i denne sammenheng er hvordan de gamle imperiemakter Storbritannia og Frankrike er gått hver sin vei. Mens Frankrike la vekt på Europa som grunnlag for sin innflytelse, som dermed gradvis gjorde at forholdet til Tyskland ble sentralt, valgte britene som nevnt å la Europa bli ett av tre elementer man baserte sine stormaktsambisjoner på.⁴⁷⁶ Og inntil 1966 (illustrert ved Healeys Hvitbok) var dette europeiske elementet (sirkelen) trolig det minst viktige for London, selv om dette skiftet i så fall inntraff samtidig med at de Gaulle trakk Frankrike ut av NATOs integrerte militære struktur. Nært samarbeid med Frankrike har i essens vært nøret av nødvendighet, uten at man har forstått hverandre synderlig.

Storbritannia er ett av noen få EU-land (Sverige et annet) som ikke var okkupert under 2. verdenskrig. Britene var mindre traumatisert av verdenskrigen enn kontinentalerne, og dette bidro til at London lettere kunne opprettholde britenes vilje og evne til å "turn up for a fight".⁴⁷⁷ Europas rolle for britene i sikkerhetssammenheng ble, som allerede omtalt, knyttet til Brussel-traktaten og etableringen av Vestunionen i mars 1948 (se kapittel 5). Dette var en nødvendig demonstrasjon fra europeernes side for å få USAs president og Kongress til å forplikte seg sterkere overfor forsvaret av Vest-Europa. Vestunionen,

474 Bekreftet i samtale med dr John Kent, International Relations Department, LSE, 12. oktober 2007.

475 Daily Telegraph 3. november 2010. Anne-Elisabeth Moutet, "Calm down, mes amis, it's only a treaty".

476 Samtale med Kent, op.cit.

477 Guardian, 20. oktober 2010, Defence Cuts: Will the US now give up on us? Sitatet tilskrives Henry Kissinger.

som europeisk sammenslutning, ble for Bevin et middel for å involvere USA direkte i Europa innen en eksplisitt nord-atlantisk ramme. Sommeren 1948 pågikk derfor innledende forhandlinger om en nord-atlantisk organisasjon parallelt med etableringen av Vestunionen. Typisk nok spilte britene en ledende rolle i begge sammenhenger. Britene ledet arbeidet med å sette opp Vestunionens organisasjon (dengang kalt *Western Union Defence Organisation*=WUDO) og ledet dessuten europeisk side under forhandlinger med USA og Canada i Washington. Begge lederfunksjonene ble utøvet uten innvendinger fra øvrige involverte europeiske land. Det franske kommunistpartiet hadde innflytelse over fransk politikk, Frankrike ble derfor holdt utenfor disse forhandlingene. Ironisk nok ble de britiske rapporter fra møtene i USA samtidig ført i pennen av Donald Maclean, senere avslørt som sovjetisk spion, som ga Moskva innsyn i vurderingene og tankegangen bak disse praktiske sidene ved opphavet til NATO. Britenes sentrale rolle illustreres dessuten av at landets kjente krigshelt, feltmarskalk Montgomery, og ikke hans franske kollega, ble formann for WUDOs komité for øverstkommanderende, og dermed Vestunionens øverste militære leder. Dette reflekterte også at Frankrike våren 1948 var blitt så avhengig av USA at Paris innordnet seg i forhold til amerikansk og britisk Tysklands-politikk, og dessuten falt tilbake til førkrigstidens behov for å sikre britisk støtte. Fransk integrering i et system ledet av britene var et nødvendig skritt for at Paris skulle kunne sikre full støtte fra USA.⁴⁷⁸

Vestunionens fem medlemsland viste gjennom etableringen av organisasjonen den enhet som var en uttalt forutsetning for amerikansk hjelp. At Kongressen kunne vedta the *Foreign Assistance Act* i april 1948, loven som etablerte Marshall-hjelpen, berodde på at vest-europeerne ikke ga inntrykk av at de ønsket militær hjelp fremfor økonomisk hjelp. Londons rolle i denne perioden var derfor ikke rent militær, men å sikre en riktig balansegang. Det var essensielt å få knesatt prinsippet om amerikansk støtte. Et "sivilt" grunnlag måtte følgelig etableres som døråpner for militær støtte til Vest-Europa.⁴⁷⁹

Disse forholdene illustrerte hvordan britene påtok seg, uten å bli utfordret, å lede an i vest-europeernes forsøk på å organisere sitt eget forsvar som betingelse for de samtidige bestrebelse på å trekke USA direkte inn i et bredere, forpliktende format. Fordi det var nødvendig å slutte rekkene, bidro britene. De bidro aktivt, fordi behovet for å bringe USA direkte inn i forsvaret av Vest-Europa var en videreføring og moderne versjon av britenes klassiske balansering av den europeiske hegemonimakt. Med USA forpliktet i Europa forhindret britene at Sovjetunionen i praksis utgjorde en slik hegemonimakt. London påtok seg lederskapet for dette, fordi Paris frasa seg sitt kandidatur, i lys av at britene hadde en sterkere posisjon i Washington. Dette bekreftet Londons tro på sitt særlige forhold til USA. Oppfølgingen av Vestunionen var *Pleven-planen* for europeisk forsvarssamarbeid (*European Defence Community*=EDC), som kom i 1950, samtidig med både *Schuman-planen* for Den europeiske kull- og stålunionen (ECSC) og utbruddet av Korea-krigen. Mens

478 Kaplan, op.cit., s. 11, og Frémeaux og Martel, op.cit., s. 98f.

479 Lawrence S. Kaplan, "An Unequal Triad: The United States, Western Union, and NATO", fra Riste (ed.), op.cit., s. 109.

Attlee i desember 1950 besluttet å demonstrere – gjennom planene om militær opprustning – alvoret i Storbritannias forpliktelse i forhold til forsvaret av Europa og den frie verden (slik det ble formulert), ønsket britene ikke å delta aktivt i EDC eller ECSC, fordi dette var kontinentalt konsipert og forutsatte en grad av involvering som fremdeles sto i motstrid til britenes selvbylde og til hvordan London oppfattet sine interesser, kanskje ikke minst innenfor Commonwealth-sirkelen.⁴⁸⁰

Da Churchill i 1951 igjen kom i posisjon, endret han ikke Labours beslutning om at Storbritannia skulle stå utenfor Kull- og Stålundionen. Churchill hadde imidlertid ikke vært fremmed for dramatiske skritt overfor Europa: Han hadde tilbudt å slå sammen fransk og britisk statsborgerskap i mai 1940, da det så som svartest ut. Han hadde heller ikke, utenfor posisjon, stilt seg avvisende til et politisk forent Vest-Europa etter krigen, men dette Europa måtte forenes uten britisk medvirkning: Churchill antok at det britiske imperium ikke kunne bli fullt medlem. Hva planene om vest-europeisk forsvar angikk, gjorde Churchill bare narr av disse. Hans vekt på båndene mellom “the English-speaking peoples” syntes mer oppriktig enn den nødvendige erkjennelsen av at britene måtte gå sammen med blant annet belgiere, italienerne og franskmenn for å demme opp overfor Sovjetunionen. For Churchill var Washington navet britisk politikk måtte dreie rundt, ikke Paris, og langt mindre Brussel.⁴⁸¹

Frankrike sto bak Pleven-planen, som tok til orde for en vest-europeisk hær, som det nylig selvstendige Vest-Tyskland kunne slutte seg til. En gjenetablering av en tysk hær var imidlertid i 1950 politisk uakseptabelt, også for britene. Britenes svar på forespørselene om å bli medlem av de to europeiske samarbeidsprosessene ble derfor avmålt, men uforpliktende. Britene var kun forberedt på å akseptere assosiert medlemskap i EDC. Å gå utover dette, ville ikke bare kompromittere britenes globale forpliktelser (slik det ble formulert), men også kompromittere britisk suverenitet. Da EDC følgelig ble undertegnet i mai 1952, underskrev både Eisenhower-administrasjonen og Churchills nye regjering et bilateralt vedlegg som kun uttrykte at de to ville bistå medlemslandene dersom disse skulle bli offer for fremtidig aggresjon. Dette var en forpliktelse London og Washington allerede hadde gitt gjennom sitt NATO-medlemskap.⁴⁸² Det var trolig en bonus at Storbritannia med dette fremsto som en støttemakt overfor kontinentet, en utenom-europeisk aktør som fortsatt garanterte europeisk sikkerhet, formelt og i prinsippet på linje med USA.

USA var imidlertid ikke på linje med britenes tenkning. Foster Dulles advarte offentlig britene om at dersom planene om EDC gikk i vasken, ville USAs forpliktelser overfor Europa måtte undergå en “agonising reappraisal”. USA ønsket at britene skulle påta seg en klarere og ledende rolle for europeisk forsvar, i regional ramme. Som nevnt hadde Paris i 1952 knyttet fransk aksept av EDC til at NATO støttet, iallfall retorisk, landets

480 Sanders, op.cit., s. 63.

481 Marr, op.cit., s. 129f.

482 Sanders, s. 63. Sitatet/uttrykket i kursiv er Sanders egen formulering.

krigføring i Indokina. Fra fransk side hadde man foreslått at tysk militært personell ble integrert i mindre enheter innen et påtenkt europeisk EDC-forsvar. Britene ble derfor overrasket da det franske parlament ikke ratifiserte planene om EDC i 1954, blant annet i frykt for at Frankrike skulle finne seg "alene" med et revitalisert Vest-Tyskland. På grunn av den amerikanske trusselen turnerte derfor utenriksminister Eden vest-europeiske hovedsteder for å søke en løsning, som fulgte i oktober 1954, da de involverte landene ble enige om å legge EDC på hyllen mot at den tyske Forbundsrepublikken ble tillatt å gå inn som NATO-medlem i 1955. Det vest-tyske militære bidraget til NATO skulle samtidig fastsettes av det nylig etablerte *VEU*, den *vest-europeiske union*, en videreføring av Vestunionen. Vest-Tyskland skulle derfor opptas som VEU-medlem samtidig med sin NATO-inntreden. Vestunionen, rekonstituert som VEU, ble dermed et verktøy for vest-tysk integrasjon i vestlig sikkerhetssamarbeid.

Med dette kompromisset ble britenes ønske om å knytte ethvert vest-europeisk forsvarsamarbeid til en atlantisk ramme innfridd. At man måtte akseptere tysk gjenopp-rustning, kunne man derfor leve med, fordi dette skjedde innenfor en ramme der USA dominerte. Britiske byrder ville dessuten kunne reduseres etterhvert som tyske stridskrefter ville bidra til å styrke NATOs militære kapasiteter. At kontinental-europeerne, iallfall på papiret, skulle fastsette tyskernes militære styrker, var derfor underordnet det faktum at britiske interesser var ivaretatt i forhold til den trans-atlantiske rammen for dette. Britene kunne derfor samtidig imøtekomme Paris: Hele poenget bak Frankrikes EDC-forslag var å sette opp begrensninger for etableringen av en tysk militær styrke gjennom opprettelsen av en europeisk styrke. Nå ble dette løst gjennom kombinasjonen tysk VEU- og NATO-medlemskap, som plasserte også Paris sentralt i bildet. For Frankrike var det avgjørende element likevel bekreftelsen på den felles amerikansk/britiske forpliktelse om å holde militære styrker på kontinentet. 1954-løsningen innebar dessuten en bekreftelse på at bare USA kunne berolige vest-europeerne, også når det gjaldt å kunne balansere tysk makt, som ingen europeisk konstellasjon (som VEU) alene kunne klare. Det ble samtidig bekreftet at vest-europeerne nå kunne regne med at USA ville forbli militært i Europa. Amerikanernes nærvær ville følgelig ikke bare bli et intermezzo, som ville ha bidratt til at vest-europeerne igjen hadde følt seg plassert i en ny "mellomkrigs"-situasjon.⁴⁸³

NATO ble konsolidert som nøkkelinstrument for USAs sikkerhetsengasjement i Europa. Et vesentlig aspekt ved kompromisset var nemlig at USA oppnådde europeisk aksept og formalisering av et politisk rammeverk for tysk gjenopp-rustning. Dette skapte grunnlag for at USA kunne forplikte seg genuint til et permanent og vesentlig militært bidrag i Europa, som hadde vært målet for britisk politikk innenfor både den atlantiske og europeiske sirkelen siden 1946.⁴⁸⁴ Løsningen i 1954 var derfor en sammensatt pakke

483 David S. Yost, "Transatlantic relations and peace in Europe", *International Affairs*, 78:2, 2002, s. 293f. Se også Pedlow, *op.cit.*, s. 18.

484 Sanders, *op.cit.*, s. 64.

som tok hensyn i mange retninger. Først gjennom tysk gjenopprustning kunne europeerne påta seg en rimelig del av byrdene for sitt eget forsvar, en faktor som nokså kontinuerlig har spilt en viktig rolle i amerikansk politikk. Valget for britene sto ikke mellom tysk gjenopprustning og amerikansk permanent nærvær i Europa, fordi britene i praksis hadde valgt begge. Et sterkere Tyskland var en sentral forutsetning for at USA forble militært forpliktet i Europa. Om britene følte de hadde noe valg, var resultatet uansett begge deler, og det har innvirket på NATOs betydning for britene.

Isolert sett var Vestunionen lite relevant for NATO fordi Vestunionen ikke baserte seg på vest-tysk militær reintegrasjon. Vestunionen bidro dessuten ikke til å dempe fransk/ britisk rivalisering, men dét klarte heller ikke NATO spesielt godt. I realiteten påbegynte Vestunionen imidlertid utrednings- og planleggingsarbeid om infrastruktur og kommunikasjon osv. som NATO kunne overta og nyte godt av. Brussel-pakten la derfor til rette for NATOs utvikling, og bidro til at alliansen kunne konsolideres så raskt som følge av Korea-krigen. Montgomery hadde, som formann for WUDO, like etter Vestunionens etablering, advart den britiske regjering mot manglene ved datidens militære kommandoapparat, og hadde fremholdt at stillingen som komité-formann langt fra var hva man behøvde. Ved begynnelsen av 1950 var det eneste flernasjonale militære hovedkvarter i Europa underlagt WUDO. Montgomery la vekt på at situasjonen tilsa et apparat der ordre kunne gis og raskt følges opp. Først etter utbruddet av Korea-krigen ble Montgomerys råd fulgt, men innenfor NATO-rammen. Montgomery fulgte på samme måte fra Vestunion- til NATO-rammen, og ble Eisenhowers Deputy SACEUR, en stilling den britiske feltmarskalk innehadde i syv år. Montgomery satte derfor sitt og britenes preg på oppbyggingen av SACEURs stab og apparat i etablerings-perioden.⁴⁸⁵ Vestunionen lyktes dermed i forhold til sitt kanskje viktigste formål, å knytte USA direkte til europeisk sikkerhet, men måtte abdisere i forhold til ambisjonen om å utvikle en selvforsørgende europeisk union. Denne rollen ble som kjent tatt av andre. Vestunionen var dominert av britisk bekymring for en svekkelse av sitt spesielle forhold til USA og fransk frykt for tysk gjenreisning.⁴⁸⁶ Etter vest-tysk NATO-inntreden spilte VEU en beskjeden rolle inntil den ble forsøkt revitalisert i 1990-årene, etter Den kalde krigen.

I en slik sammenheng kan man vise til hvordan forestillingen bak den pragmatiske britiske politikken hevdes å gå ut på at Storbritannia, som en "useful player in whatever the strategic game turns out to be", vil fremstå som "one of the comfortable status quo powers in any new order".⁴⁸⁷ Mens fransk politikk aldri har vært redd for å fremstå isolert, blant annet for å underbygge sitt eget syn på landets nasjonale interesser, og utfordre status quo, har Storbritannia lagt vekt på å være tilrettelegger for, av og til den som håndterer, trans-atlantiske forbindelser. Nettopp derfor har britene søkt pragmatiske løsninger som både kan samle, men som ikke minst sikter mot å optimalisere britisk innflytelse

485 Pedlow, s. 16 og 19.

486 Kaplan, fra Riste (ed.), op.cit., s. 121f.

487 Michael Clarke, "French and British security, etc", op.cit., s. 729-732. Sitat også herfra.

både i Washington og i større europeiske hovedsteder. Slik innflytelse forutsettes å skje i det stille, gjennom aktivt diplomati og bruk av britiske kontakter og posisjoner der det er mulig. Mens britene kontinuerlig har vært usikre på sin plass i det store europeiske etterkrigsprosjektet, har London som nevnt aldri vært i tvil om sine interesser knyttet til å være en viktig bestanddel i europeiske og vestlige sikkerhetsstrukturer. Slik sett har NATO alltid representert en "excellent diplomatic bargain" for britene, både fordi alliansen har sikret de britiske øyer og, ikke minst, har institusjonalisert britisk innflytelse langt utover hva Storbritannias ressurser skulle tilsi.

I motsetning til Frankrike, som aldri har hatt skrupler med å motsette seg konsensus dersom konsensus ansees å svekke franske interesser, har britene hatt problemer med å fremstå som "særling" innenfor vestlige strukturer: "Britain, as a nation, is profoundly uncomfortable in these cases". Dette synes delvis paradoksalt, fordi britene nettopp har dyrket sin annerledeshet i forhold til kontinentet, men i institusjonell forstand, når fokus rettes mot britenes rolle i beslutningsprosessene, går britisk "særstilling" på det positive, at britene er best skikket til å gå foran og vise vei til felles løsninger, snarere enn at de skaper problemer ved å stikke hodet frem for å spenne ben, slik Paris tidvis oppfattes å gjøre. Imidlertid, konsensus-bygging "always comes at a price", britene kan dermed binde både i tanke og handling til løsninger som begrenser britisk handlefrihet.⁴⁸⁸

BRITENES VANSKELIGE FORHOLD TIL TYSKLAND

At den siste, store brikken som sikret langsiktig amerikansk nærvær i Europa var falt på plass i 1954/55, sørget for at USA holdt flere hundre tusen militært personell stasjonert der, som igjen dannet mye av grunnlaget for at britenes betydelige kontinentale militære nærvær hadde effekt. Interessant nok innvarslet tysk gjenopprustning at britenes rolle for alvor var under omforming. Stasjonering av store styrker i Tyskland bidro vesentlig til britenes betydelige "overextension", som har vært en fast del av britisk forsvarspolitikk både før og siden. Britenes styrker gikk med dette, som USAs, over fra å være besettelses- og dekningsstyrker til å bli allierte støttestyrker. Den sovjetiske trussel på kontinentet var overhengende. Forsvaret av Europa – og her ble de britiske øyer inkludert – måtte derfor ha høyest prioritet. Den ytre bastion av den vest-europeiske "festningen" var Tyskland, og britene anså at Storbritannia var festningens "stronghold", hvorfra bastionen kunne forsterkes og understøttes.⁴⁸⁹

Lord Ismay, NATOs første generalsekretær, er kreditert for å ha vært den første som ga uttrykk for at NATOs funksjon var "to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down". Hans formulering var britisk på flere måter, kunne kanskje hatt tilføyelsen "and the British at the top end av the table", men ga uansett uttrykk for datidens britiske frykt for tyskerne, en frykt som er endret og tilpasset siden, men som fremdeles har beholdt mye av kjernen i seg. Ismay var på sin måte typisk britisk, iallfall for landets

⁴⁸⁸ Ibid, siterte formuleringer fra s. 731.

⁴⁸⁹ Wallace, 1992, op.cit., s. 426.

ledende skikt. Han var født i britisk India, ble general, og fulgte under 2. verdenskrig Churchill til flere allierte konferanser enten kun med amerikanerne (i blant annet Casablanca, Washington, Quebec) eller også sammen med sovjeterne (i Teheran, på Jalta og i Potsdam). Ismay var involvert i planleggingen av D-dagen, og da Mountbatten i 1947 ble utnevnt til britenes siste Visekonge av India, med ansvar for å avvikle kolonistyret, ble Ismay hans stabssjef. Da Churchill på ny ble valgt til statsminister i 1951, ble Ismay utnevnt til hans minister for “Commonwealth Relations”, men ble så av Churchill bedt om å påta seg stillingen som NATO-generalskeretær noen måneder senere. Ismay syntes stillingen var for dårlig definert, men stilte opp for sin mangeårige sjef.⁴⁹⁰ Hans bakgrunn og krigserfaringer tilsa på naturlig vis en dyp skepsis overfor tyskerne. Det var derfor en viss historisk ironi over at Ismay skulle presidere over NATO da Vest-Tyskland ble alliert medlem.

Britenes tvetydige og skeptiske holdning til Tyskland og idéen om tysk enhet, som de nye myndighetene i Bonn sverget til, innebar at britiske myndigheter “paid lip service” til et slikt ønske, mens man primært syntes det var “convenient” med et delt Tyskland, uten at dette ble medgitt. De retoriske innrømmelsene overfor Bonn hadde klar tilknytning til NATO og fremme av britiske interesser innen alliansen, men illustrerte også britenes generelle Europa-holdning: Her var maktbalanse og *containment* i overflod, både i forhold til Sovjetunionen og Tyskland. Paradokset var at den tyske Forbundsrepublikken var nødvendig for avskrekking og forsvar – også av de britiske øyer – overfor Sovjetunionen. Britene var dels uenig, dels på linje, med amerikanske ønsker i forhold til Tyskland, men særlig midtveis i 1950-årene var britene, under Eden, åpne for mellomløsninger. Eden foreslo under toppmøtet i Geneve 1955, mellom de fire opprinnelige okkupasjonsmakter i Tyskland, å opprette en “*demilitarisert sone* mellom Øst og Vest”, i håp om at et slikt forslag kunne føre til at Moskva lettet på sitt grep over Polen, Ungarn, Tsjekkoslovakia og DDR. Forslaget vakte ingen entusiasme hverken i Washington eller Bonn. Tyskerne var redd for at et slikt forslag ville medføre en nøytralisering av Sentral-Europa, med utsikter til amerikansk tilbaketrekning, og i beste fall en sementering av Tysklands deling.⁴⁹¹

Etter den vest-tyske NATO-inntreden i mai 1955, flirtet britene i 1957 også med den polske *Rapacki-planen*, som tok til orde for en sentral-europeisk *sone fri for kjernevåpen* og deres leveringsmidler. London var åpne for å vurdere hvorvidt planen kunne omformes i en mer akseptabel utgave. Sonderingene ble avsluttet da det ble klart for britene at en slik sone ville innebære å nekte Vest-Tyskland kjernevåpen. Dette prinsippet ville være i strid med vilkårene for Forbundsrepublikkens NATO-medlemskap, og reise spørsmål om landet skulle fremstå som et B-medlem, som ikke var omfattet av alliansens fulle sikkerhetsgaranti. USA kunne ikke akseptere dette. Med britenes 1957-Hvitbok, som understreket økt britisk avhengighet av kjernevåpen, ville fortsatt britisk støtte til Rapacki-planene dessuten fremstå som nok et eksempel på at britene

490 Se Encyclopedia Britannica online om Hastings Ismay, 1st Baron Ismay.

491 Northedge, op.cit., s. 242.

ikke fulgte prinsipper, men lot seg lede av sin sterke antipati overfor Tyskland og tyskere. Den økte spenningen senere i tiåret gjorde det også nødvendig for britene å slutte rekene med USA. Britiske forslag om styrkebegrensninger og inspeksjoner i Sentral-Europa ble heller ikke godt mottatt i Bonn, som fryktet at dette alvorlig kunne skade mulighetene for å forsvare vest-tysk territorium, og dessuten ville styrke delingen av Tyskland. De rollene henholdsvis Frankrike og Storbritannia hadde spilt overfor Tyskland i 1918 fremsto å være snudd om etter 1950. Britene hadde etter 1. verdenskrig vist forståelse overfor Tyskland, mens Paris hadde vært besatt av å holde tyskerne nede. Fra midten av 1950-årene måtte britiske myndigheter arbeide innenfor et NATO der Bonn ble stadig viktigere, både fordi vest-tysk territorium og alt som skjedde der var helt vesentlig for alliansen, og fordi Bonn også gjennom økende vest-tysk egyptyngde gradvis opparbeidet seg økt innflytelse i NATO.

At britene, til tross for sin klare uvilje overfor muligheten for tysk gjenforening, likevel støttet dette retorisk, har også sammenheng med den tradisjonelle britiske oppfatningen av at etablerte stormakters integritet burde opprettholdes i størst mulig grad, fordi stormaktenes – herunder britenes – interesser ikke unødig måtte begrenses i forhold til småstatenes. Dette prinsippet bidro til britenes syn på Tysklands skjebne fra 1919, og medvirket dessuten til at britene aksepterte lemlestelsen av Tsjekkoslovakia i 1938.⁴⁹² Midtveis i 1950-årene holdt britene seg fortsatt til et slikt tenkesett, også stilt overfor et kobbelt av mellomstore og små allierte medlemsland. Det skulle gå lang tid før London i prinsippet tenkte annerledes, noe vi skal komme tilbake til.

Tysk samling var ingen britisk preferanse, men ble britisk politikk fordi det var vestlig politikk. I takt med britenes koloniarvikling ble “hjemme” mer fokusert, også fordi Tyskland i dette lys ble viktigere for britisk sikkerhet, og fordi tyskerne gradvis ble en tyngre, mer selvstendig aktør, som derfor krevet økende britisk engasjement dersom London skulle gjøre seg håp om å bidra til å håndtere, kanskje motvirke (“contain”), en slik fremvekst. Bak britenes tvetydige og ambivalente forhold til Tyskland lå dessuten frykten for et “nytt Rapallo”, en gjentagelse av den tysk/sovjetiske forståelse i 1922, da de to “utstøtte” ble enige bak ryggen på datidens seiersmakter, og kanskje også frykten for en enda nærmere pakt mellom Tyskland og Sovjetunionen (med Ribbentrop/Molotov-avtalen som et skremselsbilde). Siden Moskva ble ansett å sitte med nøkkelen til tysk samling, fryktet man at sovjeterne kunne komme med imøtekommende forslag til tysk enhet som kunne friste Bonn til å søke forståelse østover. Siden Vest-Tyskland var viktigste brikke i forsvaret av vestlige demokratier, kunne ikke britene slå inn på en linje som risikerte å støte Bonn bort. Frankrike var på dette tidspunkt svekket internt, også av nederlaget i Indokina og innledningen av krigen i Algerie, som innebar at hoveddelen av franske styrker ikke var tilgjengelig for NATO-formål i Europa.

Macmillan måtte derfor forsvare sin politikk i 1958, etter NATOs toppmøte i desember 1957, med å vise til at med mindre Labour-opposisjonen kunne peke på alter-

492 Ibid., s. 248–54.

nativer til vest-tyske styrker, kunne britiske myndigheter heller ikke oppgi sin støtte til Bonns mål om tysk samling. Dette betydde samtidig at forslag til rustningskontroll etc. også måtte kobles til utsiktene til tysk enhet. London hadde sammen med andre allierte bundet seg til å anse vest-tyske myndigheter som “eneste rettmessige representant for tyskerne”, med enerett til å tale på vegne av Tyskland internasjonalt. Dette var en del av Paris-enigheten i 1954, som dannet grunnlag for Vest-Tysklands NATO-inntreden. Forslag til ordninger som kunne skille partenes militære styrker langs den tysk/tyske grensen, kunne bare tjene til sikkerhetsrisiko også for britene. Macmillan sa følgende at

... nothing could be more terrible than [...] the dissolution of NATO, the loss of Germany and possibly the driving of America back into isolation.⁴⁹³

En slik eventualitet ville true med å gjøre 1950-tallet til en ny europeisk “mellomkrigs-tid”. Målet om å unngå dette trumfet åpenbart det meste av hva som måtte komme av forslag for å myke opp situasjonen i Tyskland.

Vest-tysk NATO-inntreden innebar imidlertid at hva britene hadde innlatt seg på som seiersmakt, nå bidro til at bordet fanget. Britenes europeiske engasjement var med andre ord primært av sikkerhetskarakter og militært fundert, diktert av 2. verdenskrigs forløp og erfaringer, men bidro samtidig vesentlig til at de trans-atlantiske og europeiske sirkler ved britisk politikk spilte – og gradvis vokste – nærmere sammen: Dette innebar at britisk innflytelse, eller mangel på sådan, innen den ene rammen påvirket britenes politikk og gjennomslag i den andre. Britene skulle imidlertid i lang tid forsøke å skille disse i praktisk politikk. Tilnærmingen overfor det økonomisk baserte europeiske samarbeidet, som etterhvert ble utvidet til stadig nye områder, ble sett adskilt fra europeisk forsvarssamarbeid, som britene kunne influere i en helt annen grad. Da britene omsider ble EF-medlem i 1973, sluttet man seg til en organisasjon og prosess som var kontinentalt definert og ledet, der Tyskland spilte en viktig og økende rolle, og der britene var nykommere og på mange vis fremmede.

Forsvarssamarbeidet, derimot, skjedde innenfor et felt der EF-rammen langt fra hadde vært den eneste eller definerende fra utgangspunktet, et felt som dessuten var britenes hjemmebane, der de stilte sterkest og hadde mest innflytelse, sementert gjennom deres betydelige militære engasjement på kontinentet. Britenes medvirkning i europeisk forsvarssamarbeid var aldri rettet mot å utvikle en egen europeisk profil etter mønster av andre samarbeidsfelt innenfor EF/EU-rammen. For britene var ethvert europeisk samarbeid på det militære felt en trussel dersom det fremsto som konkurrent til NATO. Britisk innflytelse overfor USA hadde NATO, ikke EF, som bærebjelke.

NATO bandt de trans-atlantiske og europeiske sirkler ved britisk politikk sammen på en måte som fremmet britiske interesser, og som var i pakt med britisk mentalitet. NATO symboliserte dessuten britenes seiersrolle fra 2. verdenskrigs slutt og den første

493 Ibid., s. 255ff, sitatet hentet fra s. 257.

etterkrigstiden, og bidro derfor til å opprettholde britenes “exceptionalism”. Det skulle imidlertid vise seg at denne seiersrollen var nært knyttet til britenes status og militære nærvær som seiersmakt i Tyskland. Europeiske militære tiltak som kunne frembringe ekstra kapasiteter i tillegg til de allerede eksisterende, var etter britisk syn velkomne, men måtte etableres innen en konsolidert trans-atlantisk ramme. Andre former for europeisk forsvarsidentitet kunne true britenes “særstilling”. De kunne dessuten true sammenbindingen av det europeiske med det trans-atlantiske i overensstemmelse med hvordan britene trengte denne koblingen. I ettertid slår det en hvor vellykket britisk politikk har vært i forhold til slike prinsipielle, overordnede overlegninger. Hva som ikke var like vellykket ved britisk politikk, var utviklingen etter Berlin-murens fall. Dette skyldtes neppe tilfældigheter, men snarere at oppbruddet fra 1989 innebar at Whitehall møtte virkeligheten “head on”: Nye rammevilkår eksponerte britenes begrensninger tydeligere.

ET VEISKILLE – TYSKLANDS SAMLING 1989/90 – KONSEKVENSER FOR BRITISK POLITIKK

Daværende statsminister Thatchers frykt og skepsis overfor tysk samling hadde støtte blant britiske politikere og opinion. I sin selvbiografi bekreftet hun hvordan hun bidro til at Whitehall i 1989/90 holdt seg til tradisjonelle britiske reflekser. Under et møte med Gorbatsjov før Sovjetunionens sammenbrudd, hadde Thatcher fremholdt “I explained to him that although Nato had traditionally made statements supporting Germany’s aspiration to be reunited, in practice we were rather apprehensive”.⁴⁹⁴ Dette var nok en diplomatisk versjon av hva som er hevdet fra annet hold: Til tross for at NATO i kommunikér hadde gitt støtte til den tyske samlingsprosessen, fremholdt Thatcher overfor Gorbatsjov seks uker før Berlin-murens fall at man på sovjetisk side “ikke måtte ta dette på alvor”. “Hele Vest-Europa” var imot tysk samling. Thatcher skal også ha gitt uttrykk for at sovjetiske styrker burde stå i DDR “så lenge som mulig”, og omverdenen trengte slike styrker “for å holde Tyskland i sjakk”.⁴⁹⁵ Tysk samling fremsto som en utfordring for Whitehall av flere årsaker. Den truet britenes “special relationship” til USA, fordi et samlet Tyskland symboliserte utsiktene til et samlet Europa, som innebar at kontinentet ville bli viktigere i amerikansk Europa-politikk, og britenes “springbrett”-rolle tilsvarende mindre viktig. Et samlet Tyskland var utfordrende for Whitehall fordi samlingen akselererte den europeiske integrasjonsprosessen. Tyskland representerte således en utfordring i britisk politikk etter 1989/90, som eksponerte både at britenes – i egne øyne toneangivende – rolle i forhold til USA, grunnlaget for “the special relationship” (og dermed Churchills første sirkel), var under press, og at britenes betydning og innflytelse innenfor den andre sirkelen, Europa, samtidig var mer utsatt.

For kontinentale vest-europeere hadde 35-40 års nært samarbeid med Vest-

⁴⁹⁴ Daily Telegraph, 13. september 2009, “Was Margaret Thatcher right to fear a united Germany?”, refererer til offentliggjorte sovjetiske Politbyrå- og andre høynivå-rapporter fra perioden rundt tysk samling.

⁴⁹⁵ Der Spiegel, nr.39/2010, “Allein gegen alle”, s. 39-52, Thatchers refererte uttalelser, oversatt, fra s. 39f

Tyskland satt sine spor. Britene hadde ikke samme, lange institusjonelle erfaring på bred basis. Det fransk/tyske samarbeid var institusjonalisert. Likefullt sto ikke britene i noen særstilling når det gjaldt skepsis i Vest til tysk samling, men symptomatisk nok var det de gamle stormakter og tyske rivaler Storbritannia og Frankrike som tilsynelatende hadde størst problemer med tysk samling. Nettopp president Mitterrand, som tidlig i prosessen fløy til president og partisjef Gorbatsjov for å sondere muligheten for å forhindre den tyske samlingen, skal også ha sagt til Thatcher, under en samtale i januar 1990, få uker etter Berlin-murens fall, at tysk samling igjen kunne forvandle tyskerne "into the 'bad' people they used to be".⁴⁹⁶ Thatcher skal i 1993 ha sagt at "by its very nature, Germany is a destabilising, rather than a stabilising, force in Europe".⁴⁹⁷ Om uttalelsen skulle vitne om erkebritisk refleks, kan den nyanseres: Thatchers reaksjoner var basert på nøkterne geopolitiske kalkyler snarere enn rent anti-tyske holdninger, og isolert sett konstaterer utsagnet bare et faktum. Britisk og europeisk etterkrigspolitikk har hatt som mål at Tyskland ikke igjen skal bli for tungt for Europa. Londons reaksjoner må derfor sees i lys av britenes frykt for et sterkt Tyskland som sådan, men også for et mer tidsspesifikt forhold, nemlig utsiktene til en dominerende tysk EF/EU-rolle.

Den vest-tyske kansleren Helmut Kohl bestemte seg for å utnytte det historiske "window of opportunity" som var oppstått, og presset på den tyske samlingsprosessen, som han la viktige premisser for gjennom sin tipunkts-plan, fremlagt allerede i november 1989, en plan som hverken var forelagt Forbundsdagen eller som Kohl hadde konsultert med allierte om, heller ikke med USA.⁴⁹⁸ Thatcher hadde gitt uttrykk for at "to ganger har vi slått tyskerne, men nå er de tilbake igjen!".⁴⁹⁹ Hun måtte medgi at "If there is one instance in which a foreign policy I pursued met with unambiguous failure, it was my policy on German reunification".⁵⁰⁰ Thatchers første bekymring var at et samlet Tyskland ville forlate NATO og finne egne sikkerhetsarrangementer, kanskje inkludert en forståelse med Sovjetunionen. Helmut Kohl, vest-tysk, senere tysk, forbundskansler, fulgte imidlertid sin forgjenger Konrad Adenauers linje fra 1950-årene: Bare gjennom forankring i vest kunne et samlet Tyskland fremstå akseptabelt for omverdenen. Hele Tyskland måtte derfor inngå i NATO. Og Tyskland ble samlet, ikke gjenforent.⁵⁰¹

Samlingen førte imidlertid særlig til fransk press for å utvikle de føderale elementer ved EF, som skulle skape en plattform for at et samlet Tyskland kunne spille ut sin makt i Europa uten å virke destabiliserende. Samlingen ble derfor en motor for overgangen fra

496 Daily Telegraph, 10. september 2009, "Britain and France 'feared fall of Berlin Wall'", tilsvarende henvisning og gjengivelse av innholdet i sovjetiske dokumenter frigitt av russiske myndigheter i september 2009.

497 Daily Telegraph, 13. september 2009, op.cit. (Was Margaret Thatcher right...)

498 Der Spiegel, op.cit., nr. 39/2010. I denne samme Spiegel-utgave foreligger også "Es ging um den Jackpot", s. 53-55, der tidligere utenriksminister Condoleezza Rice, som deltok i den amerikanske forhandlingsdelegasjonen i 1990 (under James Baker), blir intervjuet. Rice hevder at Kohl ikke hadde informert president Bush senior eller hans administrasjon om sin tipunkts-plan for tysk samling, se s. 55.

499 Der Spiegel, "Der Preis der Einheit" og påfølgende artikkel "Allein gegen alle", fra samme nummer (39/2010), s. 50.

500 Telegraph, op.cit., 13. september 2009.

501 For en grundig gjennomgang av omverdenens, særlig de fire opprinnelige okkupasjonsmaktens, politikk overfor Tyskland fra Potsdam til kansler Brandts Ostpolitikk, se Keesing's Research Report 8: Germany and Eastern Europe since 1945, New York 1973, op.cit.

EF til EU, som skulle fange opp økt tysk makt innenfor en styrket europeisk institusjon. Maastricht-traktaten (trådte i kraft 1. november 1993) formaliserte etableringen av EU. Thatcher medgikk at tyskerne var "federalists by conviction", og at deres nyere historie hadde skapt denne situasjonen. Samtidig hadde hun utkjempet "oppholdende strid med ryggen mot veggen" når det gjaldt britisk motstand mot økt integrasjon innenfor EF/EU. Om britene slik sett hadde hatt dårlige kort på hånden før, ble situasjonen ganske håpløs etter den tyske samlingen. Nå tjente klassisk britisk motstand mot mer forpliktende europeisk samarbeid bare til å isolere britene ytterligere innenfor EF.

Utsiktene til tysk samling akselererte prosessen mot økt europeisk integrasjon, en utvikling hverken Thatcher eller briter flest likte. Senere offentliggjorte tyske dokumenter viser at Mitterrands ja til tysk samling satt langt inne, og at han knyttet slik aksept svært tett opp til etableringen av en felles valuta. Det er hevdet at tysk samling måtte betales gjennom å oppgi D-marken, også fordi utvidet valutasamarbeid var et felt der mye forarbeid var gjort pr. november 1989, da Muren falt. Da Kohl samtidig fremmet forslag om en tysk/tysk konføderasjon, ble forholdet til Frankrike over natten forverret. Mitterrand advarte Bonn mot at Tyskland raskt kunne befinne seg i en situasjon "lik den i 1913", da det tyske keiserriket var stilt overfor en britisk/fransk/russisk allianse.⁵⁰²

Den tysk/franske krisen ble imidlertid overvunnet. Under et møte med Mitterrand kort etter Murens fall ble Kohl i klare ordelag fortalt hvor lite entusiastisk Elysée var over utsiktene til å få en "ny supermakt" ved sin østlige grense, et Tyskland hvis økonomi og valuta ville dominere kontinentet, og hvis politiske vekt ville sprengte den europeiske etterkrigsordning. I dette lys måtte Kohl akseptere at et samlet Tyskland måtte inngå i et "langt sterkere fellesskap". "Hva atombomben er for oss, er D-marken for tyskerne", ble det spissformulert uttrykt i Paris. Kohl innrømmet at "D-marken er en del av tysk nasjonal stolthet", og forsøkte å løse samlingsprosessen igjennom før nye, konkrete europeiske integrasjonsskritt ble tatt. Et nytt møte mellom Kohl og Mitterrand i januar 1990 syntes å ha løst gjenstående viktige kontroverser, og Mitterrand ga avkall på ytterligere motstand mot den videre tyske samlingsprosessen. Trolig ga Kohl ham nødvendige forsikringer for tysk medvirkning i videre europeisk integrasjon. I juli 1990 ble en økonomisk og sosial union mellom de to tyske stater inngått og D-marken innført som valuta i DDR, i august besluttet DDR å bli del av Forbundsrepublikken, og i september ble 4+2-avtalen mellom de fire tidligere okkupasjonsmaktene (herunder Storbritannia) og de inntil da to tyske statene underskrevet. Britene aksepterte med dette tysk og amerikansk påtrykk om å åpne døren for tysk samling. Allerede 3. oktober tilsluttet de nye, østlige forbundsland (ex-DDR) seg Forbundsrepublikken, etterfulgt av et nytt Forbundsvalg. Allerede i desember samme år (1990) ble forhandlinger om en europeisk valutaunion innledet, og

502 Der Spiegel, op.cit., "Der Preis der Einheit", s. 35-38. Artikkelen viser til interne dokumenter fra tysk UD (Auswärtiges Amt), men bekrefter at det foreligger uenighet blant tyske topp-politikere m.h.t. i hvilken grad tysk samling og innføring av felles valuta var tett knyttet til hverandre. Dokumentene bekrefter imidlertid at denne koblingen ble gjort meget eksplisitt fra fransk side. Spiegel svarer likefullt ikke et ubetinget ja på hvorvidt oppgivelsen av D-marken var prisen for tysk samling.

i februar 1992 ble Maastricht-traktaten som innførte Euroen underskrevet. Det skulle imidlertid gå ti år før sedler og mynter faktisk forelå og overtok etter de aktuelle nasjonale valutaene.⁵⁰³ Denne raske prosessen og det fait accompli britene nå var stilt overfor skapte usikkerhet om hvordan britisk innflytelse skulle sikres innen Europa-sirkelen, og hvordan den første sirkelen, forholdet til USA, kunne innvirke på og brukes i en slik sammenheng.

Thatcher trodde nye demokratiske stater i Øst-Europa ville støtte hennes preferanse for “a wider, looser Europe”, men utviklingen skulle vise at nettopp den fransk/tysk-initierte integrasjonsprosessen satte premissene, som nye medlemsland bare måtte slutte seg til.⁵⁰⁴ Britisk politikk de siste ca. 15 år er preget av at britene har få meningsfeller på kontinentet slik sett. London har ikke lyktes i å påvirke dette faktum i særlig grad, og har hittil måttet tilpasse seg denne kjensgjerning.

Bak lukkede møter i både NATO og EF, ga Tysklands allierte klart uttrykk for hvor lite de ønsket at DDR skulle forsvinne. At Tyskland likevel i løpet av få måneder i 1990 ble samlet, mot alle slike odds, betraktet tyskerne selv som et under. Fraværet av en fredsslutning med Tyskland etter 2. verdenskrig ble nå erstattet av 4+2-avtalen, som åpnet for full suverenitet for et samlet Tyskland, og som langt på vei unngikk å gi inntrykk av at “den beseirede” her ydmykt skulle motta “seiersmaktens” betingelser. Et stykke på vei var det omvendt, de reelle seiersmaktene ved møtet var snarere USA og Vest-Tyskland. Britene motsatte seg tysk samling lengst av de fire seiersmaktene, selv etter at den sovjetiske ledelse hadde oppgitt sin motstand. Like før 4+2-avtalen ble inngått, presenterte britene et krav som i praksis innebar at tysk suverenitet var betinget av at NATO skulle ha anledning til å trene og gjennomføre manøvre på tidligere DDR-område. Dette kunne på den ene side tolkes som et uttrykk for at britene hadde vanskelig for å omstille seg fra sin “fryktssomme, men nedlatende” holdning overfor tyskerne, et syn som ga assosiasjoner om at Tyskland fortsatt ble betraktet som et slags britisk krigsbytte. Kravet kunne på den annen side oppfattes som et siste britisk forsøk på å sikre all innflytelse man kunne oppnå før den tyske samlingen var gjennomført. Kanskje fryktet Whitehall at Bonn ville føle seg fristet til på egenhånd å inngå i ordninger eller forståelse med Sovjetunionen som hverken ville være i britisk eller alliert interesse dersom deler av det samlede Tyskland var unntatt fra alliert aktivitet. I så fall ville dette vært et nytt eksempel på britisk feiltolkning av etterkrigs-tyske preferanser. På bakgrunn av Tysklands mangeårige deling, var tyske myndigheter neppe opptatt av ordninger som ville formalisere at landet ikke på alle vis var enhetlig. Resultatet var under enhver omstendighet at Bonn gikk direkte på USA, som sørget for at britene prompte frafalt sitt krav.⁵⁰⁵ Denne hendelsen illustrerer hvordan den tyske samlingsprosessen bidro til at britenes junior-rolle i forhold til USA ble ytterligere eksponert. Også her så man i noen grad et eksempel på at britiske og ame-

503 Ibid., s. 36ff, sitater også herfra. Se også påfølgende artikkel “Allein gegen alle”, s. 44f.

504 Telegraph, op.cit., 13. september 2009, alle sitater hentet fra denne artikkel, som igjen refererer til Thatchers selvbiografi, *The Downing Street Years*, 1993, s. 792f.

505 Ibid., s. 52.

rikanske interesser møttes, Londons regionale interesser samsvarte ikke særlig godt med USAs bredere interesser, og London måtte igjen vike. Prosessen bekreftet dessuten lord Palmerstons⁵⁰⁶ ord om at “stater ikke har venner, bare interesser”.⁵⁰⁷

Avgjørende for utfallet – aksepten av tysk samling – var at tysk NATO-tilknytning fungerte som beroligelse og anker: Tyskland var ikke minst knyttet til fundamentale og historiske amerikanske interesser i Europa, herunder til europeisk stabilitet og sikkerhet. USA fulgte sine interesser, som var best tjent med et samlet Tyskland i NATO. Bush senior-administrasjonen stilte seg ikke spørsmål om hvorvidt Tyskland burde samles, bare om under hvilke betingelser, og delte ikke franske og britiske bekymringer. USA ønsket et samlet og fritt Europa, og kunne derfor ikke motsette seg et samlet Tyskland, snarere tvert imot: Europas samling var avhengig av Tysklands samling. USAs klare politikk på dette punkt bidro vesentlig til omverdenens aksept av tysk samling. Vest-tysk politikk siden etableringen av Forbundsrepublikken hadde dessuten skapt troverdighet og tillit overfor USA. Da sovjetisk innflytelse i Øst-Europa tydelig var i tilbakegang sommeren 1989, var det naturlig for Washington å se i retning tysk samling.⁵⁰⁸ USA var fremmed for europeiske naboers historiske frykt for et stort Tyskland. Gitt en slik linje hos USA, britenes nærmeste og sentrale allierte, var det ikke overraskende at London avholdt seg fra å utfordre grunnlaget for fortsatt amerikansk militært engasjement i og forpliktelser overfor Europa. At britene motstrebende godtok tysk samling, må derfor også tilskrives NATO og USAs europeiske rolle nettopp innen denne allierte rammen. NATO spilte en viktig rolle fordi alliansen siden 1954/55 hadde sørget for at tysk makt var “innrammet”, og dermed akseptabel både for allierte og politiske motparter.⁵⁰⁹

Skuer man tilbake til 1948, da Den kalde krigen skjøt fart, og grunnlaget for NATO for alvor ble lagt, er det slående å se hvordan amerikanske vyer for Europa i de første etterkrigsårene først lot seg realisere etter det sovjetiske sammenbruddet og, interessant nok, tysk samling. George Kennan hadde under den interne amerikanske diskusjonen i 1948 (se kapitlene 4 og 5) tatt til orde for at Øst/Vest-s skillet ikke ville bli varig, og følgende at “the door should be left open for everyone in Europe to come in at the proper time so that there could be a real unification of Europe and the development of a European idea”. Fra annet hold ble det samtidig påpekt at land innenfor det sovjetisk-kontrollerte Europa “would then feel the pull so much stronger from the West than from the East, that Russia would find it more and more difficult and in the end impossible to hold them”.⁵¹⁰

At Kohl tilsynelatende lyktes i å overbevise Mitterrand om at Tyskland hadde aksep-

506 Statsminister 1855–58 og 1859–65, som tidligere nevnt under Krim-krigen. Se omtale i kapittel 2.

507 Der Spiegel, op.cit., nr.39/2010, “Allein gegen alle”, s. 39–52, Thatchers refererte uttalelser fra s. 39f.

508 Der Spiegel, “Es ging um den Jackpot”, s. 53–55, op.cit., intervju med tidligere utenriksminister Condoleezza Rice, som deltok i den amerikanske forhandlingsdelegasjonen i 1990. De nevnte USA-vurderinger fremholdes av henne. Rice betegner tysk samling som “en historisk jackpot”.

509 Yost, 2002, op.cit., s. 294.

510 Gaddis, op.cit., s. 83, siterer fra Kennans brev av 20. januar 1948 til utenriksminister Marshall, og fra Kennans kommentarer (henviser til William Clayton) til Exploratory Talks on Security, 9. juli 1948.

table hensikter også etter 1990, var neppe like styrende for at London etterhvert havnet på samme linje. For Whitehall var hensynet til den atlantiske rammen og “the special relationship” avgjørende for hva britene foretok seg overfor den europeiske sirkelen. Kohl støttet USAs ønske om et samlet Tyskland i NATO, og forpliktet seg til dette under et møte med president Bush senior i februar 1990.⁵¹¹ Alternativet til dette ville være et nøytralt Tyskland, som ville medføre 1) at NATO brøt sammen, og 2) at USA trakk seg militært tilbake fra Europa. Sannsynligheten for at kjernevåpenmaktene Storbritannia og Frankrike i en slik tenkt situasjon ville finne tettere sammen, appelerte lite til Kohl, og var neppe heller noen tiltrekkende tanke i Washington. “Det store pokerspillet om Tyskland”⁵¹² var over og avklart. Britene hadde ikke vunnet, men kunne leve med utfallet, selv om Tysklands samling innebar at Storbritannias rolle som seiersmakt nå definitivt var over. Dermed var et viktig grunnlag for britenes stormaktshevdelse borte, og samtidig utfordret et samlet Tyskland den ledende rolle britene på mange vis hadde hatt siden 1945 innenfor en europeisk ramme, eller sirkel. Hele det britiske byggverk som basis for landets tradisjonelle stormaktsrolle var følgelig med ett utfordret.

Et vesentlig moment som også gjorde britisk aksept av tysk samling lettere for London, var at Gulf-krigen i 1991 nedtonet den tyske “trusselen” mot britene, at Tyskland nettopp skulle overta Storbritannias plass som USAs europeiske foretrukne. Britenes “spesielle forhold” syntes direkte truet da president Bush som nevnt allerede i mai 1989 utpekte Tyskland som USAs “partner in leadership”. Bush la senere til at også britene var USAs tilsvarende partner, men Thatchers oppfatning var at “the damage had been done”.⁵¹³ Situasjonen var imidlertid blitt mer fordelaktig allerede to år senere, slik at britene fremdeles kunne forsvare overfor seg selv at de forble eksepsjonelle i USAs øyne.

At Sovjetunionen godtok tysk samling hadde flere årsaker, hvorav fire viktige var at

1. Kreml var presset innad ved at utviklingen i flere av sovjetrepublikkene i retning selvstendighet var kommet klart til syne;
2. oppløsningstendensene innen Sovjetunionen var kommet så langt da forhandlingene om grunnlaget for tysk samling pågikk, at Kreml ikke lenger hadde klart for seg hva aktuelle sovjetiske interesser egentlig besto i;⁵¹⁴
3. den tyske samlingsprosessen gikk så raskt at omverdenen stadig ble presentert for nye fait accompli, og
4. Vest-Tyskland og USA var i posisjon til å presse et klart svekket Sovjetunionen, herunder ble tyske kreditter gitt til en sovjetisk økonomi som Kreml selv innså måtte ha nytt “surstoff”. Tidspunktet for denne økonomiske bistanden, som ikke ble gitt uten motytelser, sammenfalt pent med de tyske ambisjoner om samling.

511 Der Spiegel, op.cit., Rice-intervju, s. 54, der det fremgår at Kohl og Bush møttes i Camp David.

512 Der Spiegel, op.cit., s. 41 og s. 46.

513 Telegraph, 13. september 2009, op.cit. (Was Thatcher right to fear...)

514 Der Spiegel, op.cit., dette punktet fremholdes av Condoleezza Rice, s. 55.

Tysklands samling pågikk således parallelt med og innvirket på Sovjetunionens sammenbrudd. Disse to faktorene utløste samlingen av Europa gjennom 1990-årene. Denne prosessen utfordret britenes tradisjonelle balanse-tenkning i forhold til kontinentet: På hvilken måte skulle britene nå kunne operere som “balansør” i forhold til Europa? London var opptatt av å løse denne utfordringen snarere enn å oppgi en slik rolle. Én viktig faktor var å bevare NATO, og derigjennom sikre at USA forble militært knyttet til Europa. Dermed sikret man balansen i forhold til Sovjetunionens arvtager Russland og dessuten at USA inngikk som sentral aktør i det arrangementet som Tyskland var innfanget i. Vanskeligere var det å forholde seg til de øvrige europeiske stormakter: Britene kunne langt vanskeligere anvende “countervailing power” overfor land som i økende grad ble innbundet i forpliktende, europeiske fellesstrukturer. Britenes egenart definert gjennom deres følelse av å befinne seg *utenfor* kontinentet, var nå under press, blant annet fordi britene måtte *innenfor* og engasjere seg som genuin europeisk partner dersom den eneste realistiske form for “countervailing power” overfor utviklingstrekk britene mislikte skulle kunne realiseres. I dette lå det et dilemma britene ikke ennå synes å ha løst. I kapitlene 10 og 11 vil dette bli nærmere belyst.

Begivenhetene i 1989/90 førte med andre ord til at britene igjen måtte ta et valg, der hensyn til den første sirkelen, forholdet til USA, avgjorde britisk politikk innen den andre sirkelen, særlig i forhold til tysk samling på det europeiske kontinent. Mens britenes rolle innen den første sirkelen hittil hadde gitt bonus i forhold til den andre, var situasjonen endret. Nå måtte en svekket eller uklar stilling innen Europa-sirkelen kompenseres dersom britisk innflytelse innenfor den viktigste, “the special relationship”, ikke skulle lide. Skulle britene svare på de nye europeiske realiteter ved å “drive med strømmen”, eller skulle man gå mer aktivt til verks i forhold til det nye, fremvoksende Europa? Dersom Whitehall valgte en aktiv linje, på hvilket grunnlag skulle man gå frem? Etter å ha forsøkt flere mulige tilnærminger, Major på 1990-tallet, Blair fra 1997, er en egnet formel ennå ikke funnet, og nå skal Camerons koalisjonsregjering forsøke sin versjon, og har gitt de første tydelige signaler. Vi skal komme tilbake til dette (se nedenfor og kapittel 10). La oss imidlertid først gå tilbake i tid og betrakte noen ytterligere britiske tilnærminger til Europa og europeiske områder, denne gang i nord.

BRITENE OG NORDFLANKEN – SAMMENBINDING AV DET ATLANTISKE OG EUROPEISKE?

Rammene for å ivareta norsk sikkerhet forandret seg ikke etter 1945. Norske myndigheter fortsatte å basere seg på en mer utvidet “implisitt garanti”, en forventning om at vestlige stormakter, ikke bare Storbritannia (som før krigen), ville komme Norge til unnsetning. Ved at USA forble militært i Europa, og London engasjerte seg så aktivt i både europeisk og atlantisk sikkerhetssamarbeid, antok norske myndigheter at både USA og Storbritannia ville se det i sin interesse at Norge ikke skulle stå alene. Om å stå alene var en teoretisk mulighet før april 1949, medførte undertegnelsen av Atlanterhavspakten at

faren for dette var bortfalt. Imidlertid gjensto svært mye når det gjaldt faktisk mulighet til å unnsette Norge militært. Før Korea-krigen hadde vest-europeiske regjeringer økende tvil om både USAs og Storbritannias forpliktelser overfor forsvaret av Vest-Europa, og tvilte også på varigheten og omfanget av USAs støtte. Korea-krigen endret dette bildet. Opprustningen blant NATO-allierte som fulgte Nord-Koreas angrep, styrket tilliten til at både briter og amerikanere ville stå ved sine forpliktelser overfor kontinentet. Fra norsk side hadde man imidlertid grunn til å reise spørsmål ved om bistand fra de to store allierte ennå var realistisk. USAs villighet til å avstå fra militære baser i Norge, som Washington måtte gjøre i lys av Norges basepolitikk, må sees på bakgrunn av at USA ikke anså det sannsynlig at Norge vellykket kunne forsvares, er det hevdet. Fra dette tidspunkt ble Norges politikk overfor USA og Storbritannia mye tydeligere: Dette ble vitaliseringen av prosessen der Norge gradvis “attempted to ‘nail the Anglo-Saxon powers’ to their presumed responsibilities for the security of the area”. Den allierte konsolideringen som skjedde under og etter Korea-krigen ble “the vital ingredient” i dette.⁵¹⁵

Norges forsøk på å knytte briter og amerikanere til alliansens nordflanke besto i tre hovedelementer: 1) behovet for å gi de to stormaktene aksjer og dermed egeninteresse i nærvær og forsvar av området, 2) behovet for å bygge opp Norges egne militære kapasiteter, med sikte på å oppnå tilstrekkelig holdetid innen allierte forsterkninger fra de to kunne ankomme, og 3) praktiske tiltak og forberedelser (logistikk, trening, anlegg) for å sikre at holdetiden ikke skulle være bortkastet.⁵¹⁶ Da NATO-landene etablerte sin kommandostruktur fra høsten 1950 var også arrangementene for nordflanken under vurdering. London og Washington besluttet i løpet av kort tid å etablere en egen nord-europeisk kommando. Britene ønsket innledningsvis ikke å forplikte seg unødig, og foreslo en norsk eller dansk sjef, også for å gjøre en mulig svensk NATO-inntreden enklere. Fra norsk side ønsket man en amerikansk sjef, for å sikre fortsatt amerikansk interesse for regionen, den ene av alliansens tre i Europa. Eisenhower ønsket en britisk admiral, og trodde sjø- og luftoperasjoner nødvendigvis måtte dominere, og at Royal Navy var “the only disposable strength” i området.⁵¹⁷ For å sikre nødvendig alliert samhold, erkjente briter og amerikanere tidlig at de måtte bekle viktige stillinger i nord-regionen. Eisenhowers (SACEURs) råd vant frem, og resultatet var en britisk sjef for nord-kommandoen, som også, særlig etter norsk ønske, fikk et klart USA-innslag.

Fra norsk side knyttet man fra første stund forsvaret av Norge til behovet for et fremskutt alliert forsvar i Tyskland, som også måtte dekke Østersjø-utløpene og øvrig adgang til dansk territorium. Utenriksminister Lange la vekt på at NATOs øverstkommanderende også måtte gis ansvar for forsvaret av Nord-Norge. Fortsatt norsk militært nærvær i Tyskland, som del av allierte styrker, ble gjort avhengig av at slike norske behov ble ivaretatt. Da dette etter norsk syn ble oppfylt, aksepterte Norge den allierte komman-

515 Olav Riste, “Was 1949 a Turning Point? Norway and the Western Powers 1947-1950”, fra Riste (ed.), op.cit., s. 146f. Sitater er Ristes egne formuleringer.

516 Ibid., s. 147.

517 Pedlow, op.cit., s. 35f.

dostrukturen. Norges Tysklandsbrigade ble konvertert fra okkupasjons- til dekningsbrigade, og ble på tysk jord inntil april 1953. Den allierte nordkommandoen ble aktivert i april 1951, og lagt til Oslo før den i 1954 ble flyttet til Kolsås. Dette var en vital brikke i norske forsøk på å “spikre fast” britisk og amerikansk tilstedeværelse i regionen.⁵¹⁸ Norsk og dansk basepolitikk medførte at alliert aktivitet i nord-regionen i større grad ble basert på nasjonale hovedkvarter, som bare i krigstid ble omgjort til allierte hovedkvarter. Det beskjedne nivå av alliert integrering i regionens hovedkvarter utgjorde en utfordring da Vest-Tyskland gikk med i NATO og etterhvert etablerte egne militære styrker. Blant annet fordi norske og danske enheter hadde operert som dekningsstyrker i Schleswig-Holstein, ble denne delen av Tyskland inkludert i alliansens nordkommando, før Vest-Tyskland ble NATO-medlem. Etter medlemskapet ønsket man fra tysk side at også tysk stabspersonell måtte inngå i hovedkvarter som skulle kommandere tyske styrker. Samme type utfordring oppsto i forhold til NATOs forsvar av Østersjø-utløpene. Først ultimo 1961 ble danske og vest-tyske myndigheter enige om opprettelsen av en kommando (over enheter fra alle forsvarsgrener) for disse områdene, COMBALTAP, underlagt den britiske CINCNORTH på Kolsås.⁵¹⁹

I NATOs første år pågikk bestrebelsene på å forplikte briter og amerikanere til å avse styrker til nordflanken. Både dansker og nordmenn var i 1950 skuffet over britenes anstrengelser i forhold til de forhåpninger som var skapt. Britene ville unnlate å “make empty promises”, var uvillige til å øremerke enheter, og påberopte seg behov for operativ fleksibilitet. Fra britisk militær side fremholdt man at forsvaret av Nordflanken var best tjent gjennom forsvar av Tyskland. USA var også innledningsvis fokusert om kontinentet, men hadde interesser knyttet til strategisk krigføring som britene ikke delte. US Navy hadde interesse av at Nord-Norge kunne forsvares så lenge som mulig, det samme hadde Royal Navy, men britenes begrensede ressurser tilsa at ambisjonsnivået måtte legges under det amerikanske. Forsvarsminister Hauge bekreftet at etter overgangen fra “implisitt” til “eksplisitt” garanti, var nå forholdet til USA viktigst:

... as well as maintaining good relations with Great Britain, Norway must lay considerable weight on cooperation with the Americans and the support they can give us, both directly and through their influence within the organs of the North Atlantic Treaty.⁵²⁰

Også i nord var således tronskiftet mellom Storbritannia og USA formalisert. Basisen for britenes engasjement i Norge var også på annet vis ikke den aller beste. Vedvarende norsk press på London hadde ikke båret frukter, britene hadde i stedet gjort det klart at deres begrensede ressurser ville brukes annetsteds. Fra norsk side var man skeptisk til

518 Rolf Tamnes, “Norway’s Struggle for the Northern Flank, 1950-1952”, fra Riste (ed.), op.cit., s. 227-231.

519 Pedlow, op.cit., s. 37-40.

520 Tamnes, op.cit., s. 232f. første sitat fra feltmarskalk Slim, annet fra UD-notat fra 25. februar 1950.

å overføre militær kommandomyndighet til allierte kommandører, særlig så lenge militær assistanse ikke var nært forestående. Dilemmaet var at alliert kommandomyndighet samtidig ville binde briter (sjef nordkommando) og amerikanere (SACEUR) til forsvaret i nord. Norge forsøkte å løse floken ved å gi de to kommandørene maksimalt ansvar med minimal innflytelse. Overfor britene hadde man også en utfordring i å forklare hvordan de intense norske bestrebelsler på å sikre alliert medvirkning i forsvaret av norsk territorium, måtte kombineres med å nekte allierte å trene i deler av disse områdene i fredstid.⁵²¹ Fra dette noe intrikate og magre utgangspunktet, lyktes det imidlertid gradvis å utvikle de militære forbindelsene til Storbritannia, og få praktisk aksept av norsk basepolitikk. London engasjerte seg i forsvaret av NATOs nordområder gjennom alliansens Kolsås-kommando (nedlagt i 1994) og gjennom trening, øvelser og operativt samvirke. Britene hadde også plass i allierte forsterkningsplaner.

Avviklingen av de britiske koloniene i 1960-årene frigjorde Londons oppmerksomhet, som i økende grad kunne rettes mot Sovjetunionens sjømilitære oppbygging på Kola-halvøya i 1970- og 1980-årene. En voksende trussel derfra om å avskjære allierte forbindelseslinjer rørte ved essensen i alle de tre britiske sirklene, og bidro til at London beholdt interesser knyttet til utviklingen i nord. Slik sett bidro Sovjetunionen inntil 1991 til å koble britenes atlantiske og europeisk-kontinentale interesser. Den sovjetiske Nordflåten bandt dessuten britiske og norske interesser sammen. Også etter 1991 har britene videreført sin militære aktivitet i nord, med enheter fra alle forsvarsgrener. Erfaringer tilegnet gjennom opphold i nord har spilt en rolle for britisk opptreden på Falkland, under Balkan-krigene og i britenes senere militære engasjementer.

I takt med bortfallet av den sovjetiske trusselen, ble britenes forhold til Norge og nord-områdene aktualisert da NATO måtte endre sin kommandostruktur fra Den kalde krigen. Organiseringen av den nye allierte Europakommandoen berørte Norges plassering i forhold til henholdsvis Storbritannia og kontinentet. Etter å ha "risikert" å bli værende igjen som eneste land ved siden av britene i en ny nordkommando, og dermed bli et rent britisk haleheng, ble løsningen at dansk og tysk sjømilitært område også ble underlagt denne kommandoen, lagt til High Wycombe utenfor London. Fra å ha vært koblet til Danmark og Nord-Tyskland under Den kalde krigen, ble Norges posisjon eksponert da et samlet Tyskland ønsket at hele landets territorium skulle inngå i sentral-kommandoen. Danmark ønsket naturlig nok å følge tyskerne. Norsk ankerfeste til NATO ble sikret gjennom et felles alliert hovedkvarter ved Jåttå, underlagt High Wycombe. De viktigste allierte støttmaktene, som nå også inkluderte Tyskland, var representert i Norge.⁵²² Først nå, etter opphøret av Den kalde krigen, kom britisk territorium, utover det som engang hadde tilhørt Kanal-kommandoen og CINCHAN, inn under alliert kommando. At dette ikke var skjedd før, understreket det autonome preget britene hadde forsøkt å opprettholde for sin

521 Ibid., s. 233, 235 og 237.

522 Jacob Børresen, Gullow Gjeseth og Rolf Tamnes, Norsk forsvarshistorie 1970–2000, Allianseforsvar i endring, bind 5, Eide forlag 2004, s. 145–147.

egen rolle innen NATO. En alliert kommando på britisk jord svekket nå dette preget. Utformingen av den nye nordkommandoen viste at Tyskland i praksis hadde overtatt mye av briternes tradisjonelle funksjon når det gjaldt å knytte NATOs nordligste europeiske områder til det euro-atlantiske og særlig det kontinentale perspektivet.

Ytterligere endringer i den allierte kommandostrukturen var nødvendige, ble vedtatt ultimo 1997 og iverksatt fra 2000. En ny nordkommando, underlagt Europakommandoen, ble tildelt to underliggende funksjonelle hovedkvarter, et maritimt i Northwood i Storbritannia, og et for luftoperasjoner i Ramstein i Tyskland. Hovedkvarteret i Norge ble beholdt, men redusert til en ren plan- og øvelsesstab. Ledelse av allierte operasjoner i Norge ville ivaretas av Ramstein/Northwood eller andre allierte hovedkvarter, med Jåttå i ren støtterolle. Norge oppga dessuten i praksis kravet om at kommandomyndigheten over norske og allierte styrker på norsk territorium skulle utøves gjennom en norsk sjef i den allierte kommandokjeden.⁵²³ NATOs toppmøte i november 2010 vedtok en ny, slankere kommandostruktur, som blant annet innebærer at den regionale kommandoen med sete i Brunssum vil spille en vesentlig rolle ved allierte operasjoner i Norge.

Britisk bruk av militær makt ble knyttet til NATOs nordområder under "Torskekriegen" med Island, én av Storbritannias allierte, i perioden 1971–74. Britene mente dette var en strid om prinsippene for internasjonal lov og rett, mens islendingene la opp til en kamp om rett til, og bruk av, naturressursene i området. Fra alliert side var man bekymret for at briternes adferd kunne føre til islandske reaksjoner som kunne sette NATOs og USAs bruk av Keflavik i fare. Denne basen spilte en viktig rolle for de trans-atlantiske forbindelser og forsvaret av nord-regionen under Den kalde krigen. Britiske orlogsfartøy ble sendt til de omstridte farvannene medio 1973. NATO spilte en rolle i løsningen av striden, som illustrerte at når viktige økonomiske interesser berøres, fremstår nasjonale interesser viktigere enn internasjonal, institusjonelt basert lojalitet. Etter en ny runde torskekrieg i 1975–76 vant Island frem med anerkjennelse av 200 miles fiskerisone.⁵²⁴ USA og NATO fikk beholde sin bruk av Keflavik, og briternes rolle i forhold til forsvaret av Nordflanken ble ikke vesentlig påvirket.

VEIEN I RETNING FORMALISERT EUROPEISK MEDVIRKNING

Briternes globale makt i det første tiåret etter 1945 var basert på de tre sirklene og underbygget av "the entrenched position". Landets fortsatte stormaktsstatus ble styrket av at britene ble tildelt en kanskje uforholdsmessig stor rolle i vestlige og globale institusjoner som USA, etter britiske råd, hadde ledet konstruksjonen av. Den atlantiske sirkelen ga britene spesielt mye "added standing", som markerte Storbritannia i forhold til Tyskland og Frankrike. Den gradvise tilbaketrekingen fra imperiet, som skulle følge i årene et-

⁵²³ Ibid., s. 147f.

⁵²⁴ Valur Ingimundarson, "A Western Cold War: The Crisis in Iceland's Relations with Britain, the United States, and NATO, 1971-74", fra *Diplomacy & Statecraft*, 14. årgang, nr. 4, desember 2003, s. 94-136.

ter vest-tysk NATO-medlemskap, forsterket synet på at Storbritannia måtte utvikle rollen som USAs viktigste europeiske allierte, i økende direkte konkurranse med Tyskland. London måtte styrke sine aksjer i denne konkurransen gjennom ordbruk som reflekterte britisk mentalitet: "Vesten", "Den frie verden", "Den atlantiske alliansen" og "de spesielle forbindelser",⁵²⁵ begreper som i større eller mindre grad – iallfall på den tid – også tjente til å diskvalifisere tyskerne. Britene så også i et slikt lys med nye øyne på betydningen av nære kontakter med Europa.

Etterhvert som koloniene ble avviklet frem mot midten av 1960-årene, ble britene også mindre viktig for USA i forhold til "kampen mot kommunistisk ekspansjon". Uten britiske støttepunkter og forpliktelser kunne USA ikke regne med britisk medvirkning på samme måte som tidligere. Britiske ledere orienterte seg motvillig nærmere det fremvoksende europeiske samarbeidet. 1960-årene besto i britiske forsøk på å institusjonalisere sine europeiske forbindelser. Dette skulle vise seg problematisk, også i lys av briterenes fortid. Siden 1945 hadde britene fremstått som i beste fall "reluctant Europeans". Britene spilte en aktiv rolle før etableringen av Europarådet i mai 1948. Deretter slo britene inn på en linje overfor denne institusjonen som fikk skandinavisk støtte. Rådet som sådan skulle bare være en "prateklubb", mens Ministerkomitéen måtte gis den ledende rollen. Dette sto i motstrid til den kontinentale tilnærmingen, som ønsket at Europarådet som sådan skulle utvikle en egen autonomi, som grunnlag for utvikling av nærmere europeisk samarbeid.

En slik føderalistisk tilnærming måtte derfor finne utløp gjennom andre kanaler. Dette ble nettopp gjort gjennom Schumann-planen og ECSC, som ble basert på prinsippet om *funksjonelt samarbeid*, at samarbeid ble innledet på områder der det var behov, interesse og vilje, og dernest kunne oppnådde resultater på slike felt i neste omgang åpne for samarbeid innen andre funksjonelle områder. Det vesentlige var at de involverte landene stilte seg åpne for slikt samarbeid, som bygget på at nasjonal beslutningsmyndighet gradvis kunne overføres fra ett samarbeidsområde til et neste. Dersom fordeler ved et gitt samarbeid fremsto som klare, ville dette i seg selv skape incitament og kanskje press i retning samarbeid på nye saksfelt. ECSC ble en pionér for denne tankegangen. Gjennom opptak i Kull- og stålunionen godtok hvert medlemsland å delegere beslutningsmyndighet på dette saksfeltet til en felles, høyere myndighet. Denne "High Authority" var derfor fra utgangspunktet et overnasjonalt organ, som ble tildelt oppgaven å utforme en felles politikk basert på majoritetsbeslutninger. Fra britisk side stilte man seg avisende til en slik tilnærming, selv ikke innenfor et avgrenset felt som kull- og stålproduksjon ville man avgi suverenitet. ECSC ble ansett som så vellykket av medlemslandene at de gjennom Roma-traktaten i mars 1957 etablerte både Euratom (samarbeid om utnyttelse av sivil kjernekraft) og EEC, som åpnet for frihandel mellom medlemmene, felles ytre tolltariffer og fri flyt av arbeidskraft og kapital. Britiske myndigheter ønsket ingen tilknytning til dette, og vendte i stedet kreftene i retning etablering av EFTA, som ble etablert i januar

525 Wallace, 1992, op.cit., s. 427.

1960. Det skulle imidlertid vise seg at EFTA bare var et sidespor britene trengte innen man var moden for EEC.

Da de Gaulle overtok den franske ledelsen i 1958, spilte han på prinsippet om nasjonal suverenitet, og forsøkte derfor innledningsvis å sette bremsene på i forhold til det momentum som var oppstått når det gjaldt videre integrasjon innen EEC. Dette passet britene utmerket. Britene innledet dermed forhandlinger fra oktober 1961 om inntreden i dette nye, "gaullistiske" EEC. de Gaulle ønsket på sin side britene inn, ut fra håpet om at man med dette kunne utvikle et genuint europeisk sikkerhetssamarbeid, uavhengig av USA, ved siden av det økonomiske samarbeidet. Forsøket på britisk inntreden strandet imidlertid et drøyt år senere, i desember 1962, fordi statsminister Macmillan i franske øyne valgte amerikansk og trans-atlantisk snarere enn europeisk. Saken gjaldt britenes status som kjernevåpenmakt, og forholdet til USA var avgjørende for dette. Vi skal komme nærmere inn på dette i neste kapittel. I denne sammenheng skal kun nevnes at da britene først var forespeilet å motta det påtenkte Skybolt-missilsystemet fra USA som leveringsmiddel for egne kjernevåpen, og dette systemet så ble kansellert av Washington, så de Gaulle trolig en stor mulighet for at briter og franskmenn kunne samarbeide nærmere om militære, og særlig kjernevåpen-relaterte, forhold. Frankrike håpet dette ville gi anledning til at britene reduserte sine militære forbindelser til USA. Resultatet ble det motsatte, en avtale om Polaris, og ikke minst at de Gaulle dernest satte ned foten for britisk EEC-inntreden i januar 1963, enten britenes valg var den reelle grunnen eller bare et påskudd for ham. Macmillan var rede til å knytte britene nærmere Europa i økonomisk sammenheng, men fastslo at dette ikke var ensbetydende med at britenes nære militære bånd til USA skulle svekkes.⁵²⁶

Frankrike hadde etter 2. verdenskrig lenge ønsket at USA, Storbritannia og Frankrike, med hver sin globale politikk, måtte samordne seg bedre. Da de Gaulle kom til makten, gjorde Paris et nytt fremstøt i denne retning. Møter mellom de tre land ble holdt, og NATO trukket inn. Forsøkene på å utvide handlingsrommet for konsultasjoner fra årene i forveien, med stikkord Vismannsgruppen og Suez, var ikke tilstrekkelig for de Gaulle. Siden trusselen var blitt global, var alliansen blitt "too narrow" og "samsvarte ikke lenger med verdenssituasjonen". Frankrike hadde ønsket om å formalisere et triumvirat, som kunne fastsette viktige deler av NATOs dagsorden. Den franske USA-ambassadør fremholdt at "France does not oppose Nato consultation", og la til at Paris "believes that it would be easier to get solutions if the three have an advance agreement". Ambassadøren lovet riktignok at "Nato, of course, would be kept informed of matters which relate to it". Paris ønsket derfor at de tre store skulle se ute og hjemme i nær sammenheng, og så informere allierte om hva de anså hadde relevans for hjemme. Dette utspillet hadde nok også sammenheng med at Vest-Tyskland nå var etablert som militær stormakt, og Frankrike ønsket å posisjonere seg for å befeste sin stilling overfor voksende vest-tysk innflytelse. Den andre siden av denne mynten var økende fransk samarbeid med Vest-

⁵²⁶ Sanders, op.cit., s. 136-39.

Tyskland på andre saksfelt enn sikkerhet og militære styrker. Da briter og amerikanere var skeptiske til det franske forslag om en ledergruppe (uten Tyskland), var reaksjonen innledningsvis at dersom NATO forble uendret, ville Frankrike ikke lenger ha interesser av alliansen i sin daværende form. Dette ble noe moderert, men triumvirat-tanken tok aldri av. Frankrike oppga imidlertid ikke ønsket om at de tre stormaktene skulle ha en formalisert, særlig posisjon innenfor NATO.⁵²⁷

Frankrike ønsket å endre organiseringen av NATOs militære ressurser, slik at de også var tilpasset andre operasjonsteatre enn NATO-lands territorier. Dette var midt under Frankrikes krigføring i Algerie for å forhindre algirsk løsrivelse. USA var skeptisk til fransk politikk "ute". Mangelen på støtte til og forståelse for de franske posisjonene førte til at de Gaulle innledningsvis trakk den franske Middelhavsflåte fra NATOs kommando i mars 1959. Slagordet var "Middelhavet for Middelhavsboerne", der Frankrike burde spille den ledende vestlige rolle. I dette lå også et signal til Moskva om at Paris ville følge sin egen linje i forhold til amerikanere og briter. I et brev til president Eisenhower ga de Gaulle uttrykk for at Frankrike ikke kunne akseptere at NATO forble begrenset til et "snevert" nord-atlantisk område, når Frankrike hadde "world-wide responsibilities". Eisenhower svarte at USA ikke forsto hva Frankrike her ønsket å oppnå. USA hadde uttrykt skepsis både overfor europeisk kolonipolitikk generelt og i forhold til å akseptere at stormakter skulle ha en særstilling innen alliansen, omtrent som FNs Sikkerhetsråd. Paris følte seg sårbar i forhold til sitt ønske om å bli akseptert som genuin stormakt etter tapet i 2. verdenskrig, en sårbarhet som kan ha vært styrket gjennom landets tap i Indokina og utsatte stilling i Nord-Afrika. I 1963 fulgte et neste skritt, da de Gaulle besluttet at den franske Atlanterhavsflåte ikke lenger skulle være underlagt SACLANT.⁵²⁸

Britene var skeptiske overfor triumvirat-tanken fordi den gikk på tvers av deres konsept om "the special relationship" og truet deres særstilling, ved siden av USA, innen NATO. For London hadde alliansen aldri vært ledet av "de tre", men av "de to". Whitehall ønsket neppe å svekke sin stilling gjennom en slik innrømmelse overfor en nabo man på flere vis ikke aksepterte som sin likemann.

Samtidig konstaterte London at den gradvise franske uttrekningen fra NATOs integrerte militære struktur bare kunne tjene til å svekke alliert samhold og effektivitet. Britene, i tråd med sin refleks om ikke å stikke hodet unødig frem, holdt en lavere profil, og turnerte også sin koloni-avvikling på en langt mykere måte. Noen fransk "*Wind of Change*"-tale kom aldri. I de siste år av kolonialismen oppsto derfor en fransk bitterhet over hva Paris oppfattet som manglende alliert støtte og forståelse, også fra London, som medvirket klart til at de Gaulle endelig forlot NATOs integrerte kommandostruktur i 1966. Dette skrittet ble tatt etter at Nord-Afrika var oppgitt, og etter at Vest-Tyskland gjennom den bilaterale 1963-avtalen i Paris' øyne hadde akseptert fransk lederskap i Europa. de Gaulles politikk, kanskje ikke minst overfor Storbritannia, var preget av ønsket

527 Liland, op.cit., s. 82-75. Alle sitater herfra.

528 Ibid., og Kaplan, 2004, op.cit., s. 32f.

om å rehabilitere Frankrike etter “skammen” 2. verdenskrig hadde påført landet. Når “angelsakserne” derfor igjen forsøkte å ydmyke Frankrike, slik de Gaulle oppfattet situasjonen, skulle han sørge for at dette ikke gikk upåaktet hen. Dirk Stikker, nederlenderen som var NATOs generalsekretær fra 1961-64, ble omgått av Paris. Stikker forsøkte å kultivere et nært forhold til USA, og foreslo blant annet at NATO skulle opprette en fast representant i Washington. Dette var ikke toner som falt spesielt godt i smak hos de Gaulle, som ikke var interessert i en sterk NATO-generalsekretær i en periode der Frankrike vurderte utmarsj fra alliansen.⁵²⁹

I sitt brev til president Lyndon B. Johnson i mars 1966, forlangte de Gaulle at alle allierte militære kommandoer på fransk jord måtte fjernes innen ett år. Tidsfristen var satt ydmykende kort, men de Gaulle gjorde det samtidig klart at Paris ikke oppga alliansen, men ville skille mellom medvirkning i traktat-arbeidet og medlemskap i alliansens militære organisasjon. Alliansens viktigste mottrekk var å flytte også sitt politiske hovedkvarter fra Paris til Brussel, noe de Gaulle ikke hadde bedt om. Det var Stikkers etterfølger Manlio Brosio som ledet NATO da Frankrike forlot alliansens integrerte struktur. Brosio hadde nære bånd til Paris, men nølte ikke med å flytte både alliansens politiske hovedkvarter og SHAPE til Belgia. Brosio satt til 1971, og overvar dermed også britenes tilbaketrekning fra øst for Suez. Selv om atlantiske forsyningslinjer måtte omdirigeres fra franske havner til tyske Nordsjø-havner, medførte ikke de franske skritt at USAs ledelse av alliansen ble diskreditert, og de Gaulle oppnådde heller ikke at USAs allierte nøkkelrolle i Europa ble svekket, en rolle ingen andre allierte land ønsket USA skulle gi avkall på. Paris trakk heller ikke sine styrker ut av Tyskland, beholdt liaison-elementer ved allierte hovedkvarter, mens fransk fravær fra NATOs militære organisasjon gjorde det mindre komplisert for USA og Storbritannia å strømlinjeforme allierte forsvarsanstrengelser.⁵³⁰ Dermed var heller ikke britenes hovedanliggende – å sikre USAs nærvær i Europa – truet, og de Gaulles skritt gjorde det enklere å fastholde Londons hevd på å være alliansens formelle nr. 2. Dermed ble heller ikke britisk innflytelse innen den atlantiske sirkelen skadelidende av hva som skjedde i den europeiske, med opphav i manglende britisk innflytelse i Paris.

For britene betydde imidlertid Frankrikes endelige skritt i 1966 at Middelhavets rolle og betydning for NATO ble mer uklar. Hvis Frankrike aktet å fremme sine interesser i området primært utenom NATO, kunne dette få konsekvenser også for britene, som i mellomtiden hadde avgitt besittelser i regionen. Malta ble selvstendig i september 1964, etter formelt å ha vært en del av det britiske imperiet fra 1814 og spesielt hatt betydning etter Suez-kanalens åpning i 1869. Da britene omtrent samtidig (første del av 1960-årene) oppga de fleste av sine gjenværende besittelser i Midtøsten, oppsto derfor fra britisk side et behov for å endre NATOs kommandostruktur for å ta hensyn til slike

529 Hendrickson, op.cit., s. 55.

530 Ibid., s. 56, men særlig Kaplan, 2004, op.cit., s. 33f.

endringer.⁵³¹ Disse forhold bidro også til det sammensatte bakteppet Paris hadde for sin vurdering av britiske søknader om EEC-medlemskap.

Mens det første forsøket på slikt medlemskap ble mislykket særlig fordi britene i franske øyne hadde vist seg for avhengige av USA, det vil si at *praktiseringen* av “the special relationship” diskvalifiserte for slikt medlemskap, forsøkte britene igjen fra mai 1967 å bli opptatt som medlem. I en privat samtale med den britiske Paris-ambassadør hadde de Gaulle indikert at britene kunne tiltre under forutsetning av aksept for at europeisk avhengighet av USA måtte reduseres, dernest at EECs karakter måtte endres i retning et frihandelsområde med spesielle vilkår for jordbruksvarer, og sluttelig at de store medlemslandene måtte gis en viktigere rolle i beslutningsprosessene. Innholdet i samtalen ble imidlertid lekket til vest-tyske myndigheter, noe som skapte diplomatisk furor. Tyskere og øvrige ikke-franske medlemmer anså nå Storbritannia som en potensiell trojansk hest, og britisk medlemskap ble forpurret. Dette var kanskje i tråd med franske preferanser om å gjøre gjengjeld for manglende britisk støtte til franske interesser innen NATO. Mens Frankrike ønsket å inngå i et leder-triumvirat i NATO, som ble forpurret, med fransk utmelding som resultat, kunne britisk EEC-medlemskap tolkes som å innebære at det fransk/tyske tospann nå ville utvides til tre. Det lå derfor fransk prestisje i å ha nøkkelen til å fastsette om britene skulle komme med i EEC eller ei, betingelsene for dette, og når det i så fall skulle skje. Vendepunktet kom med de Gaulles avgang i april 1969, da han ble etterfulgt av Georges Pompidou, som var langt mer sympatisk innstilt til overnasjonale beslutningsprosesser. Dette innebar at andre EEC-land ikke lenger fryktet noen anglo-fransk akse innenfor det institusjonelle samarbeidet, og man stilte seg dernest positiv til britisk inntreden.⁵³²

Med Edward Heath som statsminister fra juni 1970 fikk britene en Europa-vennlig statsminister. Britenes medlemskap fra 1973 representerte også full britisk inntreden i den europeiske sirkelen av britisk politikk.⁵³³ Utfordringen lå heretter i å kunne fylle et slikt formalisert uttrykk for en lang tilnæringsprosess med reelt innhold. Denne utformingen og avklaringen av “påfyllet” pågår ennå, og det synes langt fra tindrende klart hvordan dette hittil har avtegnet seg. NATOs betydning for britene har innvirket på hvilket innhold britene har lagt i sin politikk for innflytelse innen den europeiske sirkelen, men er samtidig – i motsatt retning – påvirket av hvordan britene har utformet sin politikk overfor Europa. Bakteppet for denne prosessen har vært at nøkkelinteresser knyttet til de britiske øyers sikkerhet har vært fokusert om Sentral-Europa siden 1940-årene. Derfor var “the shape and structure of the emerging European order [...] crucial”⁵³⁴ gjennom 1990-årene. Selv om skifte av dette fokus inntrådte først etter 2001, er vitale britiske interesser fremdeles knyttet til den til enhver tid eksisterende europeiske orden, herunder forholdet mellom europeiske stormakter og mellom store og små land.

531 Liland, *op.cit.*, s. 85.

532 Sanders, *op.cit.*, s. 140f.

533 *Ibid.*

534 Wallace, 1992, *op.cit.*, s. 427.

Heath hadde som opposisjonsleder holdt foredrag ved Harvard våren 1967, der han fulgte Achesons logikk,⁵³⁵ og avviste hva han kalte “det såkalte spesielle forhold”. Han viste til reorienteringen av USAs strategiske prioriteringer bort fra Europa mot Øst-Asia (inkludert Vietnam), devalueringen av pund sterling, tilbaketrekningen fra øst for Suez, og tapet av britisk lederskap for Commonwealth. Dette markerte “a shift in power in the modern world” som kommende britiske myndigheter måtte tilpasse seg. Heath fulgte dette opp gjennom britisk EF-medlemskap seks år senere.⁵³⁶ Slik sett fortonet britisk politikk seg realistisk: London tilpasset seg virkeligheten der man måtte. Samtidig ble imidlertid en viktig del av det britiske selvilde beholdt, som forutsatte at britene hadde naturlige forutsetninger for å spille en uforholdsmessig viktig internasjonal rolle. Dette bidro til at britisk politikk overfor Europa fremdeles var kjennetegnet av at Storbritannia virket å ha én fot innen- og den andre utenfor Europa samtidig. Et bakteppe for dette var også at for britene utgjorde 1960- og 1970-årene en klar nedgangsperiode når det gjaldt makt og innflytelse. Selv om dette skyldtes flere faktorer, deriblant fremveksten av kontinental-europeisk samarbeid og økonomisk styrke, sammenfalt denne perioden samtidig med briterenes ønske om formell tilknytning til EEC/EF.

BRITENES FØRSTE FORSØK SOM EUROPEERE

Inntil 1968, da britene besluttet å trekke seg militært tilbake øst for Suez innen 1972, søkte britene samtidig å bevare “the twin financial legacies of the Empire”, pund sterlings rolle som internasjonal reservevaluta ved siden av dollar'en og det såkalte *Overseas Sterling Area* (OSA), som skulle gi preferanse for handel med pund blant land som inngikk i dette området. OSA var ment som et økonomisk virkemiddel overfor Samveldeland. Oppkomsten av en “alliansefri bevegelse” etter Suez 1956, bestående av hovedsakelig nylig selvstendige land, hadde gitt klart signal om at Samveldeland ikke følte noen spesielle forpliktelser eller tilhørighet til den gamle kolonimakten. Dette førte til en erkjennelse i London av at siden forbindelsene til mange Samveldeland ikke lenger tjente britiske interesser, aktet britene heller ikke lenger å la slike forbindelser hindre Storbritannias tilnærming til Europa.⁵³⁷

I 1968 oppga London pundets rolle som reservevaluta og avviklet OSA. Dette var en symbolsk oppgivelse av imperiets etterlatenskaper, uten at britene visste hva som skulle komme i stedet. Løsningen, enten den var ønsket eller ikke, måtte finnes innen rammen av briterenes nye EF-medlemskap. Også i de siste fem årene før medlemskapet inntrådte, hadde britene begynt å eksperimentere med hvor grenser og rammer for autonom britisk opptreden gikk. Eksperimenteringen førte til at britene i økende grad tilpasset seg EFs krav og retningslinjer for handel og investeringer.⁵³⁸ Dette reiste spørsmål om i hvilken

535 Kfr. “lost an empire, not yet found a role”.

536 Wallace/Phillips, 2009, op.cit., s. 266, siterer Edward Heath fra hans bok *Old world, new horizons: Britain, the Common Market and the Atlantic Alliance*, Oxford 1970, s. 63-66.

537 Sanders, op.cit., s. 148ff.

538 *Ibid.*, s. 9.

grad britisk EF-tilknytning ville påvirke landets politikk, herunder forsvars- og sikkerhetspolitikk. Den britiske politikken overfor EF-institusjonene fremsto imidlertid som eksemplarisk, man forholdt seg korrekt i forhold til fastlagte regler og prosedyrer. Britisk skepsis overfor EF måtte følgelig uttrykkes på annet vis.

I 1970 ble *Davignon*-rapporten fremlagt, og tok blant annet til orde for økt harmonisering av EF-landenes utenrikspolitikk. Dette var lite i samsvar med britiske preferanser og ønske om en autonom stilling, men påvirket ikke britenes EF-inntreden fra 1973. Både Labour og Toryene opptrådte generelt like obstruktivt overfor Europa etter at britisk medlemskap var et faktum. Her forelå kontinuitet. EFs sammensatte beslutningsapparat, basert på både flertalls- og enstemmighetsvedtak, ga London handlingsrom til å kunne fremme egne, nasjonale mål. Avviklingen av det militære nærvær øst for Suez og oppgivelsen av OSA og pundets rolle som reservevaluta bidro til at Whitehall psykologisk kunne begynne å kvitte seg med noe av sin inngrodde forestilling om Storbritannia som USAs universelle og uunnværlige nr. 2, med evne og vilje til å stille opp i ethvert verdenshjørne. Heath bekreftet fra 1970 at denne utviklingen ikke kunne reverseres. Han gjorde også felles sak med europeerne i oktober 1973, under Yom Kippur-krigen, da europeerne nektet USA bruk av baser i Europa for understøttelse av den israelske krigsinnsatsen.

Fra midten av 1960-tallet til slutten av 1970-årene beveget britiske og amerikanske interesser seg gradvis fra hverandre. Storbritannias relative betydning for USA i sikkerhetsspørsmål ble redusert både innen- og utenfor NATOs operasjonsområde.⁵³⁹ Britenes globale nærvær ble "ofret" gjennom 1970- og 80-årene til fordel for regionale, europeiske forpliktelser.⁵⁴⁰ Om London likte det eller ei, måtte Europa fokuseres. Manglende britiske ressurser – ikke vilje – gjorde dette nødvendig.

Britene hadde akseptert avgivelse av militær myndighet til NATO, og økonomisk myndighet til EF-Kommisjonen, men å avgi tilsvarende myndighet over sikkerhets- og utenrikspolitikk var noe helt annet. Lomé-forhandlingene om handel og bistand, som pågikk i begynnelsen av 1970-årene, ga britene anledning til å hevde at deres lange erfaring med imperium og Samvelde ga Storbritannia bedre grunnlag for å forstå den 3. verdens behov. Andre europeere var neppe like overbevist. Britenes tvetydige og usikre oppførsel som EF-medlem hemmet enhver fremvekst av en mer samordnet europeisk utenrikspolitikk, og forhindret en distinkt europeisk tilnærming til flere spørsmål.⁵⁴¹ Britene fortsatte dermed i ganske stor grad å føre en autonom politikk også innenfor EF. Mentaliteten fra imperie-sirkelen ble tatt med over i den europeiske.

Mellom juli 1957, da Macmillan fortalte britene at de "aldri hadde hatt det så godt", og 1970-tallet lå 1960-årene, preget av et slags samfunnsmessig oppbrudd fra den gamle epokes mønstre, symbolisert gjennom 68-generasjonen og blant annet britisk popkultur. Oppbruddet for statens del, herunder dens politikk utad, i forhold til gamle

539 Ibid., s. 162 og 176f.

540 Freedman, 1999, op.cit., s. 49.

541 Sanders, op.cit., s. 163ff.

mønstre ble følgelig nå fulgt av samfunnsendringer. De påfølgende 1970-årene var generelt preget av nedgang, endog forfall, på de britiske øyer, med streiker som reiste spørsmål om hvem som styrte øyriket⁵⁴² og nedbygging av industri som reflekterte økonomiske problemer, også med hensyn til å kunne konkurrere med europeiske partnere. Samtidig opprettholdt britene et relativt sett høyt nivå for sine militære utgifter, selv om imperiet var avvirket. Selv om andelen av BNP som gikk til militære formål sank fra 9,8 prosent i 1952 til 4,6 prosent i 1978, lå dette fremdeles godt foran det allierte gjennomsnitt.⁵⁴³

Heath måtte gå av etter Yom Kippur-krigen, som førte til oljekrisen, med reduksjoner i oljeeksport sammen med betydelige prisøkning på olje. Krisen forsterket britenes tilsynelatende kroniske økonomiske problemer.⁵⁴⁴ Etter en kort periode med Wilson igjen som statsminister fra 1974–76, overtok Jim Callaghan i 1976. Hans like knappe tid som regjeringssjef skulle bli kjennetegnet av hva som ble kalt “sosialt og industrielt kaos”, av søknad om IMF-lån for å unngå hva man fryktet ville bli britisk økonomisk kollaps, og vinteren 1978/79, – “the winter of discontent”. Callaghan var den første statsminister siden 1924 som ble nedstemt i Parlamentet og måtte innlevere sin avskjedssøknad.⁵⁴⁵ Dette var noe av bakgrunnen for at Margaret Thatcher overtok som statsminister i det påfølgende valget, i 1979. Regimeskiftet skjedde følgelig på bakgrunn av en generell britisk svekkelse, men sammenfalt samtidig (ultimo 1979) med to viktige internasjonale hendelser, NATOs Dobbeltvedtak og Sovjetunionens Afghanistan-innmarsj. Thatcher hadde arvet Dobbeltvedtaket om modernisering av NATOs mellomdistanseraketter i Europa fra Labour og sin forgjenger Callaghan, som hadde vært med på utformingen av NATOs avskrekkingspolitikk.⁵⁴⁶ Dobbeltvedtaket hadde mange implikasjoner, det berørte sentrale sider ved britenes “spesielle” forhold til USA, og det hadde innvirkning på hvordan britiske kjernevåpen fremsto som bidrag til alliert avskrekking, og dermed hvordan Storbritannia kunne bruke egne kjernevåpen som politisk virkemiddel. De to sistnevnte forhold skal behandles nærmere i neste kapittel.

Thatcher syntes overbevist om at britene oppnådde større global innflytelse gjennom tilknytningen til USA enn som medlem av en europeisk krets. Slik sett representerte hun kontinuitet i britisk politikk.⁵⁴⁷ Utfordringen britene sto overfor var imidlertid ikke løst med dette. Nøkkelspørsmålet for britenes overordnede strategi var og forble nemlig i hvilken grad man burde involvere seg i kontinental-europeisk politikk. I denne sammenheng sto Whitehall overfor et klassisk dilemma: Hvordan kan Storbritannia delta i en kollektiv europeisk enhet som også sikter mot selvstendig samarbeid, uten å hinte om muligheten for å klare seg uten USA, og uten å miste muligheten til å utnytte det “spesielle forholdet” til også å bevare restene av en distinkt, angivelig autonom rolle i internasjonale spørsmål?

542 Marr, 2007, op.cit., se bl. a. s. 337ff. Streiker kjennetegnet både Heaths og Callaghans regjeringsperioder i 1970-årene.

543 For %-andeler, se Freedman, 1999, op.cit., s. 65.

544 Marr, op.cit., s. 340.

545 Ibid., s. 366–369.

546 Freedman, 1999, op.cit., s. 5.

547 Wallace/Phillips, 2009, op.cit., s. 266f.

Et så komplisert og samtidig følsomt spørsmål bidro til at britisk forsvarspolitik rutinemessig ble uttrykt i form av allierte krav og behov,⁵⁴⁸ ikke minst gjennom allierte styrkemål og politiske retningslinjer for utforming og bruk av allierte lands militære styrker (f.eks. *Ministerial Guidance*). Her benyttet britene sin solide representasjon og innflytelse i NATOs organisasjon til å forsikre seg om at egne styrkeplaner i stor grad ble reflektert gjennom vedtak og føringer som ble sanksjonert av NATO som omforente, allierte mål. Man sørget for at allierte ønskemål i hovedsak var i overensstemmelse med britiske. Dermed kunne britene både konsolidere sin stilling som formell nr. 2 innenfor alliansen, og samtidig ha handlefrihet til å bruke egne styrker etter egne behov, og likevel fremstå som altruistisk: Den som stiller alle sine styrker til alliansens og fellesskapets disposisjon. Gjennom angivelig uselvsk støtte til andre allierte, kan man sikre at disse fremdeles finner det naturlig at britene skal inneha en særlig rolle, en funksjon som bare britene har forutsetninger for å fylle. Uegennytte kan således ha sin nytteverdi.

Fra midten av 1960-årene ble USA mer opptatt av konsultasjonsmuligheter innen NATO, og forsøkte å knytte dette til ute-utfordringer, særlig til den fremvoksende Vietnam-krigen. Dette møtte britisk forståelse. NATOs generalsekretær Brosio hadde god evne til å konsultere, men søkte samtidig å motvirke åpen uenighet blant de allierte.⁵⁴⁹ Det ble hevdet at den mest umiddelbare trussel med vestlige land på dette tidspunkt ikke manifesterte seg i Europa, og at allierte land, kanskje særlig de små, derfor burde vurdere tiltak (blant annet politisk "contingency planning") for å fremme alliert forståelse for situasjonen i utvalgte ute-områder. Igjen ble utvidede konsultasjoner i NATO-sammenheng bragt opp, og britene mente at slike kunne utgjøre

a means of widening the horizon of the smaller NATO countries. It helped to instill in them a sense of collective responsibility for Western interests outside the area of the Alliance.⁵⁵⁰

Samtidig fremholdt man fra britisk side at konsultasjoner om aktuelle "out of area"-utfordringer i NATO var begrenset til "simple exchanges of views". I dette lys mente man at "NATO as a political forum amounts mainly to a clearing house for political information". Viktigere var det nok derfor at alliansen også "affords a permanent, fairly sympathetic audience for the presentation of the already decided national policies ..."⁵⁵¹ En slik lettere kynisk tilnærming, som illustrerte tradisjonell britisk arroganse overfor småstater, kom også til uttrykk ved at London hevdet at "the Scandinavians" (Danmark og Norge) nå var mer villige til å erkjenne at deres egne interesser indirekte var påvirket av "the fortunes of their Allies in other parts of the world".⁵⁵² Britene hadde derfor ikke

548 Freedman, 1999, op.cit., s. 30f.

549 Hendrickson, op.cit., s. 57.

550 Liland, op.cit., s. 98.

551 Ibid., s. 101.

552 Ibid. s. 98.

oppgitt sitt ønske om at NATO fremdeles måtte utgjøre også en plattform og ramme for fremme og formidling av britiske interesser *utenfor* det traktatfestede NATO-området. Prinsipielt opprettholdt London overbevisningen om at situasjonen i gitte ute-områder ville ha direkte bæring på sikkerheten for alliert område. NATO forble et egnet forum – og middel – for å fremme slike synspunkter.

Den gradvise nedbygging av den britiske styrkestruktur, en “steady contraction of the British defence effort”,⁵⁵³ bidro til at Storbritannia i rent militær forstand konsentrerte seg om NATOs hjemme-område. Slik sett fulgte den militære utviklingen forsåvidt den politisk-økonomiske, med EF-medlemskapet. En slik helning mot det europeiske ble samtidig fulgt av en endring i bruk av militær makt, der britiske styrker i økende grad ble innrettet for å tjene politiske, snarere enn rent militære, formål. Etter at Labour var tilbake i No. 10 (fra 1974), fulgte blant annet reduksjoner i de styrker britene kunne tilby som bidrag til både alliansens syd-region og nordflanke. Fokus ble i stadig økende grad de britiske øyer og farvannene rundt, foruten Sentral-Europa. Det kom så langt at daværende NATO-generalsekretær Luns i 1977 skrev til London for å uttrykke alliert bekymring for fortsatte britiske kutt. Britene svarte at man ville fortsette å levere “a full contribution to the Alliance”, med den presisering at dette måtte være “commensurate with the UK’s economic capability and a fair sharing of defence burdens”.⁵⁵⁴

1980-ÅRENE OG FALKLANDSKRIGEN – BRITISK FOKUS FRA HJEMME TIL UTE?

Dette var del av bakgrunnen for at Storbritannia ved inngangen til 1980-årene, etter at Thatcher hadde overtatt, la vekt på at vestlige land, herunder NATO, måtte være i stand til å beskytte sine essensielle interesser også med militær makt, om dette skulle være nødvendig. Det ble lagt til grunn at USA ikke kunne besørge dette alene, og britene anså – i lys av sitt selvbilde – at mer ble forventet i denne sammenheng av Storbritannia enn av landets europeiske allierte. *Hvem* som forventet dette, britene selv, USA og/eller andre, var mer uklart. Siden midten av 1960-årene hadde britene særlig vært opptatt av alliert byrdefordeling, i lys av at Storbritannia fremdeles brukte betydelig større andel av sitt BNP til militære formål enn europeiske allierte. Samtidig som britene fremholdt at “other shoulders must take larger share”,⁵⁵⁵ fremhevet de sine fortrinn med tanke på kunnskap om regioner og lokale forhold utenfor NATOs territorium. Mens Frankrike som omtalt fokuserte et smalere, nasjonalt basert perspektiv for sin politikk og sine stormakt-sambisjoner, beholdt britisk politikk overfor aktuelle ute-områder sin referanse til bredere vestlige interesser.⁵⁵⁶ Dette skulle underbygge at britene beholdt et øye til situasjonen ute på vegne av allierte, som igjen samsvarte med britenes ønske om fortsatt å spille en ledende rolle i NATO. Whitehall mente samspillet mellom å være den fremste blant

553 Freedman, 1999, op.cit., s. 63, Freedmans egen formulering.

554 Ibid., s. 81 og s. 63.

555 Liland, op.cit., s. 99.

556 Freedman, 1999, op.cit., s. 83, deler også denne vurderingen.

USAs europeiske allierte og samtidig være den eneste ved siden av USA som ivaretok bredere vestlige interesser ute, konsoliderte britenes rolle i NATO, og ga en annen innflytelse enn Frankrikes alternativ, som besto i å fremstå som særtilfelle i kraft av å holde seg utenfor og stille spørsmål ved sentrale sider ved denne rammen. Fokuseringen på alliert byrdefordeling medførte at mer oppmerksomhet ble rettet mot hva europeiske allierte bidro med.

Nedbyggingen av britenes styrker innen 1980 medførte at Storbritannia disponerte væpnede styrker som utgjorde en miniatyr-utgave av USAs. Balansen mellom og innen forsvarsgrenene var ivaretatt, og dermed kunne britene fortsatt gjøre litt av alt, om enn på en utilstrekkelig måte. Storbritannia kunne ivareta og utføre de fleste typer militære roller og oppdrag. Dette innebar et sterkt press på forsvarsplanleggere om å bevare i det minste et minimum av de essensielle elementene ved en moderne og komplett styrke, som kunne tillate britene, på ett eller annet vis, å handle alene. De fulle implikasjoner av at britene var avhengig av andre, ble fremdeles ikke fullt ut godtatt, kanskje ikke minst fordi Storbritannia, som formell nr. 2 i NATO, fortsatt ønsket å kunne støtte USA i alle aspekter ved NATOs aktiviteter. Enhver reduksjon i britenes styrker var dessuten politisk følsom, fordi den innebar at andre allierte måtte bidra mer eller føle seg mindre beskyttet.⁵⁵⁷ Hvis britene måtte vike plassen på visse felt, kunne dette svekke både britenes selvbilde og allierte lands syn på britenes særstilling – ved siden av USA – i alliansen, som også inkluderte britenes rolle som forsterknings-aktør, en aktør som ved siden av USA skulle besørge og garantere forsterkning av alliansens mange regioner, herunder både nord- og sørflanken.

Da Thatcher overtok, reflekterte hennes forsvarspolitik tradisjonell britisk kalkulerings av sikkerhetsinteresser. Hun var skeptisk overfor det europeiske prosjekt og viste sjelden interesse i forhold til europeisk forsvarssamarbeid og det potensial for mer kosteffektiv bruk av ressurser dette kunne gi. Thatcher fulgte opp britisk tradisjon og churchillsk retorikk ved å utrope Storbritannia som krumtappen og ankeret som skulle knytte USA til Europa og forsvar av vestlige verdier, da hun ved sin inntreden uttalte: “the ties of blood, language, culture and values which bound Britain and America were the only firm basis for US policy in the West”.⁵⁵⁸

Joseph Luns satt som NATOs generalsekretær fra 1971 til 1984, og forholdt seg derfor til både Heath, Wilson, Callaghan og Thatcher. Luns ble en institusjon i seg selv, hadde en tendens til å favorisere USA utover hva amerikanerne gjennom sin styrke allerede kunne oppnå, men var kanskje særlig opptatt av å begrense NATOs rolle og oppdrag. Siden 1980-årene ble en overgang fra Den kalde krigens høysesong til oppløsningen av det inntil da sementerte Øst/Vest-s skillet, var Luns' tid ute, ikke minst fordi USA ønsket en mer aktiv allianse. President Reagan ønsket åpning overfor et stadig mer svekket Sovjetunionen (blant annet i lys av landets Afghanistan-nærvær), som ut fra

557 Ibid., s. 86f.

558 Wallace/Phillips, s. 264, siterer Thatcher fra hennes *The Downing Street years*, London 1993, s. 884.

konsolidert vestlig styrke kunne eksponere den manglende sovjetiske evne til å modernisere seg. Britene og Thatcher støttet denne linjen. Thatcher holdt militærutgiftene på et relativt sett nøkternt nivå, selv om det ble lagt opp til tre prosent årlig vekst i perioden 1979–86, også i lys av rivaliseringen med Sovjetunionen og den tilspissede internasjonale situasjonen etter desember 1979 (NATOs Dobbeltvedtak og sovjetisk innmarsj i Afghanistan).⁵⁵⁹ Briten Peter Carrington innehadde stillingen som NATOs generalsekretær i denne perioden, fra 1984–88, parallelt med Thatchers stormaktsdager. Under Reagans presidentperioder (1981–89) oppstod flere kontroverser mellom USA og flere europeiske land. Lord Carrington lyktes i stor grad i å håndtere disse, i den grad de berørte NATO. Hans stil var typisk britisk, pragmatisk og konsensus-rettet. Carrington så seg ikke som noen “entreprenør” med sin egen klare agenda for NATO, men snarere som en representant for alliansen. Dette bidro til at NATO besto intakt gjennom 1980-årenes kontroversielle saker, og således kunne spille en vesentlig rolle, både som ramme og aktør, da Sovjetunionen gikk i oppløsning og Tyskland ble samlet.⁵⁶⁰

En faktor som skulle påvirke både Thatchers profil og statsministerperiode, var *Falklandskrig* fra april til juni 1982. Året i forveien hadde Thatcher-regjeringen ved forsvarsminister Nott fremlagt en ny Hvitbok, som besluttet å prioritere BAOR (*British Army on the Rhine*) fremfor Royal Navy og de britiske innløpene i Øst-Atlanteren. Forsvarsplanen tok slik sett forsåvidt stilling til meningsforskjellene mellom hæren, som forberedte seg på et raskt, avgjørende slag på Sentral-fronten (særlig langs den tysk/tyske grensen, der inntil halvannen million militært personell sto oppmarsjert mot hverandre), og marinen, som bygget sin struktur og aktivitet på antagelsen om en langvarig, uthalet krig. Toryene adskilte seg derfor også fra Labour, som tradisjonelt hadde et godt øye til Royal Navy, kanskje fordi marinen var mest knyttet til selvstendige operasjoner, og dermed appellerte bedre til nasjonale tonelag. Falklandskrigen skulle føre til at også Toryene i større grad ble Royal Navys parti. Uansett fulgte britene før april 1982 vanlig NATO-ortodoksi, som tok til orde for konsentrasjon om land- og luftstridskrefter som skulle motverge en konvensjonell invasjon i Sentral-Europa, understøttet av kjernevåpen-avskrekking.⁵⁶¹ 1981-Hvitboken innebar at britene i en presset økonomisk situasjon prioriterte NATO fremfor sin “Blue Water Navy”. Alternativet, britiske kutt i BAOR, ville destabilisere NATO. Dette var det siste britene ønsket, særlig på et tidspunkt da Sovjetunionen viste sine første tegn på svakhet.⁵⁶²

Da Falklandskrigen brøt ut, kunne det først se ut til at den generelle tendensen fra 1970-årene, at britiske og amerikanske interesser gradvis var beveget seg fra hverandre, ble bekreftet. USA forsøkte innledningsvis å innta en posisjon *mellom* de to stridende parter, også i håp om å finne en fredelig løsning. For Thatcher dreiet ikke striden seg om

559 Freedman, 1999, op.cit., s. 3f, som også fremholder at interessant nok opparbeidet Thatcher et godt forhold til Gorbatsjov, der de to bidro til å gi hverandre økt internasjonal profil.

560 Hendrickson, op.cit., s. 58f beskriver Luns og Carringtons lederstiler.

561 Ibid., s. 89–82.

562 Samtale med en Senior Official med lang bakgrunn i Whitehall, mai 2010.

“residual imperial interests”, men om at britisk territorium var angrepet. En større, rent britisk ekspedisjonsstyrke – en over 100 fartøys armada (Task Force) på ca. 25.000 personell – ble utrustet og sendt til det sydligste Atlanterhav, over 1200 mil fra de britiske øyer. Argentinske styrker ble nedkjempet på forholdsvis kort tid, men med betydelige materielle britiske tap. Falklandskrigen ble utkjempet langt utenfor NATO-området, med sjøstridskrefter som ledende forsvarsgren, av britene alene, og var dermed akkurat den konflikt britene hadde forberedt seg minst til.

Krigen viste overflatefartøys sårbarhet, dessuten at britene kunne håndtere fiendtlige kampfly, men at deteksjon av slike fremsto som en klar britisk svakhet. Britenes kapasiteter var tilstrekkelige til å unngå en katastrofe, men ikke nok til å forhindre merkbare tap. Hele foretaket representerte imidlertid en type høyrisikosport britene neppe tidligere hadde innlatt seg på, og utfallet var vellykket også fordi marginene hadde vært på britisk side. Den menneskelige faktor syntes uansett å ha spilt en vesentlig, kanskje avgjørende, rolle for krigens utfall. Britenes lange tradisjoner med å ha “a stomach for war” innebar at britisk militært personell gjennomgående holdt et høyt profesjonelt nivå. Trening og øvelser i alliert regi, også i Norge, under topografisk og klimatisk krevende forhold, hadde bidratt til dette. Falklandskrigen beviste ikke i seg selv at den grunnleggende retning for britisk forsvarspolitik måtte endres, men dermed var det ikke sagt at behovet for slik endring ikke forelå.⁵⁶³

Falklandskrigen eksponerte hvor sårbare britene var overfor amerikanske preferanser, og skyggen fra Suez 1956 var trolig til stede under visse deler av konfliktens forløp. Britene var forferdet over at “the special relationship” ikke umiddelbart førte til at USA ubetinget støttet britene. At USA hadde interesser å ivareta overfor Latin-Amerika, spilte en viss rolle inntil USA forsto at viktige naboland til Argentina ikke støttet juntaens Falklands-invasjon. Etter en viss nøling støttet derfor USA britene. Dette skyldets nok ikke minst at konflikten ble utkjempet i Den kalde krigens siste år. Storbritannia var fremdeles USAs viktigste allierte overfor Sovjetunionen, og fordi situasjonen i Europa ennå var så sentral i Washington, veiet nok britene tyngre enn noe syd-amerikansk land i amerikanske politiske kalkyler.⁵⁶⁴ En viktig aktør var også utenriksminister Alexander Haig, tidligere NATOs øverstkommanderende (SACEUR) i Europa i 1974-79, med solid og nylig innsikt i britisk tankegang og militær vilje og evne. Til tross for den usikkerhet USAs nøling skapte i London, introduserte Falkland-erfaringene imidlertid en viss mangel på realisme med hensyn til hva UK kunne oppnå på egenhånd på det militære felt, og medførte kanskje at London tok litt for lett på fordelene ved alliansen.⁵⁶⁵ Dette kunne også understøtte britenes tradisjonelle ønske om en autonom stilling i forhold til europeiske land. Britene dokumenterte forøvrig en militær kompetanse som bidro både til å avskrekke potensielle motparter, men også til å bestyrke britenes følelse av å være

563 Freedman, 1999, op.cit., s.89 og 92, og Marr, op.cit., s. 398-401.

564 Marr, op.cit., 2007, for poenget se s. 400

565 Freedman, op.cit., s. 92.

“first among equals” og stå i en særstilling blant europeiske allierte i NATO.

Krigen var kort og skarp, mens britene var blitt mest erfarne i operasjoner og aktivitet av type Nord-Irland, på samme måte som erfaring fra blant annet Kenya, Kypros, Jemen og Malaya hadde formet britisk operativ tenkning. I løpet av få år hadde britenes militære nærvær i Nord-Irland utviklet seg fra et politimessig oppdrag til en *counterinsurgency*-operasjon (Coin) i full skala. Siden det under Falklandskrigen ikke var tale om noen lignende Coin-operasjon, var det langt lettere å håndtere at britisk territorium sto på spill, snarere enn vage “vitale interesser”. Mens konflikten i Nord-Irland etter få år (fra 1969) også besto i en væpnet kamp for å avvikle *the United Kingdom* gjennom irsk samling, og dermed også hadde et element av britisk forsvar av både territorium og suverenitet ved seg, insisterte Thatcher i 1982 på at Falklandskonflikten ikke bare dreiet seg om noen forblåste, nesten ubebodde øyer, men om å forsvare “fundamentale prinsipper for en fri verden”, ikke minst nasjonal identitet og suverenitet.⁵⁶⁶ Slik sett var Falkland en krig som forsåvidt ble utkjempet ute, men som etter britisk syn egentlig var en kamp om hjemmeområdet. Dette var imidlertid ikke ensbetydende med at Falkland nødvendigvis bidro til økt britisk fokus om alliansens hjemme-område. Forskjellene i forhold til Malaya og Afghanistan (siden 2001) er derfor klare. Fordi Falklandskrigen måtte bli kort og begrenset, og kun nasjonale interesser sto på spill, kunne britene utkjempe den alene.⁵⁶⁷ Krigen kvalifiserte Hvitboken av 1981 på flere viktige områder, kanskje særlig når det gjaldt sjøstridskreftene. En direkte konsekvens av erfaringene var at den planlagte reduksjon i antall overflatefartøy ble halvert etter 1982.

Falklandskrigen fikk konsekvenser også for Storbritannias forhold til henholdsvis USA og Europa. Krigsutfallet bidro til at Thatcher fortsatte sin politikk basert på at langsiktige britiske sikkerhetsinteresser lå i styrking av britenes forhold til USA. Hun gjenetablerte nære personlige forbindelser med USAs president som et kardinalprinsipp for britisk sikkerhets- og utenrikspolitikk,⁵⁶⁸ og trakk dermed også her linjer tilbake til Churchill. Hvorvidt Thatcher faktisk økte britenes generelle internasjonale posisjon forblir uklart. Hun styrket uansett USAs oppfatning av Storbritannia, og bidro til at det bilaterale forholdet ikke ble fullt så ensidig som det hadde vært de foregående 30 år.

Parallelt med Falklandskrigen oppsto forskjeller i preferanser, og kanskje interesser, mellom europeiske allierte og USA. Den kontinental-europeiske del av NATO, som tildels grenset nært opp mot Sovjetunionen eller det sovjet-kontrollerte Europa, fremsto som mer avhengig av *détente* med Moskva enn USA, og dermed mindre opptatt av å bidra til alliert militær aktivitet utover hva deployeringen av styrker langs øst/vest-skilnelinjen gjennom Europa representerte. Også av økonomiske årsaker var det gunstig at USA påtok seg ansvar og regningen. Således var USA også i Falkland-sammenheng britenes nærmeste allierte. Dette kunne sies å ha styrket det spesielle forholdet, men det illustrer-

566 Marr, op.cit., s. 318, 336 og 401.

567 Freedman, op.cit., s. 90.

568 Wallace/Phillips, op.cit., s. 266.

te også at bilateralt, ad hoc-samarbeid med utvalgte allierte fortsatt utgjorde et gyldig og hensiktsmessig alternativ til full alliert medvirkning.⁵⁶⁹ Storbritannia var ikke økonomisk bedre stilt på 1980-tallet enn i 1960- og 70-årene til å spille rollen som aktiv støttespiller for USA, men la opp til en aktiv, "campaigning" politikk utad som hadde klare churchillske ingredienser, og som bidro til at britene i nært samarbeid med USA gjenvant Vestens tidligere fortrinn i den globale balansen, i det minste for en periode. Hendelser i Afrika (gjennom sovjetisk bruk av kubanske soldater i Etiopia og Angola var disse land, sammen med Mocambique, knyttet til den sovjetiske innflytelsessfære), Sentral-Amerika (støtte til Nicaragua) og Asia/Indokina (Vietnam, Laos, Kambodsja) hadde på 1970- og 1980-tallet gått i sovjetisk favør, og USA syntes igjen å behøve britisk støtte i aktuelle *out of area*-operasjoner. Sovjetisk adferd i disse sammenhengene bekreftet i amerikanske og britiske øyne at trusselen i Europa, slik den ble oppfattet, ikke var overdrevet.⁵⁷⁰ Britisk fokus rettet mot "verden på den andre siden av havet" fikk dermed økt fokus, og Londons Europa-politikk ble påvirket av dette. 1980-årene var samtidig preget av relativ stillstand i utviklingen av en europeisk profil, og britene oppmuntret såvisst ikke til noen fremvekst av en spesifikk europeisk sikkerhetsprofil.

En viktig side ved 1980-årene var også britenes oljeproduksjon i Nordsjøen, som nådde sin produksjonstopp i denne perioden. Dette ga Whitehall inntekter som tidligere hadde manglet, og som både finansierte omstillingen i britisk næringsliv og bidro til at britene relativt sett kunne opprettholde et høyere nivå for sine militærutgifter, som andel av BNP, sammenlignet med vest-europeiske allierte land.⁵⁷¹

Thatcher så neppe Storbritannias internasjonale rolle gjennom 1980-årene primært som europeisk basert. Det synes uklart hvilken rolle Thatcher ønsket for Storbritannia i verdenspolitikken. Britene forble små i forhold til de to store, og kunne samtidig bare utøve beskjeden – om ikke minimal – innflytelse innen imperie-sirkelen. Ved at Thatcher avviste å forplikte seg fullverdig som EF-medlem i forhold til de overnasjonale elementene ved EFs utvikling, diskvalifiserte hun i praksis Storbritannia fra å spille en ledende rolle i Europa, og begrenset dermed britisk innflytelse innen den andre sirkelen. Britenes utfordring var at Storbritannia ikke hadde noen distinkt rolle å spille noe annet sted heller.⁵⁷² Dermed representerte også Thatcher en kombinasjon av realisme og manglende evne til å se egne muligheter, kanskje fordi hun, som både sin forgjenger og etterfølger, ikke helt visste hva hun ønsket med hensyn til Storbritannias internasjonale rolle. Tradisjonen med å la situasjonen flyte og ikke markere endringer spilte nok inn, og sto i noe merkelig motstrid til britenes evne til også aktivt å influere rammene for egen rolle. Under enhver omstendighet: Falkland var et blaff, de langsiktige britiske interessene syntes i stor grad å ligge i en tettere tilknytning til Europa, siden forholdet til USA måtte preges av den mellomstores forsøk på å påvirke den veldig store, og fordi imperiet i stor grad var

569 Liland, op.cit., s. 114.

570 Sanders, op.cit., s. 191-96 og s. 240f.

571 Marr, op.cit., s. 434.

572 Sanders, op.cit., s. 168.

historie. Et viktig element ved britenes stormaktsambisjoner var imidlertid landets status som kjernevåpen-makt, som vi skal se i neste kapittel.

1990-årene innvarslet den store omformingen av grunnlaget for britisk innflytelse i den europeiske sirkelen. Inntil da beholdt britene i stor grad sine tradisjonelle forestillinger om seg selv og sin internasjonale rolle, uten at man kan hevde, slik det er gjort, at

british foreign policy since the 1940s [...] has consisted of a series of 'footnotes to Churchill' [and his] legacy of 'unambiguous commitment to the United States, ambiguous commitment to Europe'.⁵⁷³

NATO ETTER MURENS FALL – BRITENE PÅ SØKEN ETTER ROLLE OG IDENTITET

Med avviklingen av militært nærvær øst for Suez 1968–71 måtte NATOs betydning for britene sees i et noe annet lys. Tidligere hadde britene kunnet engasjere seg som USAs våpendrager utenfor det euro-atlantiske området i kraft av sitt permanente nærvær og sitt nettverk av baser. Nå ble denne situasjonen erstattet av at britene måtte dekke operasjoner ute fra Europa, det vil i hovedsak si de britiske øyer, gjenværende forlegninger og baser i Tyskland, foruten anlegg på Kypros. Samtidig beholdt, og omdefinerte, metropolen London sin rolle som global møteplass også etter avviklingen av koloniene. Dette bidro til at britiske interesser i stor grad fortsatt var eksponert internasjonalt. Etter 9/11 fremsto de britiske øyer, etter USA, som mest sannsynlig mål for fundamentalist-aksjoner. Dette bidro til at britisk opinion i stor grad støttet egne myndigheter som fremholdt at landets sikkerhet må forsvares like mye "ute" som "hjemme". Militære aksjoner og nærvær ute var ikke bare fremskutt forsvar av alliert område (hjemme), men selve forsvaret av de britiske øyers sikkerhet. I mange britiske øyne var egne enheter i Tyskland (hjemme) stasjonert oversjøisk, som derfor ikke prinsipielt skilte seg fra deployering i Afghanistan (ute).

Da John Major i november 1990 overtok Downing Street No. 10 etter Thatcher, overtok han også et Storbritannia i krig. Gulf-krigen seilte opp som en stor, internasjonal utfordring, og FNs Sikkerhetsråds-resolusjon fra samme måned tillot bruk av "alle nødvendige midler" for å befri Kuwait etter Saddam Husseins innmarsj.⁵⁷⁴ Samtidig overtok Major da Tyskland var i ferd med å samles, og like før Sovjetunionen gikk i oppløsning. Den resulterende europeiske prosess satte London i villrede. Hittil hadde Storbritannia spilt en sentral rolle i europeisk politikk i kraft av sitt betydelige militære nærvær på kontinentet og sin status som "fremst blant likemenn" av de europeiske allierte. Militær makt og sikkerhet hadde definert denne rollen. Nå pekte omveltningene på kontinentet i retning av at disse to faktorene kunne få redusert betydning. Major kom til makten da et problem som hadde vart i 40 år – Den kalde krigen – nesten var over, og Warszawapak-

573 Timothy Garton Ash, sitert i Wallace/Phillips, s. 281.

574 Freedman, 1999, op.cit., s. 12.

ten etter kort tid var fordampet. Det militære presset mot Vest-Europa, som var blitt en del av allierte lands hverdag, forsvant. Innen få år hadde Russland trukket sine militære styrker ut av det tidligere DDR og det øvrige Sentral- og Øst-Europa. Major var fast bestemt på å kombinere mulighetene for å nyte godt av at trusselen i Europa nå nærmest var opphørt ("peace dividend") med overbevisningen om at Storbritannia fortsatt skulle spille en ledende verdensrolle. Britene måtte definere et militært budsjettnivå og former for militær aktivitet som man anså nødvendig for å besørge nødvendig handlefrihet i en mer kompleks verden. USA kunne ikke gi anvisninger.

Inntil utgangen av 1989 var britiske militærutgifter lagt på et nivå som legitimerte landets nr. 2-stilling i NATO. I fravær av en sovjetisk trussel ble spørsmål reist om det gjensto trusler og faktorer som britene trengte å forsvare seg mot. Saddams Kuwait-innmarsj og regionale adferd ga delvis et svar. Britene ble slik sett "reddet": Selv uten en sovjetisk trussel forelå det utfordringer mot både nasjonale interesser og den internasjonale orden. Under Gulf-krigen sto klare prinsipper på spill. Gulf-krigen utspilte seg i et område der britene tradisjonelt hadde hatt interesser og innflytelse. Krigen aksentuerte britenes tro på at ved å spille en vesentlig rolle i én eller noen få regioner (i tillegg til Europa), kunne landets internasjonale stormaktsrolle opprettholdes. Midtøstens historisk sentrale rolle i britisk politikk gjorde området presumptivt egnet og aktuelt for britisk involvering i slikt øyemed. Å basere sin stormaktsrolle på å være ledende aktør i én region gjorde imidlertid britene mer utsatt for utfallet av et slikt engasjement, av hvorvidt britene skulle lykkes eller ei.

Under Gulf-krigen lyktes britene å stille betydelige styrker til disposisjon i en konvensjonell stat-mot-stat krig. Mens Thatcher hadde mobilisert 25.000 personell til Falklandskrigen, sendte Major 45.000 britisk militært personell til Gulf-området. Britene benyttet således den anledningen som var oppstått til å forsterke "the special relationship" i en tid der USAs preferanser og politikk i Europa ikke bestandig pekte i britenes retning. Sentrale amerikanske sikkerhetsinteresser var imidlertid fortsatt berørt av situasjonen i Europa, som ennå var uavklart og flytende.⁵⁷⁵ Irak, Kuwait og Den persiske bukt var et område der britene kunne hevde å ha særlig innsikt. Dette var et område britene hadde dominert fra 1. verdenskrig til langt ut i Den kalde krigen. Britene stilte en panserdivisjon til den USA-ledede koalisjonens disposisjon, og insisterte samtidig på at britiske styrker skulle inngå i hovedanfallet mot Saddams styrker. Mens US Marines ble gitt den utakknemlige oppgaven å angripe irakiske tropper i Kuwait, bisto britene US Army i den avgjørende knipetangsmanøveren mot Irak lenger nord, som skulle omringe irakerne og hoveddelen av Saddams republikanske garde i Kuwait og det sydligste Irak. London var opptatt ikke bare av å utnytte sin innflytelse overfor USA, men å sørge for at britene kunne utkjempe "the war we wanted to fight, and in the way we wanted to fight it". Knappe britiske ressurser truet imidlertid med at USA og general Schwarzkopf skulle betakke seg for britisk militær medvirkning i hovedanfallet, fordi amerikanerne selv måtte

575 Ibid., s. 13 og 17.

besørge mye av logistikken. Britene var også bekymret for at amerikanerne ville betrakte dem som feige, som unngikk den vanskeligste striden. Britenes øverstkommanderende, general de la Billière, oppnådde imidlertid, med støtte fra forsvarsminister Tom King, og mot betydelig amerikansk skepsis, å få gjennomslag for at den britiske divisjonen ble underlagt VII US Army Corps snarere enn US Marines. Forutsetningen for dette var at britene samtidig forpliktet seg til å fremskaffe den nødvendige egne logistikkstøtte for sin divisjon, så den kunne operere selvstendig. Et viktig argument i den interne britiske diskusjonen var at ekstra ressurser dermed ville bety færre britiske tap. London hadde i 1991 tilstrekkelig militær slagkraft og innflytelse overfor Washington til å kunne fremme spesifikt britiske interesser og sikre britene handlefrihet i en situasjon der begge land deltok sammen i militær kamp.⁵⁷⁶

Håndteringen av konkurrerende behov på 1990-tallet når det gjaldt umiddelbare behov knyttet til fredsbevarende operasjoner versus langsiktig forberedelse til en mulig større konflikt, preget britisk politikk på dette tidspunktet. De direkte truslene mot de britiske øyer var fjernet, mens britene samtidig kunne risikere å øke sine forpliktelser merkbart når det gjaldt militær aktivitet ute. Den eneste trussel var det provisoriske IRA, som i denne perioden gjennomførte mange attentater.⁵⁷⁷ Britene følte fremdeles at landets permanente sete i FNs Sikkerhetsråd medførte en bred forpliktelse overfor den internasjonale orden. Samtidig skapte det utfordringer når London skulle forsøke å kombinere globale ambisjoner med et bevisst mål om å unngå direkte engasjementer som kunne skape militære utlegg. Det var ønskelig å redusere slike utgifter til et minimum, noe som viste seg vanskelig. Majors utfordring lå nemlig i at 1990-årene var kjennetegnet av kombinasjonen “defence contraction” og “military activism”; at store kutt ble foretatt både i budsjett og styrkestruktur samtidig som britene var mer militært aktive. Nærværet i Nord-Irland bandt inntil 20.000 militært personell, ellers fremsto forsvaret av de britiske øyer nå lettere enn noensinne. Paradoksalt nok forsøkte Major å unngå kontroverser som kunne medføre at britiske styrker kom i direkte kamp på land. Det var urealistisk å forvente “clarity of vision”, men symptomatisk for Majors rykte at dette hverken ble forventet eller kom til syne i hans regjeringstid.⁵⁷⁸ I denne perioden strevet britene også med å opprettholde innflytelse i Washington. Det var følgelig opp til etterfølgeren, Blair, å gjenoppbygge den politiske dimensjonen ved “the special relationship”, og dermed tilføre den første sirkelen ny substans.⁵⁷⁹

Avslutningen av Den kalde krigen tillot britene å reintrodusere sin “expeditionary approach” som viktig middel for innflytelse overfor USA. Det skulle vise seg at dette forsøket ikke var uproblematisk. 1990-årene var derfor på flere vis en svært turbulent periode i britisk politikk. Også forholdet til Europa, den andre sirkelen som definerte britenes forhold til NATO, var preget av behov for nytt innhold. Innledningen var imidlertid britisk:

576 Ibid., s. 36-40, sitat fra s. 38.

577 Marr, op.cit., s. 479.

578 Freedman, op.cit., s. 13, siterte uttrykk er Freedmans eget.

579 Ibid., s. 21f og Wallace/Phillips, op.cit., s. 267.

Thatcher hadde i sin Brugge-tale i 1988 tonet flagg, advart mot europeisk føderalisme, og vist til at hun ikke hadde

successfully rolled back the frontiers of the state in Britain [...] only to see them reimposed at a European level, with a European super-state exercising a new level of dominance from Brussels.⁵⁸⁰

Uenigheten innad i Thatchers regjering om hvordan britene skulle forholde seg til den akselerende utviklingen på kontinentet bidro til Thatchers fall. Geoffrey Howe, inntil nylig hennes utenriksminister, men nettopp fjernet fra kabinettet, tok hevn ved i Parlamentet å kritisere Thatcher, blant annet for å “ta feil om Europa”. Dette medvirket til hennes fall i november 1990, midt under det store internasjonale oppbruddet. Britenes komplekse Europa-forhold påvirket således også Thatchers fall. Det ble derfor John Major som skulle forsøke å avklare en ny britisk politikk overfor det Europa som trådte frem gjennom tysk samling og Sovjetunionens sammenbrudd. Ved å innta en EF-vennlig kurs, brøt Major med Thatchers linje, og understreket dette bruddet ved å uttale at hans mål var å plassere “Britain at the heart of Europe”.⁵⁸¹

Effekten av den raske tyske samlingsprosessen var ikke bare rent sikkerhetspolitisk, men skapte også store økonomiske og finanspolitiske utfordringer for Whitehall. For Major var intensjonen med en sentral britisk plass i europeisk politikk, under de helt nye omstendigheter, ganske enkelt å sikre “Britain’s economic and diplomatic survival”.⁵⁸² Britene måtte blant annet avklare hvordan pund sterling skulle knyttes til vest-europeisk finans- og valutapolitikk, som gradvis ble knyttet nærmere ERM (European Exchange Rate Mechanism), en samordningsmekanisme og dermed forløper for det senere Euro-samarbeidet. Thatchers finansminister Lawson ville knytte pundet til D-marken gjennom ERM, blant annet for å holde britisk inflasjon nede. Symbolsk sett var dette et ydmykende skritt for det engang så dominerende pundet. Tysk samling førte imidlertid til at det tyske rentenivået ble forsøkt holdt nede, for å redusere utgiftene ved samlingen, mens press mot pundet medførte at den britiske renten måtte heves. Utfallet kom i form av “Black Wednesday” medio september 1992, da London måtte trekke pundet fra ERM, nok et ydmykende skritt, som attpå til viste hvordan Tyskland var trådt frem som Europas sterke aktør, til tross for de store belastningene ved samlingsprosessen. Britene konstaterte at tyskerne hadde satt egne interesser foran britiske ved å nekte tysk rentehavning. Reaksjonen i London var av typen “Had not the Germans let us down again?” Viktigere var nok, slik Major senere skrev i sine memoirer, at denne svarte onsdagen “turned a quarter century of unease into flat rejection of any wider involvement in Europe ... emotional rivers burst their banks”.⁵⁸³

580 Gjengitt i Marr, 2007, op.cit., s. 470.

581 Ibid., s. 472ff og sitat fra s. 485.

582 Ibid., s. 485 og 491, sitat fra s. 491.

583 Ibid., s. 489 og s. 492f, Major-sitat fra s. 493.

Etter 25 års tilnærming til Europa, var britene langt fra blitt europeere. Medvirkningen i europeisk politikk var skjedd ved nødvendighet, ikke av entusiasme. Nå, når utviklingen på kontinentet endret situasjonen sterkt, så man i hvilken grad koblingen til Europa stred mot britenes selvbylde, og hvordan mange briters refleks heller var å ta noen skritt tilbake snarere enn å bli med videre på ferden. Kanskje hadde mange briter i 1960-årene håpet at involveringen i europeisk politikk bare var midlertidig, inntil landet igjen var kommet seg og kunne innta en mer selvstendig rolle i forhold til kontinentet. Akkurat som med britenes svekkede globale stilling fra 1945, var imidlertid også denne siden ved britenes situasjon kommet for å bli. Også her så man et klart urealistisk innslag i grunnlaget for den politikk London etterhvert utmeislet. Denne politikken skulle fortsatt preges av britenes skepsis overfor mer forpliktende europeisk samarbeid. Det kostet både politisk og i tid å få Maastricht-traktaten ratifisert av Parlamentet. Britenes forhold til Europa og overgangen fra EF til EU skulle preges av sterk intern uenighet, som også kjennetegnet Majors statsministerperiode (til 1997). Britenes dilemma ble klart anskueliggjort: Jo mer europeerne trakk i samme retning, desto vanskeligere var det å hegne om britenes selvbylde, unikhet og ønske om å profilere seg. Opphøret av Den kalde krigen og Tysklands nye fremvekst rev slik sett bort teppet under tradisjonell britisk etterkrigspolitikk, og endret grunnlaget for NATOs rolle i britisk politikk, herunder hvordan alliansen skulle kunne brukes for å bidra til å opprettholde Storbritannias stormaktsrolle.

USA engasjerte seg i samlingen av Europa, men fortsatt amerikansk nærvær, politisk og militært, i Europa var ikke lenger avhengig av britene. Det kunne derfor ikke bli noen repetisjon av Londons rolle i de første etterkrigsårene fra 1945. Få var denne gangen alvorlig redde for at USA skulle trekke seg ut av Europa, snarere konstaterte man at USA aktivt oppmuntret og la forholdene til rette, ikke minst gjennom NATO, for en vellykket samlingsprosess. På amerikansk initiativ ble grunnlaget formelt lagt i 1994 for etablering av partnerskapsordninger (*Partnership for Peace*), senere fulgt opp gjennom utvidelser av alliansen, særlig overfor Sentral- og Øst-Europa. Amerikansk politikk var preget av egne preferanser. USA var langt mindre avhengig av britene i forhold til europeisk samling enn man engang hadde vært i forhold til å etablere både vest-europeisk og atlantisk sikkerhetssamarbeid. Britene klarte langt på vei å fremstå like viktig også for å opprettholde slikt samarbeid gjennom Den kalde krigen. Londons sentrale rolle i NATOs formende år hadde bidratt til dette. Nå sto dette tradisjonelle grunnlaget for britenes nr. 2-rolle i NATO under press. Storbritannia hadde ikke lenger "upper hand" overfor kontinentet, særlig ikke overfor Tyskland. Bortfallet av den sovjetiske trusselen mot både Europa og de britiske øyer medførte tilsammen at britene måtte definere hva deres NATO-rolle nå skulle bestå i, utover fortsatt å skulle bidra til alliansens gjensidige artikkel 5-garanti. Oppløsningen av Jugoslavia skulle bistå London slik sett (se nærmere under). Kunne britene opprettholde sin sterke NATO-stilling uten å engasjere seg fullt i det nye Europa? Om mange i Whitehall ønsket dette, var det ikke mulig på grunn av den interne britiske uenigheten, som gjorde det umulig for London å "take the plunge", medvirke i kjernen av

EU-prosessen. Samtidig innebar dette en risiko for at utviklingen kunne gå fra vondt til verre, ved at britiske særtrekk sementerte tendensene til britisk marginalisering i forhold til sentrale trekk i den europeiske utviklingen.

Hvordan skulle britenes forhold til sirkel nr. 2 utformes? At Europa-spørsmålet dominerte britisk politikk på 1990-tallet, illustrerte også at britenes klassiske pretensjon om å kunne spille rollen som “balansør” i forhold til maktforholdene på kontinentet, nå ugjenkallelig var bortfalt og “overtaken by events”. Hadde London noe alternativ annet enn å medvirke i den europeiske prosessen som et tilnærmet ordinært, større europeisk land? Dilemmaet gikk således også på hvorvidt britene lenger kunne stå med én fot innenfor og den andre utenfor EU-prosessen. Balkan bidro til at det også ble mer aktuelt å trekke inn europeisk sikkerhet og forsvar innenfor en europeisk ramme, i tillegg til den trans-atlantiske. Dette gjorde ikke utfordringene mindre for Whitehall, og bidro til å gjøre det vanskeligere for britene “å flyte av gårde”, for å unngå at man måtte ta klare valg i en vanskelig situasjon, og dermed motvirke at omverdenen skulle oppfatte at britisk innflytelse ble svekket. Ikke desto mindre, i motsetning til Thatcher viste Major vilje til å bruke Europa for å utvikle nye, felles idéer. Vi skal komme tilbake til hvordan Blair fra 1997 forsøkte å følge opp forgjengeren Majors Europa-vennlige linje.

Etter den tyske samlingen forventet omgivelsene at Tyskland igjen skulle innta en ledende rolle. Gulf-krigen viste imidlertid, som en viktig innledning til dette, hvilke begrensninger som var heftet til tysk politikk. Omverdenen måtte snart erkjenne at snarere enn å skulle frykte tysk militær makt, måtte man lokke tyskerne til å delta i felles, internasjonale militære aksjoner. For London var det ikke lenger behov for like store britiske styrker. Derfor fortsatte reduksjonene i britenes militære styrkestruktur og relative budsjettnivå. Fra et nivå i 1986 der over fem prosent av britenes BNP gikk til militærutgifter, var andelen kommet ned i ca. tre prosent i 1996.⁵⁸⁴ “Fredsdividenden” ble med andre ord innkassert, men samtidig dukket nye utfordringer opp.

BALKAN PÅVIRKET NATOS BETYDNING FOR BRITENE

Utfordringene oppsto på Balkan. Fra høsten 1991 seilte flere områder innen det tidligere Jugoslavia opp som konfliktfelt. Etniske motsetninger, som man i stor grad trodde var overvunnet gjennom flere tiårs jugoslavisk samliv og inngifte, blusset opp i en grad få hadde forventet. Gamle skillelinjer, ikke minst religiøse og kulturelle, fra habsburgernes og ottomanernes tid, spilte igjen en rolle, og stridens blodighet overgikk manges forestillinger. Mellom 100.000 og 200.000 sivile antas å være drept under 1990-årenes stridigheter, over 2,2 millioner mennesker ble fordrevet, permanent eller midlertidig.⁵⁸⁵ Innledningsvis var britene skeptiske til å intervensere, men var samtidig én av få aktører som kunne stille større militære styrker. Tilfeldighetene ga Storbritannia EU-formann-

584 Freedman, 1999, op.cit., s. 15 og 18.

585 Forsiktlige anslag er 100-110.000, nettstedet Twentieth Century Atlas - Death Tolls and Casualty Statistics, anslår tapstallet til ca. 200.000, det samme gjør US State Department (Bosnia and Herzegovina Country Report on Human Right Practices for 1996). Poeng her er det store omfanget.

skapet høsten 1992, som førte til en London-konferanse i september, som utropte lord Carrington, NATOs generalsekretær på 1980-tallet, til EFs sjefsforhandler for Balkan. Senere ble denne rollen overtatt av en annen brite, David Owen. Innledningsvis spilte europeerne en beskjeden rolle, og uenighet oppsto mellom USA og Europa om hvordan en internasjonal inngripen skulle utformes og gjennomføres. Et vesentlig tema var hvorvidt europeerne selv burde, og kunne, håndtere utfordringene og konfliktene på eget kontinent, og i hvilken grad man også for denne type utfordringer, post-Sovjetunionen, var avhengig av USA, ressursmessig, politisk og militært.

Fra 1994 førte utviklingen til behov for en mer aktiv FN-rolle på bakken, som igjen innebar økt behov for militære styrker. Britene var, sammen med franskmennene, hovedbidragsytere til Balkan. Britene befant seg i en situasjon der man motstrebende bidro med ett av de største FN-bidragene, riktignok beskjeden i forhold til landets Gulf-innsats noen år tidligere. Erfaringene fra Balkan introduserte igjen muligheten for at europeerne kunne oppleve en konflikt på eget kontinent som hadde en karakter som gjorde det mulig for USA å velge å holde seg utenfor. Dette var en problemstilling som iallfall ikke hadde vært aktuell siden 1948 (Berlin-blokaden), kanskje ikke siden 1941. Utfordringen var derfor hvordan europeerne selv kunne håndtere en slik regional konflikt uten at den truet overordnet europeisk stabilitet og sikkerhet. For dette formål lanserte briter og franskmenn tanken om en egen europeisk kapasitet, med tilstrekkelig evne til å kunne håndtere utfordringer av Balkan-art. Ca. 30 år etter de Gaulles NATO-utmarsj delte nå London og Paris lederskap med fremme av europeisk sikkerhet for øyet.

EUs *Headline Goal*-prosess, basert på at man i Helsinki i 1999 vedtok et mål om å kunne stille 50.000 militært personell, må sees i lys av Balkan-erfaringene. Prosessen aktualiserte perspektivet om at britene kanskje skulle velge å slå inn på en historisk ny linje, som inkluderte britisk medvirkning i en genuin europeisk kapasitet, hvis nødvendig *uavhengig* av NATO-rammen. Dersom USA valgte å holde seg utenfor håndteringen av en konflikt i Europa som ikke direkte truet allierte lands territorier, reiste dette spørsmål om NATO som sådan kunne involveres. I stedet vokste idéen frem om at europeiske allierte, som sammen valgte å håndtere denne type utfordring, snarere kunne *låne* allierte kapasiteter, med aksept fra USA og Canada, men også fra Tyrkia. Dette konseptet, som senere ble kjent under merkelappen Berlin+ (1996), fastsette hvordan EU-land kunne låne NATO-kapasiteter for bruk i EU-ledede operasjoner, og var ment å kunne utgjøre et supplement til NATOs virke, uten å svekke dens legitimitet.

Balkan bragte derfor britene på flere vis nærmere kontinentet og europeisk politikk, ikke av fri vilje, men igjen av nødvendighet. Samtidig kunne britene spille ut sitt tradisjonelt viktige kort militær makt, som også i denne sammenheng, til tross for begrensningene det innledende engasjementet var underlagt, bidro til å befeste britenes "først blant likemenn"-stempel. Dette hadde igjen innvirkning på britenes selvbilde, og ga London et nytt bevis på at britenes særlige kvalifikasjoner og fortrinn igjen var nødvendige. Uten britisk innsats kunne ikke Europa handle effektivt militært. Balkan ble en katalysator for

nærmere britisk medvirkning i spesifikt europeisk militært samarbeid, men britene forsøkte samtidig å forme dette samarbeidet, og koble det nærest mulig NATO. Selv om britene var “store” også i europeisk militær sammenheng, ønsket Whitehall å sikre at også europeiske oppdrag måtte ta utgangspunkt i, og skje i samsvar med, NATO-rammen. Den atlantiske sirkelen ble fremdeles gitt forrang fremfor den europeiske.

Britenes tredje, og foreløpig siste, generalsekretær i NATO ble utnevnt mot slutten av alliansens Balkan-engasjement, i 1999. George Robertson etterfulgte Javier Solana, som hadde ledet alliansen i en periode der NATO gikk fra å true med bruk av militære styrker for å avskrekke angrep fra Øst, til aktivt å bruke styrker i forsøk på å håndtere en borgerkrigsliknende, etnisk og tildels religiøst fundert konflikt i områder som grenset opp mot NATOs eget territorium. Solana hadde således måttet involvere seg i NATOs taktiske militære beslutninger. Gjennom Balkan-innsatsen ble alliert militær aktivitet, ofte ned til de minste detaljer, med ett politisk sensitive spørsmål. Da Robertson overtok, hadde han nettopp, som britisk forsvarsminister, stått bak Blair-regjeringens SDR 98 (Strategic Defence Review), som åpnet for en revitalisert britisk rolle, også basert på evne og en erklært vilje til å bruke militær makt når nødvendige betingelser forelå. Britisk eskepdisjonskrigføringens “tilbakekomst” ble her bekreftet og forsterket. Dette skulle understreke britenes fortsatt viktige internasjonale rolle. Nå søkte Robertson å bidra til å gi NATO et lignende puff. Han presiderte da USA ble angrepet 11. september 2001, og bidro til at NATO for første gang besluttet å iverksette artikkel 5 kort etter anslaget. Robertson ønsket å utvikle NATO til bedre å kunne møte de utfordringene som nå var demonstrert, og la stor vekt på fremskaffelse av moderne militære kapasiteter. Han var opptatt av å motvirke at Europa falt tilbake som en militær pygmé i forhold til USA, men måtte konstatere ved sin fratreden i 2003 at de fleste NATO-allierte, inkludert Storbritannia, unnlot å øke sine militærutgifter.⁵⁸⁶

BALKAN SOM BAKGRUNN FOR EUROPEISK FORSVARS-SAMARBEID – ST. MALO 1998

Balkan-erfaringene ga også opphav til en annen direkte oppfølging av behovet for en mer selvstendig europeisk opptreden, der USA ikke *a priori* kunne innkalkuleres. Noe av det første Blair gjorde etter han hadde overtatt i No 10, var å inngå *St. Malo*-avtalen med Frankrike i 1998. Avtalen innvarslet en viss renessanse for “entente cordiale”, som begge parter hadde hatt svært blandede erfaringer med tidligere. 1936, 1940 og 1956 hadde reist spørsmål i begge retninger om evne og vilje til å stå skulder ved skulder og være resolutt i en svært presset situasjon. Derfor var det interessant at *St. Malo*-avtalen innvarslet at Blair mente alvor med å forsøke å gjøre Storbritannia til en ledende europeisk aktør. Typisk nok innebar imidlertid dette at britene skulle lede an nettopp innenfor “sitt” felt: Militær makt. *St. Malo* gikk hånd i hånd med *Headline Goal*-prosessen, en forløper for det britisk/fransk-initierte forslaget (fra 2004) om egne EU-stridsgrupper.

⁵⁸⁶ Hendrickson, op.cit., s. 65f.

Britene hadde sammen med Paris satt seg i forsetet for EUs ESDP (felles sikkerhets- og forsvarspolitik), men intensjonen med ESDP var uklar for omverdenen. Trolig ønsket britene fra 1998 å være en sentral aktør i en prosess som var uunngåelig på bakgrunn av Balkan-erfaringene, men samtidig forhindre at denne prosessen – og eventuelle praktiske resultater av den – skulle utgjøre noen trussel mot NATO.⁵⁸⁷ Den britiske tvedydigheten overfor Europa fortsatte dermed også i en slik sammenheng.

Balkan-erfaringene på 1990-tallet og St. Malo viste imidlertid at når briter og franskmenn først besluttet å handle sammen, oppnådde man resultater. Motsatt risikerte man europeisk paralysering når de to var uenige, og ditto avhengighet av USA. Fransk/britisk forståelse kunne derfor fremme begge lands innflytelse overfor USA.⁵⁸⁸ Dette var en erkjennelse ingen av partene inntil da hadde tatt konsekvensen av, ikke minst fordi både briter og franskmenn hadde prioritert egne, respektive stormaktsambisjoner, som for Whitehalls del innebar insisteringen på at man hadde størst innflytelse i Washington når man opptrådte alene, og iallfall ikke sammen med Frankrike. Britenes beslutning om å medvirke aktivt under invasjonen i Irak i 2003 ødela imidlertid mye av dette nyskapte potensialet for felles innflytelse, og bekreftet i franske øyne at London alltid valgte USA fremfor Frankrike når situasjonen ble satt på spissen. Løsningen for Paris, etter Irak, var å spille på lag med *både* USA og Storbritannia for å unngå at britene valgte bort Paris.

Til tross for det strategiske jordskjelvet som inntraff i 1989/91 tok det tid før effektene når det gjaldt NATOs betydning begynte å gjøre seg gjeldende for britene. På visse områder følte man stor grad av kontinuitet, kanskje særlig fordi britene alltid hadde hatt styrker ute på oppdrag, slik at deployering også i post-sovjetiske sammenhenger forble lite politisk kontroversielt. Den militære kontingenten i Nord-Irland befestet at for britene er militære styrker til for å brukes. Britisk personell hadde i stor grad lang operativ erfaring, til forskjell fra de fleste av landets allierte. Briter var vant til “being shot at”. Dette formet britiske styrkers psyke, og bidro til at britenes rolle også på Balkan ble betydelig. Da britene fikk ledelsen av NATOs utrykningskorps ARRC passet dette London godt, både fordi det bekreftet britenes sentrale rolle når allierte styrker skulle deployeres, og britenes uforholdsmessig tunge representasjon i allierte strukturer, som igjen reflekterte at NATOs organisasjon fra utgangspunktet “was very much a British construct”.⁵⁸⁹ Britenes toneangivende bidrag til Gulf-krigen i 1990/91 befestet deres kamperfaring, og tronet i bakgrunnen da London igjen – innen mars 2003 – skulle ta stilling til hvorvidt et nytt britisk militært engasjement i Midtøsten ville tjene landets interesser, var nødvendig av hensyn til å bevare det spesielle forholdet til USA, og dessuten kunne åpne for, som i 1990/91, oppdatert britisk innflytelse i Washington.

Etterhvert som omverdenens involvering i Balkan ble skarpere militært sett, og NATO tiltok seg en økende rolle, gled fokus fra 1999 over fra Bosnia til Kosovo. Er-

587 Samtale med Senior Official med lang fartstid i ledende stillinger i Whitehall, mai 2010, op.cit.

588 de Durand, op.cit., s. 3.

589 Poeng som fremkom av samtale med senior britisk embedsmann, mai 2010, op.cit.

faringene fra Balkan viste at NATO forble middelet for bruk av "hard power", når skarp militær makt skulle anvendes, nå også i ekspedisjonsøyemed, uavhengig av behovet for å avskrekke Russland. Balkan demonstrerte at NATO var eneste "sheriff in town". For britene ble det klart at det var en illusjon at EU ville kunne sette tunge styrker inn i en tung konflikt. Dette bidro til at Headline Goal-prosessen ble satt på sidelinjen, en prosess det uansett hverken syntes å være vilje eller evne til å følge opp blant EU-landene. Slik sett bidro, om ikke annet, praktiske og økonomiske realiteter til at EUs ambisjoner ble tøylet i retning britiske preferanser. Britene insisterte hele veien på at de europeiske allierte kun hadde råd til ett sett av styrker. London fremholdt at det var fundamentalt viktig at dette settet var kompatibelt med USAs styrker, ellers ville europeiske styrker fremstå som irrelevante, og risikere "nedrykk til 3. divisjon". Gradvis kom Paris til å dele en slik prinsipiell oppfatning, som bidro til at Frankrike senere gjeninntrodde i NATOs integrerte militære struktur.⁵⁹⁰ Britene hadde befestet sitt "fremste blant likemenn"-selvbilde.

Kosovo-konflikten fremsto samtidig som bekreftelsen på hva Blair hadde gjort seg til talsmann for gjennom sin nevnte Chicago-tale om blant annet nødvendigheten av "humanitær intervensjon". Blairs tro på at Storbritannia igjen skulle representere "a force for good" ble på ny søkt overført også på NATO: Kosovo og øvrige Balkan-erfaringer fra 1990-årene ble brukt som bakteppe og lærdom for betydningen av at britene igjen måtte sette nytt liv i NATO. Med henvisning til Kosovo-krigen, sa Blair at "this is a just war, based not on any territorial ambitions but on values". Han la ikke minst også vekt på at "we have learnt twice before in this century that appeasement does not work".⁵⁹¹ I dette lys mente han og regjeringen at vestlig passivitet kunne få katastrofale konsekvenser. Tankegangen var nokså lik Anthony Edens overlegninger under opptakten til Suez 1956, men Blairs overbevisning ble anvendt i en helt annen strategisk kontekst.

Et annet moment ved Kosovo var hvordan britenes refleks med å føle seg forpliktet til å bidra til konsensus, samtidig reduserte Londons handlingsrom da konflikten seilte opp. Fra oktober 1998, da NATO truet med bruk av makt, til mars 1999, da krigshandlinger mot Serbia ble innledet, kunne NATO feile bare dersom alliansen ble splittet. Milosevic' viktigste instrument var følgelig forsøkene på å bruke trusselen om en slik alliert splittelse. For å unngå splittelse og nekte ham dette, involverte britene seg mer enn deres ressurser og interesser kanskje tilsa, også i lys av en utvikling som ikke var spesielt dyktig håndtert og ledet fra USAs side. Britene forsøkte således å ta ledelsen i å gjøre NATO i stand til å håndtere krisen, samtidig som USA satt i førersetet. Situasjonen er beskrevet slik:

590 Ibid.

591 Oliver Daddow, "Tony's war? Blair, Kosovo and the interventionist impulse in British foreign policy", *International Affairs* 85:3, 2009, s. 551f. Sitatene også hentet derfra.

... the effect of being reactive in a spirit of allied consensus, or even hawkish in a spirit of assertive transatlanticism, was to leave the UK with a deep and hazardous involvement in a strategy over which it had very little influence.⁵⁹²

Blairs politikk kan derfor hevdes å gjenspeile nøkkel-elementer i britisk politikk siden 1945: Overbevisningen om at Storbritannia har et særlig ansvar for å bidra til å håndtere det store bildet, uansett foreliggende ressurser, og troen på at det foreligger et slags moralsk grunnlag for dette, enten i form av "force for good" eller ved å være den eneste ved siden av USA som har evne eller vilje til å kunne tilby å støtte de små eller de konflikt-rammede, og anviser en uegennyttig vei ut av uføret. Blairs og etterfølgernes forsøk på å gjenopplive slike tradisjonelle nøkkel-elementer fortoner seg som lite vellykket. I kapitlene 10/11 vil vi se nærmere på hvorvidt dette senere er erkjent i Whitehall, og med hvilke mulige konsekvenser.

Militær maktens anvendelighet er vesentlig for Whitehall. Mens britene fikk forholdsvis mye politisk igjen for sin bruk av militær makt under Falklands- og Gulf-krigene og i Kosovo i 1999,⁵⁹³ har resultatene vært magrere og langt mer uklare både i Irak og Afghanistan. Britenes tilbakevending til mer fokus på ekspedisjonskrigføring, etter at den kontinentale trusselen (de siste tiårene sovjetisk) kollapset, ga ikke ønsket innflytelse i Washington. Vilje til intervensjon sammen med USA ble demonstrert, men det økonomiske fundamentet på britisk side haltet stadig. Hvordan var så situasjonen når det gjaldt andre virkemidler? La oss vende blikket mot britiske kjernevåpen, og belyse hvordan Whitehall har forsøkt å få politisk uttelling for disse.

⁵⁹² Michael Clarke, 2000, op.cit., s. 832.

⁵⁹³ Hew Strachan, "The Strategic Gap in British Defence Policy", *Survival*, 51. årgang, nr. 4, august/september 2009, er enig i dette, se s. 54.

Britiske kjernevåpen – bindeledd mellom USA og Europa

Da NATO ble etablert, disponerte ikke Storbritannia kjernevåpen. Først i 1951, under Korea-krigen, fulgte et regjeringsvedtak om å opprette en slik kapasitet. Etter tester i 1952–53 ble RAF utstyrt med egne atombomber i 1954. Britenes nye styrke av Vulcan-bombere ble utstyrt med kjernevåpen fra 1955. Etter dette fulgte en rivalisering mellom RAF og Royal Navy om hvem som var best skikket til å levere kjernevåpen. I 1962 kom avklaringen.⁵⁹⁴ Først mot slutten av 1950-årene skulle kjernefysisk samarbeid med USA bli en del av “the special relationship”.

Kjernevåpen endret på mye. 1. verdenskrig var bekreftelsen på hvordan nylig industrialiserte og teknologisk avanserte land kunne mobilisere alle sine ressurser for krigens klassiske formål: Å pådytte motparten en løsning man selv ønsket. Krigen viste hvordan Storbritannia var blitt redusert til én av flere stormakter, avhengig av andre for å vinne, og mer sårbar fordi andre stormakter hadde vist farene, omfanget og omkostningene ved nasjonal kraftsamling. Denne vesentlige endringen i Storbritannias posisjon skulle videreføres gjennom den neste verdenskrigen, som i enda større grad eksponerte britenes og Imperiets sårbarhet og begrensede ressurser, men som samtidig også introduserte kjernevåpen. Slike våpens ufattelige ødeleggelseskraft innførte en ny dimensjon ved stormaktenes innbyrdes forhold, som ytterligere understreket at Storbritannia var et land med begrensede ressurser og handlefrihet, prisgitt andre stormakter. Håndteringen av disse nye våpnene, nettopp i lys av den eksistensielle fare de representerte, ble det altavgjørende tema i den epoken som ble innledet i august 1945 (Hiroshima og Nagasaki).⁵⁹⁵

Til forskjell fra de to verdenskrigene, var det ikke lenger nødvendig å måtte mobilisere alle landets ressurser i en lang og komplisert prosess som satte landet på krigsfot. Dermed aksentuerte situasjonen i enda større grad at USA og Sovjetunionen, med flest

⁵⁹⁴ Sanders, op.cit., s. 244f.

⁵⁹⁵ M. Howard, *International Affairs* 85:1, 2009, op.cit., s. 145–55.

ressurser og mest kompetanse, var sterkest, og derfor hadde økt potensial for å få det som de ville. Dette ble i noen grad nedtonet ved at militær sikkerhet ikke lenger kunne baseres på evne til å mobilisere, forsvare og slå tilbake, men snarere måtte baseres på evnen til å kunne avskrekke motparten ved å disponere midler som kunne påføre denne motparten uakseptabel skade. Dermed kunne et "nesten stort" land som Storbritannia, ved å prioritere, likevel gjøre seg forhåpninger om selv å kunne påvirke omverdenen, også dersom USA skulle falle fra. Paradoksalt nok ble egne britiske kjernevåpen et vesentlig middel for nettopp å sikre at USA *ikke* skulle velge å holde seg utenfor en strid. Det fremsto dessuten som nok et paradoks at mens egne britiske kjernevåpen kunne bidra til å gjøre de britiske øyer og landets besittelser "uangripelige", ble slike våpen i de innledende år, på 1950-tallet, også betraktet primært som *militære* virkemidler, som kunne rettferdiggjøre reduksjoner i britenes konvensjonelle slagkraft, slik 1957-Hvitboken la opp til. Ved å betrakte kjernevåpen vel så mye i egenskap av å være mulige militære våpen som politiske virkemidler, måtte britene samtidig forutsette at muligheten for bruk av egne kjernevåpen med stor sannsynlighet ville medføre at Sovjetunionen ville bruke tilsvarende våpen mot britiske mål.

Britene mente de hadde en rolle å spille når det gjaldt å bidra til en internasjonal orden som kunne håndtere eksistensen av kjernevåpen, både fordi de hadde erfaring som stormakt og med å håndtere stormaktsforhold, og fordi innflytelse i forhold til kjernevåpen ville bidra vesentlig til å bevare Storbritannias stormaktsrolle og den innflytelse som følger av dette. For Whitehall ble spørsmålet derfor hvordan man skulle sikre en posisjon som kunne gi en slik rolle. Egne kjernevåpen ble vurdert å være den viktigste inngangsbilletten til slik medinnflytelse, herunder muligheten for å gi råd og om nødvendig dempe USA. At britene valgte å knytte sine kjernevåpen klart til NATO-rammen, ga tydelig signal om hvilken betydning alliansen ble tillagt for fremme av britiske interesser, kanskje ikke minst landets interesser i forhold til USA.

INNLEDENDE FORHOLD VED BRITISK KJERNEVÅPEN-DOKTRINE

Britenes kjernevåpen-doktrine har vært preget av en bemerkelsesverdig kontinuitet. Dette skyldes flere forhold, som illustrerer hvilken rolle kjernevåpnene har hatt i Storbritannias forhold til henholdsvis USA og NATO. Da Sovjetunionen hadde etablert seg som militær trussel mot Vest-Europa, var amerikansk sikkerhet avhengig av europeerne, og vest-europeisk sikkerhet var samtidig betinget av USA. Da utviklingen av missiler, illustrert gjennom Sovjetunionens oppskyting av den første satellitten i 1957, skjøt fart, ble amerikansk sikkerhet i økende grad knyttet til våpen plassert på det europeiske kontinent. For amerikanerne var kjernevåpen og muligheten for atomkrig "noe som skjedde i utlandet" gjennom hovedparten av 1950-årene. Utviklingen av missilteknologi endret dette.⁵⁹⁶ Utsiktene til å kunne levere kjernevåpen over interkontinentale avstander innebar at USA

596 Marr, 2007, op.cit., s. 126f.

kunne trues med like stor ødeleggelse som Europa. Mens dette reduserte betydningen av geografiske avstander, gjorde missil-teknologien samtidig avstanden mellom USAs og europeisk militær kapasitet større. Disse forholdene reiste spørsmål om hvorvidt USA fortsatt burde ha enerett til å avgjøre spørsmålet om krig og fred på vegne av alle allierte.

Britenes intensjon om å utvikle en egen kjernevåpen-kapasitet var mye basert på motvilje mot at USA skulle monopolisere et våpen som også briter og kanadiere hadde bidratt til å utvikle. President Truman hadde i oktober 1945, to måneder etter Hiroshima og Nagasaki, erklært at USA ville bevare enerett på vestlig side til å produsere bomben. Dette ble reflektert i den såkalte *MacMahon Act* fra august 1946, som opprettet en egen atomenergi-instans som ble gitt oppgaven å operere alle atomkraftanlegg på vegne av USAs regjering. Samtidig ble utveksling av relevant informasjon om utnyttelse av atomkraft mellom britiske og amerikanske forskere sterkt begrenset. Britene mente denne loven stred mot avtalen Churchill og Roosevelt hadde inngått under krigen om "full og effektiv utveksling av informasjon og idéer innen forskning og utvikling av atomkraft".⁵⁹⁷ Loven bidro etter britisk syn til "a most wasteful duplication of effort", og etterlot dessuten "an enduring sense of betrayal among the British". Britenes Chief of the Imperial General Staff mente loven "fundamentally undermined the security of the British Isles".⁵⁹⁸ Uenigheten om hva slik informasjonsutveksling skulle innebære bidro til den skepsis overfor amerikanske hensikter som etterhvert utviklet seg på britisk side. På amerikansk hold var man mistenksom overfor britene, og mistrodde deres evne til å sikre sensitiv informasjon og materiale. USA hadde i henhold til egen avtale av januar 1948 bundet seg til å gi britene relevant informasjon, dog ikke om produksjon av kjernevåpen, som følge av britisk aksept av at alt uran fra belgisk Kongo i 1948 og 1949 skulle gå til USA. Truman åpnet senere for nærmere partnerskap, under betingelse av at alt uran som britene tok hånd om skulle lagres i USA. Da flere fremstående vitenskapsmenn i britisk tjeneste ble avslørt som sovjetiske spioner, ble imidlertid prosessen hemmet, og *MacMahon-loven* styrket.⁵⁹⁹

Siden videre britiske protester mot loven ikke førte frem, besluttet Attlee-regjeringen seg for å utvikle en egen britisk kjernevåpen-kapasitet. Årsakene var flere. Omkostningene ved å utvikle egne britiske kjernevåpen uavhengig av USA var i utgangspunktet ansett vesentlige, men ikke utenkelige. Hverken Attlee eller Bevin syntes å ha vurdert alvorlig hvorvidt britene burde avstå fra egne kjernevåpen. Dette fortalte i seg selv mye om deres syn på Storbritannias rolle i verden.⁶⁰⁰ En annen vesentlig årsak var at britene igjen kunne bli presset til å måtte kjempe alene i selvforsvar, enten fordi USA ikke ville involvere seg, eller fordi det ville ta tid innen amerikansk opinion aksepterte at landet innlot seg i kamp. Dette hadde vært situasjonen i 1939-41. Britene trodde dessuten

597 Northedge, op.cit., s. 171, refererer tekst fra Quebec-avtalen mellom Roosevelt og Churchill, som ble inngått 19. august 1943.

598 Dilks, op.cit., alle sitater fra s. 33.

599 Northedge, op.cit., s. 169-72.

600 Dilks, op.cit., s. 33.

at kjernevåpen i etterkrigstiden ville være et viktig symbol på internasjonal status og gi britene en sterkere stemme internasjonalt. Labour støttet regjeringens beslutning om å utvikle en britisk hydrogenbombe, som ble prøvesprengt i 1957. Opposisjonsleder Hugh Gaitskell sa samtidig at Labours støtte skyldtes at “we did not think it right that this country should be so dependent ... upon the USA”.⁶⁰¹ Premisset for denne støtten var at britene kunne utkjempe en stor krig uten amerikansk støtte.

Denne antagelsen ble raskt gjort til skamme av den sterke kostnadsøkningen for leveringsmidler for kjernevåpen. Den britiske regjering måtte således kansellere planene for et britisk leveringsmiddel i 1960 på grunn av utgiftsnivået. Dette innebar at britiske kjernevåpen måtte knyttes til et amerikansk leveringsmiddel, og dermed fremsto det som lite trolig at britiske våpen kunne brukes uten amerikansk aksept.⁶⁰²

Et annet element var at Macmillan i 1958 erkjente at britisk “bombing and missile technology” allerede var såpass foreldet at den ikke lenger fremsto troverdig og effektiv nok til å kunne avskrekke et sovjetisk angrep. Å forbli i den lille, eksklusive atomvåpenklubben syntes å være i pakt også med Macmillan-regjeringens bilde av Storbritannia som stormakt. Dessuten var det nok slik at “nuclear weapons seemed a relatively cheap shortcut to retaining the full fig of global swagger”.⁶⁰³ London forsøkte på denne tiden å overbevise amerikanerne om at man lå lenger frem når det gjaldt forskning i og utvikling av kjernevåpen enn britene faktisk gjorde. Dette var neppe for å opprettholde inntrykket av at to nesten likeverdige parter kunne samarbeide, men snarere for å forbedre grunnlaget for å kunne overtale USA til å dele relevant teknologi.⁶⁰⁴

En annen vesentlig faktor var at britene blant annet var redd for at USA skulle trekke Storbritannia inn i konflikt uten at forhandlingsveien først var helt utprøvet, eller i konflikter der essensielle britiske interesser ikke var direkte berørt. Britene følte at USA ønsket kvikke løsninger, snarere enn britenes evne til å kunne leve lenge med et problem. Foster Dulles medgikk offentlig at USAs temperament ikke var tilpasset Den kalde krigens karakter, med sine flytende, usikre situasjoner.⁶⁰⁵ Britene måtte bruke mye tid på å “urge restraint”⁶⁰⁶ overfor amerikanere i denne tiden, og dette styrket frykten for at USA også ville la seg lede av samme type tankegang i sin eventuelle omgang med trussel om eller endog bruk av atomvåpen. Jo flere kjernevåpen USA skaffet seg, desto mer vokste britenes frykt for dette. Under Berlin-blokaden i 1948 var Truman-administrasjonen besluttet på å bruke kjernevåpen dersom krig brøt ut med Sovjetunionen. Britene aksepterte samtidig å stasjonere to grupper av amerikanske B29-bombefly, og var villig til å la dem fly fra britisk jord på oppdrag over sovjetisk territorium.⁶⁰⁷ Sannsynligheten for at informasjon om denne amerikanske linjen tilfløt Stalin, og således avskrekket ham fra å

601 Northedge, *op.cit.*, sitatet gjengitt på s. 173, hentet fra referat fra Parlamentsmøte 1. april 1957.

602 *Ibid.*, s. 173.

603 Marr, 2007, *op.cit.*, s. 160, formuleringen er Marrs egen.

604 *Ibid.*

605 Northedge, *op.cit.*, s. 174.

606 *Ibid.* uttrykket er Northedges eget.

607 *Ibid.*, s. 173f.

intervenere militært da amerikanere og briter gjennom sin luftbro brøt Berlin-blokaden, var avgjort til stede. Med dette ble også Vest-Berlins status for resten av Den kalde krigen avgjort. Trumans politikk i forhold til Berlin-problematikken må dessuten sees i lys av at Stalin fra 1946 hadde opprettholdt Sovjetunionens militære styrker på krigstids nivå (“at wartime footing”), i motsetning til briter og amerikanere, som hadde demobilisert i stor skala etter krigsslutt.⁶⁰⁸

I 1950 ga Truman et tvetydig svar angående mulig bruk av kjernevåpen etter utbruddet av Korea-krigen. Attlee reiste til Washington i desember samme år for å oppfordre USA til tilbakeholdenhet, og fikk som svar at USAs regjering bestemte hvilke våpen amerikanske styrker ble autorisert til å bruke. Britenes redsel for atomkrig med Kina ble imidlertid trolig tillagt vekt i Washington, og kan ha bidratt til Trumans beslutning om å tilbakekalle general MacArthur. Da Churchill igjen var statsminister, forsøkte han under sitt nevnte USA-besøk i januar 1952 å overtale amerikanerne til å oppgi sin motstand mot å tillate fremmed veto overfor amerikansk bruk av kjernevåpen. Også på dette punkt møtte han amerikansk uvilje. USA motsatte seg fortsatt å oppgi slik motstand, men ga en innrømmelse om at konsultasjoner alltid ville finne sted dersom amerikanske bombefly bestykket med kjernevåpen tok av fra britiske baser. På denne bakgrunn slo britene inn på en linje der man snarere ønsket å influere amerikansk sikkerhetspolitikk generelt, enn å gjøre seg forhåpninger om å kunne “diktere” betingelsene for eventuell bruk av amerikanske kjernevåpen.⁶⁰⁹

Churchills liv hadde vært dominert av krig og konflikt. Før sin periode som dominerende krigsleder fra mai 1940, hadde han hatt erfaringer blant annet fra Sudan, Boerkrigen, stillingen som *First Lord of the Admiralty* og senere oberst i Frankrike under 1. verdenskrig, dernest *War Secretary* etter denne krigen. Da han igjen ble statsminister i 1951, forsto han kjernevåpen-trusselen, som ble oppfattet å være om ikke overhengende, så iallfall svært reell og alvorlig. Han var opptatt av hvordan man skulle forhindre den atomkrigen mange anså sannsynlig, om ikke uunngåelig. Churchill kom til at dersom kjernevåpen-trusselen virkelig forelå, måtte britene på sin side fremstå så truende som mulig. Aller viktigst var det imidlertid å oppnå forståelse mellom Øst og Vest, som kunne redusere en slik trussel. Mot denne bakgrunn ga Churchill derfor grønt lys i 1951 for den første britiske kjernevåpen-testen, dernest i 1954 for arbeidet med å utvikle landets hydrogenbombe, som han mente var “the price we pay to sit at the top table”.⁶¹⁰

Churchill ga i 1954 på britenes vegne uttrykk for at dersom USA var fristet til å

undertake a forestalling war, we could not hope to remain neutral... We must avoid any action which would weaken our power to influence United States policy. [...] Britain would only have a voice in restraining America if it was itself a player: ‘the

608 John R. Deni, *Alliance Management and Maintenance*, Ashgate 2007, s. 57.

609 Northedge, *op.cit.*, s. 174f.

610 Marr, 2007, *op.cit.*, sitatet gjengitt på s. 127.

fact must be faced that, unless we possessed thermo-nuclear weapons, we should lose our influence and standing in world affairs'.⁶¹¹

Også her så man et eksempel på britenes inngrodde forestilling om at amerikanerne var for uerfarne, og trengte sindige briter til å holde dem i selene: Storbritannia måtte også av hensyn til USA opprettholde en selvstendig, kritisk rolle, som en slags lærermester. Kjernevåpen ble dermed nok en arena der britene forsøkte å overbevise Washington om at det var i USAs egeninteresse å bevare britenes stormaktsrolle. Churchills syn på britenes forhold til, og politikk overfor, USA var derfor i prinsippet ikke endret siden krigens dager. Og uansett hvilken erfaring Churchill måtte ha hatt med amerikanske ledere gjennom 2. verdenskrig, fryktet han nå at president Eisenhower ikke skulle forstå at kjernevåpen var noe langt mer enn siste generasjon militær teknologi. Som bidrag til sitt mål om en Øst/Vest-forståelse, forsøkte Churchill å få Eisenhower til å medvirke i et toppmøte mellom de to supermaktene. Churchill tilbød seg endog å reise til Moskva som døråpner. Eisenhower og Foster Dulles ønsket ikke et slikt møte på dette tidspunkt, og fryktet på sin side at Churchill var blitt "for bløt". Churchill var nøye med å betegne sine utspill og forslag som "easement" eller "settlement" av relevante Øst/Vest-forbindelser, mens USAs ledelse i denne perioden snarere fryktet ny britisk "appeasement",⁶¹² som i seg selv ville ha vært historisk urettferdig nettopp i forhold til Churchill.

1954-beslutningen om utvikling av en egen britisk hydrogenbombe var utformet for å opprettholde Whitehalls innflytelse overfor Washington. Det ble hevdet at amerikanerne

would certainly feel more respect for our views if we continued to play an effective part in building up the strength necessary to deter aggression than if we left it entirely to them to match and counter Russia's strength in thermo-nuclear power.⁶¹³

Det er interessant å konstatere at denne type britisk resonnement tilsynelatende ligger under de fleste bidrag, kjernefysiske og konvensjonelle, britene har søkt å stille som støtte for alliert aktivitet, det vil si innen en ramme der USA er den dominerende aktør. Vurderingen er åpenbart at viktige britiske bidrag gir innflytelse og rett til å hviske USA kloke ord i øret.

Det britiske kjernevåpen-programmet ble også drevet av prestisjehensyn. Statusen som stormakt tilsa at britene mente de burde sitte øverst ved bordet også i denne sammenheng. På midten av 1950-tallet trodde London at kjernevåpen var "great levellers", som kunne utligne maktforskjeller mellom en middels stormakt og supermaktene. Å

611 Ibid.

612 Ibid., s. 128.

613 Freedman, 1999, op.cit., s. 33, siterer fra Jan Melissen, *The Struggle for Nuclear Partnership: Britain, The United States and the Making of an Ambiguous Alliance*, PhD thesis, Rijksuniversiteit Groningen 1992.

bevare en ledende verdensrolle var fremdeles ambisjonen. En egen britisk kjernevåpenstyrke fremsto som en forsikring dersom Moskva ikke helt kunne tro på doktrinen om massiv gjengjeldelse. Britiske kjernevåpen var trolig mer egnet for bruk dersom Moskva "called Washington's bluff". Det britiske tillegget til vestlig atomkapasitet gjorde NATOs atomsverd mer troverdig, og utgjorde ikke minst en forsikring for europeerne dersom en eventuell USA-tilbaketrekning fra Europa skulle bli aktuell.⁶¹⁴ I 1957 vedtok alliansen at utvalgte enheter fra utvalgte medlemsland skulle trenes og utstyres for å kunne levere kjernevåpen. Dermed åpnet NATO for at flere allierte land enn USA og UK skulle bidra direkte til alliansens avskrekkende evne. Dette var en viktig foranledning til at norsk atompolitikk ble formulert og iverksatt.

BERMUDA OG NASSAU: VEISKILLE – BRITENE MOTTAR AMERIKANSKE MISSILER

Da Macmillan møtte Eisenhower på Bermuda i 1958, ble "the special relationship" i britiske øyne gjenetablert etter Suez 1956. Macmillan inngikk *Mutual Agreement for Cooperation on the Uses of Atomic Energy for Mutual Defence Purposes*, som ble en hjørnestein i britenes kjernevåpenprogram. Avtalen gjenopprettet formelt anglo-amerikansk samarbeid om militært-relatert kjernefysisk forskning som USAs Kongress hadde stanset i 1946 (kfr. MacMahon Act). Denne avtalen inkluderte også et felles program for anskaffelse av det luftleverte *Skybolt*-missilet, som senere ble ensidig kansellert av USA. Dette bidro til nye anglo-amerikanske uoverensstemmelser, som ble løst under *Nassau*-toppmøtet mot slutten av 1962, da USA istedet tilbød britene *Polaris*-missiler på antatt generøse økonomiske betingelser. Royal Navy ble nå foretrukket som den primære operatør av britenes kjernevåpen-slagkraft. Overgangen fra luft- til sjøbasert våpen var ikke primært britenes eget valg, men en funksjon av omstendighetene, som likefullt ga britisk sjømakt en ny, moderne dimensjon. Utvikling av en amerikansk *Polaris*-base i Holy Loch i Skottland var del av avtalen. Da USA gikk over til *Trident*, ble *Polaris*-avtalen modifisert slik at UK kunne følge opp.⁶¹⁵ Den amerikanske forsvarsminister Robert McNamara hadde i juni samme år (1962) uttalt at

limited nuclear capabilities, operating independently [are] dangerous, expensive, prone to obsolescence and lacking in credibility as a deterrent.⁶¹⁶

Denne uttalelsen kom imidlertid før Cuba-krisen inntraff i oktober 1962. Nassau-møtet fulgte to måneder etter denne krisen, som innebar kulminasjonen på Den kalde krigen.

Cuba-krisen kan ha påvirket USAs imøtekommenhet overfor britene. Nassau-møtet understreket samtidig betydningen av det "ikke-kjernefysiske sverd" sammen med det

614 Sanders, op.cit., s. 245f.

615 Wallace/Phillips, op.cit., s. 265 og 269.

616 Freedman, 1999, op.cit., s. 115.

“kjernefysiske skjold”.⁶¹⁷ Sandys’ 1957-Hvitbok var dermed etter få år foreldet: Økt oppmerksomhet ble fra 1962 knyttet både til konvensjonelle våpens betydning og til økt fleksibilitet, for å styrke mulighetene for å unngå at kjernevåpen virkelig skulle bli brukt selv om man truet med å anvende dem. Lærdommen fra Cuba-krisen spilte utvilsomt inn, og USA oppga for alvor sin doktrine om massiv gjengjeldelse, med sin avhengighet av trussel om omfattende kjernevåpen-bruk, til fordel for en utvikling mot “fleksibelt svar”, som noen år senere (1967) også skulle bli offisiell NATO-doktrine. Nassau fikk betydning for de Gaulles NATO-skeptiske linje, ved å understreke at USA ikke valgte Frankrike, men foretrakk UK som nær alliert.

BRITISKE KJERNEVÅPEN – PARADOKSER OG DILEMMAER

Britenes prinsipielle dilemma var at deres rasjonale for egen kjernevåpen-styrke lå i at de hadde behov for å rettferdiggjøre og nødvendiggjøre sin avskrekkingstyrke uten samtidig å fremstå som tvilende i forhold til USAs atomgaranti overfor Vest-Europa. Ved inngangen til og gjennom 1960-tallet var det vanskelig å fortsette å utlegge NATOs kjernevåpenpolitikk som en slags britisk/amerikansk joint venture. Det vesentlige forsøket på å besvare dette ble lansert i form av konseptet om *multiple decision centres* (MDC) på midten av 1960-tallet, et konsept som i prinsippet siden har vært en kjerne i britenes kjernevåpen-politikk. Mens USAs “nuclear doctrine” har vist visse krumspring, har britenes tilsvarende vært usedvanlig sammenhengende og konsistent. MDC-konseptet tok utgangspunkt i at etablering av et beslutningssenter nr. 2 ved siden av USA med kontroll over beslutninger på alliert side om eventuell bruk av kjernevåpen, eller direkte trussel om å bruke disse, ville introdusere *ekstra usikkerhet* i de sovjetiske kalkyler. Dette ville styrke avskrekkingen. Det underliggende dilemma ved en slik doktrine har imidlertid vært at selv om Storbritannia erklærer å ha “full tillit” til USAs atomparaply, innser britene samtidig at en motstander kan feilvurdere, og dermed er man i så fall ikke like overbevist om denne atomparaplyens troverdighet.

MDC-konseptet kunne utlegges som britisk forsøk på både å gjøre de britiske øyer til “fristed” i forhold til trusselen om sovjetisk atomangrep mot alliert territorium i Europa, og dessuten etablere en ekstra forsikring ifall USA skulle trekke seg ut av Europa. Dette i seg selv kunne imidlertid reise spørsmål ved britenes lojalitet overfor USA, og dermed representere en viss utfordring i forhold til “the special relationship”. MDC-konseptet hadde dessuten andre innebygde svakheter: Kanskje særlig sannsynligheten for at britene på egenhånd, mot amerikansk vilje, skulle beslutte å bruke egne kjernevåpen og dermed risikere å fremprovosere en atomkrig. Som med “fristeds”-opsjonen ville en slik argumentasjon reise spørsmål ved britenes lojalitet og ansvarlighet overfor NATO.⁶¹⁸

Av denne grunn har britenes doktrine for sine kjernevåpen alltid vært nedtonet, og pakket inn diskret for å unngå å eksponere slike dilemmaer. På samme måte er britenes

⁶¹⁷ Ibid., s. 111.

⁶¹⁸ Ibid., s. 114ff, se også Sanders, op.cit., s. 245.

kjernevåpen en del av grunnlaget for landets internasjonale selvtilitt, men disse våpnene trekkes sjelden eller aldri frem, som i Frankrike, som patriotiske symboler. Dette har også sammenheng med at Polaris-missilene formelt ble avgitt til britene for NATO-formål. Britiske våpen ble gitt en rolle *på vegne av* europeiske allierte, og innen NATO-rammen, tildels i tråd med britenes bilde av seg selv som uselviske, også overfor mindre allierte land. En slik nesten implisitt bekreftelse på den eksplisitte garanti gitt gjennom NATOs artikkel 5 bidro både til å konsolidere Storbritannia som stormakt i en ny internasjonal situasjon, styrke britenes posisjon som NATOs nr. 2, og ga britene generelle fortrinn med hensyn til innflytelse i spørsmål om sikkerhet og bruk av militære styrker i Europa. Storbritannias kjernevåpen skulle på visse måter supplere landets konvensjonelle forsterkningsrolle og sementere britenes særlige rolle i NATO: Ved siden av USA var britene de eneste allierte som kunne tilby de faktiske sikkerhetsgarantier som lå i både å kunne bidra med forsterkninger til alle deler av alliert område, selv om det var territoriet øst for Nord-Atlanteren fokus var rettet mot, og å bidra til å avskrekke uønsket sovjetisk adferd gjennom egne, britiske kjernevåpen. I kjernevåpen-sammenheng tok britisk politikk sikte på å hjelpe resten av Europa til å kunne trekke på USAs avskrekkende kapasiteter. I Nassau var de to parter enige om at den britiske Polaris-styrke skulle brukes til “purposes of international defence of the Western Alliance in all circumstances”. Macmillan lyktes imidlertid å få inn en siste passus med avgjørende forbehold: “except where Her Majesty’s Government may decide that supreme national interests are at stake”.⁶¹⁹

Omstendighetene for vurdering av bruk av britiske kjernevåpen var samtidig nesten fullstendig knyttet til europeiske scenarier, til kriser der kjernespørsmålet alltid var USAs rolle. Britene argumenterte aldri for at deres egen styrke kunne erstatte USAs. Tvert imot ble det lagt vekt på at ved også å være vertskap for USA-våpen understreket britene sin forpliktelse til å opprettholde USAs garanti.⁶²⁰ Britenes kjernevåpen-doktrine erkjente heller aldri muligheten for at USA kunne oppgi sin kjernevåpen-garanti overfor Europa, selv om Whitehall gjorde seg slike betraktninger i kulissene. Britisk kjernevåpen-politikk har følgelig alltid i essens dreiet seg om håndtering av det britisk/amerikanske forholdet. Etter Nassau introduserte Macmillan begrepet “interdependence”, gjensidig avhengighet, som skulle illustrere at USA også var avhengig av britene, og som kunne gi opphav til en illusjon – som Macmillan selv aldri hadde – om at britene på et vis var USAs likemann. Storbritannia har imidlertid siden retorisk holdt seg til at britiske kjernevåpen utgjør en uavhengig britisk styrke.

USA forsøkte gjennom Nassau-møtet paradoksalt nok å redusere Storbritannias muligheter til å opptre som separat beslutningstager ved samtidig å sikre en egen britisk kjernevåpen-styrke. Samarbeidet med USA har også tillatt britene å betale en lavere inngangsbillett og abonnementsavgift til kjernevåpenklubben enn noen andre erklærte

619 Freedman, *ibid.*, s. 114ff, de to sitater hentet fra s. 116.

620 *Ibid.*, s. 133.

kjernevåpen-makter.⁶²¹ Britenes styrke har siden 1962 vært avhengig av amerikanske leveranser og vedlikehold, men doktrinen for å kontrollere og håndtere britenes kjernevåpen har samtidig fortsatt å være neddempet uavhengig. Få allierte land har imidlertid gitt uttrykk for tvil om hvorvidt bruk av britiske kjernevåpen i politisk eller militær sammenheng i vesentlig grad håndteres av London. Skulle trussel om bruk vurderes, forventes og forutsettes konsultasjoner med allierte. Britisk kjernevåpen-politikk kan derfor sies å være en blanding av hensiktsmessig og effektiv realpolitikk, kombinert med enkelte urealistiske elementer, knyttet til ikke uttalte, innebygde paradokser, som derfor – nettopp på grunn av den uklarehet og tvetydighet de medfører – kan ha bidratt til økt avskrekking, iallfall overfor en motpart som Sovjetunionen.

Den allierte strategien under Den kalde krigen avhang av at NATO kunne holdes sammen, som igjen forutsatte en fortsatt USA-forpliktelse overfor Europa. Britisk politikk var aldri basert på at Storbritannias og de britiske øyers sikkerhet kunne oppnås uavhengig av europeiske allierte. En uavhengig kjernevåpen-avskrekking ble fremdeles ansett essensiell, men ikke ut fra et uavhengig strategisk formål. Formålet med britenes kjernevåpen var snarere å kunne påvirke “the general conduct of American Cold War strategy”,⁶²² i pakt med Churchills omtalte påpekninger fra 1954. Det lå imidlertid et paradoks i at mye av innflytelsen London oppnådde gjennom egne kjernevåpen, ble brukt til å overbevise Washington om at en vesentlig del av USAs strategi var å bidra til å videreføre en uavhengig britisk kjernevåpen-kapasitet. Dette var en form for sirkelargumentasjon som satte fokus på våpnene som sådan, snarere enn hvilken konkret politisk og militær rolle og funksjon de skulle ha. Det lå dessuten et paradoks i at en *uavhengig* kjernevåpen-kapasitet, i betydningen nasjonal kontroll over en autonom *strike*-kapasitet, var avhengig av USAs storsinn. Slik sett var britenes avskrekking-konsept i praksis basert nettopp på *interdependence* med USA.⁶²³ Amerikanske missiler ble plassert i britiske ubåter (4 Resolution-klasse SSBN). I Macmillans øyne lå et viktig element av britenes bidrag til en slik gjensidig avhengighet i hans overbevisning om at britene fremdeles hadde en rolle å spille overfor USA, at “in an American world, Britain could still play the role of a wise if wobbly parent, ‘Greece to America’s Rome’”.⁶²⁴

Rundt 1960 var ett argument at britiske kjernevåpen anskaffet fra USA styrket britenes posisjon i DC. Dette var også en sirkelargumentasjon. Kjernen var at britene var avhengig av USA for å sikre egen atomstyrkes *viability*, det vil i denne sammenheng si troverdighet, levealder og relevans. Polaris-avtalen medførte til en viss grad kontinuitet i britisk/amerikansk samarbeid om levering av kjernevåpen. Etter at en første forståelse var inngått gjennom en avtale i 1951/52, ble relevant bruk av amerikanske baser på britisk jord for avskrekking-formål regulert av en serie notevekslinger, “the other arrangements”, i det britene har betegnet som “NATO Status of Forces Agreement of 1951 and

621 Ibid., s. 49f.

622 Ibid. s. 32, formuleringen er Freedmans egen.

623 Ibid. s. 32f.

624 Marr, 2007, op.cit., s. 162.

other arrangements”.⁶²⁵ Enigheten i Nassau medførte at britene fortsatte sin vertslandsrolle for amerikanske baser, hvorfra amerikanske bombefly kunne ta av mot østlige mål, samtidig med at britene selv etablerte en moderne, troverdig avskrekings-kapasitet med utgangspunkt på britisk territorium. NATOs Dobbeltvedtak i 1979 endret derfor ikke britenes vertslandsrolle, men introduserte et nytt “styrkeforhold” mellom amerikanske kjernevåpen som kunne leveres fra britisk jord og britenes egen kjernevåpenkapasitet.

USAs støtte til en egen britisk kjernevåpenstyrke var imidlertid intet ukontroversielt tema i Washington i 1960-årene. Etter Nassau var man uenige på amerikansk side om landets støtte til britiske kjernevåpen. President Johnson ble overtalt av State Department i desember 1963, ett år etter Nassau, til å foreslå en alliert flernasjonal styrke (MLF) i Vest-Europa som skulle inkorporere britiske kjernevåpen. Ikke uventet ble forslaget møtt av en meget kjølig britisk reaksjon. Påfølgende år, i november 1964, fulgte britenes mottrekk da Wilson foreslo en *Atlantic Nuclear Force* (ANF), som skulle inkludere både franske og britiske SLBMs (interkontinentale missiler med kjernevåpen-stridshoder, levert fra strategiske ubåter), vel vitende om at dette var en “no-flyer”. Av denne og andre årsaker valgte USA etter kort tid å forlate sine MLF-planer.⁶²⁶

Nassau-avtalen om Polaris-missiler ble av de Gaulle utlagt som om britene sto overfor valget mellom Europa eller USA. At britene la så stor vekt på å sikre tilgang til en tidsmessig kjernevåpen-kapasitet og dermed redde britisk kjernevåpen-avskrekking, skjedde derfor til prisen av britisk EEC-medlemskap.⁶²⁷ I forlengelsen av dette fulgte de Gaulles beslutning om å trekke Frankrike ut av NATOs integrerte militære struktur i 1966, og satse på videreføring og profilering av en fransk avskrekingsstyrke (*force de frappe*) og franske militære kapasiteter. Nassau bidro nok til dette. Dette skrittet befestet britenes rolle som garantist overfor sine europeiske allierte, også fordi britiske kjernevåpen var så tett knyttet til NATO, og nå fremsto som vest-europeernes eneste “egne”. Gaullistene argumenterte samtidig med at USAs overgang til “fleksibelt svar” kunne lede til at Washington i en presset situasjon valgte å oppgi Europa. Paris mente prøvestansavtalen i 1963, inngått mellom Sovjetunionen, USA og Storbritannia (inkluderte ikke underjordisk prøvesprengning) begrenset betydningen av kjernevåpen, og dermed reduserte alliansens avskrekkingsevne i Europa. USA forutsatte at “fleksibelt svar” også måtte innebære konvensjonell opprustning og modernisering på alliert side, som nødvendig bidrag til en tilstrekkelig avskrekkingsevne, som også kunne ha et troverdig konvensjonelt element. Både Paris og London erkjente at midlene ikke forelå til å etablere en konvensjonell kapasitet som både kunne avskrekke og slå et angrep tilbake.⁶²⁸ Betydningen av egne britiske kjernevåpen var derfor uttalt i 1960-årene.

Ved å hekte sine kjernevåpen til en europeisk kontekst innen en alliert ramme, som siktet mot å styrke NATOs avskrekking under ett, søkte Whitehall å konsolidere grunn-

625 Wallace/Phillips, op.cit., s. 271.

626 Sanders, op.cit., s. 174.

627 Wallace/Phillips, op.cit., s. 266.

628 Kaplan, 2004, op.cit., s. 32.

laget for sin stormaktsstatus. Dette var en balansegang, fordi hensynet til å ivareta “the special relationship” samtidig bidro til at London støttet USAs nye “fleksibelt svar”-doktrine blant annet gjennom å medvirke i prøvestans-avtalen, en avtale som i britiske øyne bekreftet, om ikke gjenopplivet, forestillingen om “de tre store” fra 2. verdenskrig (USA, Storbritannia og Sovjetunionen). Samtidig kunne medvirkningen tolkes som britisk aksept av sin avhengighet av USAs kjernevåpen-teknologi. Hvis USA var tjent med avtalen, var London det også. Selv om USAs “fleksibelt svar”-doktrine⁶²⁹ og prøvestans-avtalen på et vis kunne true med å svekke troverdigheten av britiske kjernevåpen, syntes det viktigst for London å konsolidere forbindelsene til Washington gjennom aktiv støtte til president Kennedys nye linje.

Briter og franskmenn gikk derfor i disse årene hver sin vei når det gjaldt NATOs doktrine og prøvestans. Dette hadde også sammenheng med britisk opinions avvisning av nasjonalistisk argumentasjon for britiske kjernevåpen, som har medført at rasjonale for styrken har vært avhengig av hvorvidt styrken kan fremstilles å være den beste måte britene kunne bidra til NATO på.⁶³⁰ Så langt er britisk politikk gått ut på at dette er tilfellet. Britenes våpen har alltid vært en del av arbeidet i NATOs kjernevåpen-gruppe (Nuclear Planning Group = NPG), og reflektert hvordan britene har ønsket at egne styrker skal sees også som alliansens kapasitet. Selv etter Frankrikes gjeninntreden i NATOs militære strukturer, som ble formalisert i april 2009, holder til sammenligning Frankrike seg og sine kjernevåpen fremdeles utenfor NPG, som ble opprettet etter de Gaulles uttreden i 1966.

Enigheten om at USA skulle forsørge britene med Polaris-missiler, innvarslet ikke at britene kunne opprettholde eller øke sin innflytelse over amerikansk kjernevåpen-politikk. Tvert imot. Kjernevåpen-spørsmålet kunne fortsatt heller ikke sees isolert fra andre sider ved de anglo-amerikanske forbindelsene. Da statsminister Harold Wilson forsøkte et “Attlee-besøk” til USA i 1964 for å fraråde DC mot økt Vietnam-involvering, ble dette kontant avslått. Britene ble i stedet foreholdt et ønske om å gi beskjeden konvensjonell militær støtte til USAs krigsinnsats. Da Wilson avsto dette, reagerte amerikanerne sterkt på at Storbritannia, USAs angivelig viktigste allierte, som to år tidligere var gitt Polaris, nå avviste å gi selv symbolsk hjelp. I amerikanske øyne burde og måtte USAs levering av kjernevåpen til Storbritannia forplikte til gjentelser. Utenriksminister Dean Rusk skal ha uttalt “don’t expect us to save you again”.⁶³¹ Wilsons beslutning om å trekke seg tilbake fra øst for Suez ble dessuten ansett som et vel så kraftig slag mot USA, og ble oppfattet som en britisk fraskrivelse av ansvar, som medførte at USA ble tvunget til å overta, i en allerede presset situasjon.

At Washington her fikk så lite valuta for pengene fra sin antatt nærmeste allierte, hadde kanskje også innvirkning på hvorfor USA valgte en annen ramme for å hånd-

629 Doktrinen som nevnt fra 1961, ble alliert doktrine i 1967.

630 Freedman, 1999, op.cit., s. 113.

631 Sanders, op.cit., sitat fra s. 175.

tere kjernevåpen-forholdet til den andre supermakten Sovjetunionen. Inntil midten av 1960-årene hadde USA forhandlet med Sovjetunionen innen en flernasjonalt ramme, som inkluderte britene. Fra dette tidspunkt, etter Wilsons 1964-besøk, skjedde imidlertid kontakten bilateralt mellom de to supermakter. Etterlatenskapene fra krigen, at britene inngikk blant de tre store, var også på dette viktige feltet nå forlatt. Det var heller ingen plass for Storbritannia da ABM- (1971/72) og SALT-avtalene (1972 og 79) ble fremforhandlet og inngått. London hadde ikke engang noen hånd med da Reagan inngikk INF-avtalen om mellomdistanseraketter i Europa med Gorbatsjov i desember 1987.⁶³² Slik sett fikk britene lite tilbake for sin lojalitet overfor NATOs Dobbeltvedtak, men ble samtidig – kanskje illustrerende nok – behandlet på linje med Vest-Tyskland. Med andre ord: Å fremstå som kjernevåpenmakt ga heller ikke i INF-sammenheng noen bonus i forhold til hva en europeisk stormakt uten egne kjernevåpen oppnådde.

Fra 1960-årene har britene ikke hatt behov for å vifte med sin kjernevåpen-status. Dette er et kort alle skal vite foreligger, men som ikke ønskes for mye profilert, også fordi britene da risikerer å eksponere innebygde svakheter ved styrken, og doktrinen for å bruke den politisk, ved å true med at den har en militær funksjon. I 1965 indikerte Wilson at britenes kjernevåpenstyrke burde ha like lav profil utad som innad. I britenes annet forsøk på å bli EF-medlem i 1967 forsøkte han å bruke argumentet om *ikke* å erstatte Polaris overfor de Gaulle (utlagt som “Nassau in reverse”). Polaris’ kjennetegn – “inexpensive, invulnerable and invisible” – tillot dessuten regjeringen å holde saken utenfor politikkens sentrum. Hadde Wilsons forsøk vært iverksatt, kunne Paris og London igjen ha lagt inn på noenlunde samme kurs. Dette skjedde ikke, og britenes USA-tilknytning var uendret sterk. Polaris-styrken var fortsatt “assigned to NATO”, og sto derfor ikke i direkte motstrid til den brede britiske oppslutningen om NATO.⁶³³ Wilson brukte sin annen statsministerperiode 1974–76 til blant annet å forberede og få gjennom et vedtak om oppgradering av Polaris-systemet, det såkalte *Chevaline*-programmet, som skulle sikre at britiske stridshoder troverdig kunne true med å trenge gjennom Sovjetunionens nye ABM-skjold rundt Moskva. Programmet var britisk, og kostbart (ca. £ 1 mrd.).⁶³⁴ Mens Polaris-systemet hittil ikke hadde vært MIRVet (d.v.s. hadde kun ett stridshode pr. missil), introduserte Chevaline en begrenset MIRV-kapasitet (flere enn ett stridshode). Det er vanskelig å vite hvorfor det syntes så viktig for Wilson å gjennomføre dette før han besluttet å tre av til fordel for Callaghan. Gjennomføringen tyder i det minste på at Wilson ønsket å holde seg til konseptet om en beskjedent eksponert, men militært – og dermed politisk – troverdig, egen britisk atomslagstyrke.⁶³⁵ Kanskje kan også erfaringer etter hans

632 Ibid., s. 175 og 191–94.

633 Freedman, op.cit., s. 118.

634 Marr, op.cit., s. 354.

635 I Observer 26. desember 2010, “Secret files from 70s reveal Trident strike needed <to kill 10m Russians>”, hevdes det at britisk MoD mente britene måtte kunne true Kreml med tap av minst 10 millioner russere for at britenes avskrekkingsevne skulle være troverdig. Dette ble bl. a. vurdert i lys av de enorme tap Sovjetunionen led under 2. verdenskrig, og hva den sovjetiske ledelse derfor var villig til å akseptere av tap og omkostninger. Dette eksempelet kan samtidig illustrere Den kalde krigens kalkyler.

1964-besøk i USA ha spilt inn.

Etter 1979 hadde Thatcher mange utfordringer med å motvirke og forhindre at Reagans mange nedrustningsutspill skulle rive teppet vekk under føttene til troverdigheten, og dermed den politiske verdien, av britenes kjernevåpen. USA laget slik sett større problemer for Tory-regjeringen på 1980-tallet enn Labour og CND. Året etter at Thatcher var kommet til makten, vedtok britene i juli 1980 å erstatte Polaris med *Trident*. Den utgående Labour-regjeringen under Callaghan hadde gjort mye av forarbeidet, men etter mye intern partistrid skiftet Labour for alvor kurs særlig fra 1983, da partiets flertall var imot enhver britisk kjernevåpen-modernisering, og istedet tok til orde for ensidig britisk atomnedrustning, herunder totalt å gå bort fra konseptet om kjernevåpen-avskrekking, som fremdeles var en bærebjelke for NATOs virksomhet. En slik holdning gikk på tvers av våpnenes “gut appeal” i befolkningen: Flertallet var stolte av Storbritannias status som kjernevåpenmakt.

USAs *SDI*⁶³⁶ og toppmøtet i Reykjavik oktober 1986 mellom USA og Sovjetunionen viste Reagans tendens til absolutt kritikk av, og vilje til å avvise kjernen i, den atom-avskrekking som hadde ligget til grunn for britisk sikkerhets- og kjernevåpenpolitikk siden tidlig på 1950-tallet. SDI kunne true effektiviteten og troverdigheten av britenes kjernevåpenstyrke. Etter Reykjavik fremsto det alltid som en risiko at Washington i rustningskontroll-sammenheng kunne komme til å binde seg til tiltak som ville begrense USAs evne til å levere Trident til UK. Reagan foreslo sommeren 1986 et forbud mot ballistiske missiler, og britene var “horrified” da forslaget dukket opp igjen i Reykjavik. Thatcher mente atomavskrekking og gjensidig ødeleggende svar var moralsk, varig og essensielt for å bevare sikkerheten. Reagan foreslo at den ikke var noen av delene. Thatcher lyktes imidlertid gjennom aktiv bruk av sine personlige forbindelser til Reagan i å løse britenes problem i forhold til hans nedrustningsutspill: Han lovet å opprettholde avskrekkingen og beskytte Trident. At britene beveget seg mot å gi sine kjernevåpen en mindre profilert rolle, bidro samtidig til færre motsetninger overfor USA.⁶³⁷ Thatcher var ingen automatisk støttespiller for USA, men hennes syn på internasjonale forhold, herunder trusler mot vestlige interesser, sammenfalt med Reagan-administrasjonens. På 1980-tallet kunne britene derfor bistå USA på avgrensede områder. Om Thatcher ikke reetablerte “*the special relationship*”, skapte hun i det minste “*a special*” ditto.⁶³⁸

Thatchers to forsvarsministre Francis Pym og John Nott avviste (rundt 1980) å rettferdiggjøre britenes kjernevåpenstyrke ut fra ønsker om politisk prestisje, britenes status innen alliansen, Storbritannias plass øverst ved bordet, eller det påståtte konsept om de britiske øyer som “fristed” eller “festning” (ifall alliert kollaps eller isolasjonist-USA). Rasjonale for britenes kjernevåpenstyrke ble fremdeles hevdet å være dens bidrag til alliert avskrekking og dermed til Storbritannias egen sikkerhet: “Britain needs to be a nuclear

636 Strategic Defense Initiative-program, fra 1983.

637 Freedman, 1999, op.cit., s. 8f og 33f.

638 Sanders, op.cit., s. 186.

power primarily because of what this contributes to NATO's strategy of deterrence and, through that, to our own security".⁶³⁹ Kanskje ville støtten i britisk opinion til landets kjernevåpen-styrke vært omtrent like stor dersom Whitehall hadde fokusert nasjonal kontroll og profil sterkere. Den linje man har valgt, å knytte våpnene tett til NATO og samtidig understreke at våpnene står under uavhengig britisk kontroll, og å nedtone hvilken direkte funksjon styrken har utover å underbygge briterenes stormaktsambisjoner, har vist seg å være et rimelig vellykket politisk formular for kontinuitet og kombinasjonen lav profil / rimelig stort politisk utbytte.

USAs vektlegging av konsepter om selektive, begrensede anslag (fleksibelt svar), til forskjell fra de første etterkrigsårs *mutually assured destruction* (MAD) og "massiv gjengjeldelse", gjorde rasjonale for den britiske kjernevåpenstyrken vanskeligere i amerikanske øyne. Den generelle villrede om hva som utgjør "avskrekking" rakk imidlertid britene en hjelpende hånd, fordi den medførte at en faktor som kanskje kan redusere Kremles handlefrihet vanskelig lar seg avvise. "The polite disregard" fra USAs side overfor "the doubtful foundations" for briterenes strategiske doktriner ble gjengjeldt gjennom at London avholdt seg fra å kritisere USAs doktriner.⁶⁴⁰ Først i 1974 og 1980 ble ikke-amerikanske kjernevåpen positivt omtalt offentlig av Washington.

TRIDENT OG 1980-ÅRENE

Avtalen i juli 1980 om levering av Trident (C4) til Storbritannia ble inngått på like gunstige vilkår som Nassau-avtalen om Polaris, og skjedde et halvt år etter at britene entydig og sterkt hadde støttet USA i tilknytning til NATOs Dobbeltvedtak, herunder villighet til å huse 160 amerikanske GLCMs (landbaserte kryssermissiler) med mellom-distanse-rekkevidde og utstyrt med kjernevåpen-stridshoder. Like kort tid var gått siden Sovjetunionens Afghanistan-innmarsj, som også kan ha påvirket de amerikanske Trident-vilkår. Britene bekreftet i denne sammenheng (1980) igjen at Storbritannia hadde "great confidence in the depth of the resolve underlying the United States commitment".⁶⁴¹ I januar 1981 overtok Reagan i Det hvite hus. Thatcher støttet Reagans forslag om en *Rapid Deployment Force* (RDF), en styrke som ikke skulle trekke på NATOs styrker, men komme i tillegg, som en slags global utrykningsstyrke, med mulige innsettingsområder i Midtøsten, Gulfen eller Korea, og basert også på bidrag fra allierte land. Slike bidrag til en styrke som formelt skulle stå utenfor NATOs oppsett, vekket ikke uventet lite entusiasme blant USAs europeiske allierte. Den kalde krigen var langt fra over. Igjen stakk britene, som den eneste av de allierte, og uten prinsipielle motforestillinger mot ekspedisjons-krigføring, hodet frem. Forslaget til en slik flernasjonalt styrke for rask maktprojisering, basert på allierte land, utviklet seg imidlertid til en ren amerikansk utrykningsstyrke og en egen kommando- og planleggingsenhet, US Central Command, allerede fra 1983.⁶⁴²

639 Freedman, op.cit., poenger og sitat hentet fra s. 118.

640 Ibid. poeng og sitater er Freedmans egne, hentet fra s. 117.

641 Ibid., s. 118, sitat hentet fra Statement on the Defence Estimates 1980.

642 Ifølge Wikipedia om US Rapid Deployment Forces, se også Paul K. Davis, Observations on the Rapid Deployment Joint

Britenes klare støtte til USA, inkludert til en slik RDF, bidro til at London i oktober 1981 ble tilbudt Trident D5. Avtalen om denne oppgraderingen av missiler ble undertegnet i mars 1982, umiddelbart før Falklandskrigen brøt ut. Da USA etter noe nøling falt ned på full støtte til britene i denne konflikten, viste dette britene at man tross alt kunne basere seg på amerikansk støtte i krise.⁶⁴³ Spørsmålet var om britene i samme grad likevel stolte på USAs støtte. Lærdommene fra krigen styrket nok derfor den britiske regjeringens overbevisning om betydningen og nytten av en egen, separat britisk atomkapasitet, ifall amerikansk støtte i en fremtidig situasjon ikke skulle manifestere seg.

I opptakten til Trident-avtalen hadde Thatcher understreket overfor president Carter at britisk kjernevåpen-modernisering ikke ville svekke britenes konvensjonelle styrker. Som nevnt la Thatchers 1981-Hvitbok opp til betydelige kutt i Royal Navy og lot BAOR være. Like viktig var kanskje at Hvitboken også innebar at Royal Navy måtte ta Trident-utgiftene på sin kappe. De foreslåtte kuttene i britenes konvensjonelle kapasitet tilsvarte de planlagte omkostninger ved Trident. I praksis sto de kjernefysiske og konvensjonelle sider ved britenes forsvarsanstrengelser i direkte konkurranseforhold til hverandre.⁶⁴⁴ Også den planlagte erstatning for dagens Trident-system er planlagt å bli dekket over ordinære militærbevilgninger. Trident-systemet ble introdusert fra 1994 (tre år etter Sovjetunionens fall), det siste av de fire Vanguard-fartøyene var ferdig i 1999. Utgiftene var overkommelige relativt sett, og utgjorde selv i denne perioden en beskjeden andel av britiske militærutgifter, men ble en tung byrde for Royal Navy, som har påvirket marinens øvrige sammensetning og aktivitet. Trident-systemet ble levert til tiden, og under den økonomiske planrammen. Som for Polaris, har britisk eierskap og operering av Trident-fartøy også medført et utstrakt etterretningssamarbeid med USA. Fordi formålet med patruljeringene på britisk og amerikansk side på mange vis er sammenfallende, og systemene de samme, bidrar dette til at britisk informasjon, kunnskap og erfaring forblir vesentlig for USA.

Som omtalt ble Labour radikalisert på 1980-tallet, etter at Thatcher kom til makten. Partiet støttet NATO, men avviste kjernevåpen og ønsket ensidig britisk nedrustning. Dette var problematisk i forhold til en allianse som baserte – og fremdeles baserer – seg på en kjernevåpen-strategi. Labours posisjon stilte også et grunnleggende spørsmål ved hvordan britene skulle opprettholde sin stormaktsstilling, foruten rollen som nr. 2 i NATO, uten en egen kjernevåpenstyrke. Dermed aktualiserte man også spørsmålet om hvilken betydning NATO hadde for Storbritannia. Michael Foot erstattet Callaghan som partileder i 1983. Foot ga klart uttrykk for at han aldri ville trykke på atomknappen: "Om fem års tid vil Storbritannia være en ikke-kjernevåpen-stat". Ifølge Foot måtte Storbritannias viktigste oppgave være å sikre at landet kunne spille en *ledende rolle* i å endre andre lands holdning til kjernevåpen-kappløpet. Britene måtte fremstå som et ek-

Task Force: Origins, Direction and Mission, Rand Paper, juni 1982.

643 Sanders, op.cit., s. 178-81 og Freedman, 1999, op.cit., s. 118.

644 Freedman, 1999, op.cit., s. 111-14.

sempel.⁶⁴⁵ Dette kunne sees som uttrykk for en ny type britisk eksepsjonalisme og refleks med hensyn til briterenes naturlige plass som leder. Det kunne dessuten ansees som et nytt uttrykk for *Little Britains* opprør mot tradisjonelle britiske stormaktsambisjoner, som både fremsto som komplekse og belastende. Kunne man bli mindre sårbar ved å abdisere i forhold til en tradisjonell rolle og kapasitet?

Foots håp om et nytt, annerledes britisk eksempel skulle imidlertid aldri realiseres. Britisk opinion aksepterte ikke hans linje, og også internt oppsto spenninger som førte til at Labour ble sprengt på kjernevåpen, ved at nøkkelpersoner gikk ut og etablerte *the Social Democratic Party* (SDP) i mars 1981.⁶⁴⁶ Etter sin avgang som Labours partileder, uttalte Callaghan at Storbritannia ikke måtte avvikle sine kjernevåpen uten å få noe igjen. I 1976 hadde Labour akseptert nye 90 amerikanske F-111 stasjonert på britisk jord i tillegg til de eksisterende 70, uten at noen protester kom. Det var med andre ord spørsmålet om erstatning for Polaris som førte til debatt. Viktige deler av partiet kunne ikke akseptere at Labour skulle frasi seg den britiske stemme når det gjaldt avskrekking overfor sovjetisk militærmakt, ved å avvise kjernevåpen-avskrekkingen i sin helhet. Spørsmålet om kjernevåpen fortsatte å ha politisk sprengkraft, da alliansen Liberale/SDP i 1987 nesten ble splittet på spørsmålet.⁶⁴⁷ Det Liberale partiet har tradisjonelt hatt et kritisk forhold til briterenes egen kjernevåpenstyrke.

Valget i juni 1987 ble i dette lys et vendepunkt i briterenes kjernevåpen-historie. Etter å ha vunnet en brakseier i juni 1983, mye som følge av Falklands-felttoget, oppnådde Toryene igjen, for tredje gang, å vinne valget med nesten like stor margin. Én av årsakene til at Thatcher ble gjenvalgt, var trolig at Labour gikk til valg på ensidig britisk kjernevåpen-avrustning. Valgutfallet førte uansett til at Storbritannias kjernevåpen-status var blitt klarere sikret enn noensinne. Den politiske debatten formet rammene for hvordan kjernevåpen ble forstått. Kjernevåpen-spørsmålet ble diskutert i absolutte termer. Løselig sammenknyttede elementer ble presentert som en pakke, som enten måtte kjøpes hel eller avvises fullstendig. Pakken besto av de forskjellige sider ved britisk kjernevåpenpolitikk, herunder amerikanske kjernevåpen på britisk jord, britiske systemer i Tyskland, foruten briterenes strategiske atomstyrke. Til tross for at britisk kjernevåpenpolitikk nesten fullstendig var knyttet til allierte lands tilsvarende, det vil si til NATOs, ble mye av debatten i Storbritannia fortsatt knyttet til behovet for egne, "selvstendige" kjernevåpen.⁶⁴⁸

I 1987-valgkampen foreslo Labour å omgjøre de fem amerikanske basene i Storbritannia, der kjernevåpen var stasjonert, til rene konvensjonelle baser. Mange kvalifikasjoner ble innført i forhold til dette forslaget. I denne sammenheng fremsto det som en utfordring for Labour at Reagan, som var fremstilt som en farlig kriger, nå omfavnet kjernevåpen-nedrustning og aktivt fremforhandlet en INF-avtale samme år (1987) som forpliktet USA til å fjerne alle aktuelle og kontroversielle kryssermissiler (GLMCs) fra

645 Ibid., s. 122–25, Freedman siterer Foot-uttalelser gjengitt i *The Times* 4. mai 1981. Direkte oversatt.

646 Se også Marr, op.cit., s. 396f. Parti-etableringen skjedde kun to måneder etter Foots nevnte uttalelser.

647 Freedman, 1999, op.cit., s. 133 og 135ff.

648 Ibid., s. 131f.

britisk territorium. Labour argumenterte på denne tiden for at partiets *ikke-kjernevåpenpolitikk* ikke var eksepsjonell innen NATO. De fleste allierte land hadde ingen egne slike våpen. For britisk opinion gjorde det imidlertid en forskjell at Labours forslag ville ha avsluttet en slik kapasitet, mens de allierte land det ble vist til aldri hadde ført noen tilsvarende politikk, eller hatt en slik kapasitet. Dessuten introduserte forslaget en risiko for at alliert lojalitet og deling av risiki, slik USA og andre allierte så det, sto på spill. Britene likte ikke en politikk som kunne medføre at Storbritannia ble plassert i en "skandinavisk liga" snarere enn i USA/Tyskland/Frankrike-ligaen. Til dette kom at den tradisjonelle politikken, nettopp basert på avskrekking og å møte makt med makt, hadde ført til gjennombrudd i nedrustningsforhandlingene og en INF-avtale. Det forelå derfor få incitamentet til å bryte totalt med denne. I stedet for å ta stilling innenfor en minimalist-tilnærming til kjernevåpen, valgte Labour heller å forlate avskrekking i sin helhet. Partiet avviste dermed både britiske og amerikanske styrker, såvel som truslene om henholdsvis "second use" og "first use".⁶⁴⁹ Det skulle vise seg at 1980-årenes Labour-linje ble ansett som et feilsteg, som fikk betydning for utformingen av "New Labour", og dermed formet den politikk partiet fra 1997 fulgte i regjeringsposisjon.

To år etter 1987-valget fulgte omveltningene på kontinentet og i Tyskland, som endret rammevilkår for britenes politikk. Kjernevåpenene er imidlertid beholdt. Fra 1989/91 kan egne kjernevåpen for britene hevdes å utgjøre lite annet enn en slags buffer ("hedge") i forhold til en usikker fremtid. NATOs "fleksibelt svar"-doktrine knyttet trusselen om å bruke britiske kjernevåpen på vegne av allierte, som ikke kunne forsvare seg, stilt overfor en overlegen konvensjonell motstander, til Sovjetunionen. På grunn av den relativt beskjedne størrelsen på britenes kjernevåpenstyrke, var det aldri klart hvorfor Storbritannia ville ta et slikt skritt, det vil si bruke egne atomvåpen, og hva britene i tilfelle et slikt scenario egentlig ville bidra med i tillegg til USAs dominerende kjernevåpen-slagkraft. Denne usikkerheten er nå avløst av et nytt sett utfordringer, som kanskje bidrar til at kjernevåpen generelt kan spille rollen "reminding of the folly of total war".⁶⁵⁰

I allfall inntil 9/11-veiskillet i 2001, og implikasjonene tilknyttet utsiktene til eventuell spredning av masseødeleggelsesvåpen til ikke-statlige aktører dette åpnet for, har kjernevåpen vært knyttet til mindre krevende omstendigheter enn de var inntil 1989/91. Opphøret av Den kalde krigen har hittil betydd mindre risiko for uoverensstemmelser mellom Storbritannia og USA om kjernevåpen, samarbeid og doktriner. Dette har i noen grad også påvirket vurderingen av kjernevåpenenes rolle for NATOs funksjon. Fordi britene reduserte sitt antall stridshoder parallelt med amerikansk/russiske nedskjæringer, pekte dette i retning en redusert rolle for kjernefysisk avskrekking både i alliert og britisk sammenheng. Dermed ble også betydningen av nyanseforskjeller i forhold til doktriner redusert. Samtidig bidro britiske kjernevåpen-nedskjæringer til å hindre gitte muligheter

649 Ibid., s. 138ff.

650 Ibid., sitat fra s. 165, formuleringen er Freedmans egen.

for samarbeid med Frankrike på dette feltet.⁶⁵¹ 9/11 minnet imidlertid om at risikoen for spredning av masseødeleggelsesvåpen med ett var blitt langt mer håndgripelig i forhold til mulige direkte trusler mot alliert territorium og samfunnssikkerhet. Nå var forhindring av slik spredning ikke minst knyttet til ikke-statlige – og gjerne fundamentalistiske – aktører (se nærmere nedenfor).

PERIODEN 1990–97

Etter omveltningene rundt 1990 og slutten på Den kalde krigen, nedla USA flere av sine baser i Storbritannia. To hovedflybaser, én “forward operating base” (for fly), en lytte- og etterretningsanalyse-stasjon, ett e-analysesenter, foruten åtte mindre baser, var opprettholdt pr. 2009. Ca. 15.000 amerikansk personell, halvparten av antallet under Den kalde krigen, har vært stasjonert ved disse basene, som betjener kampfly (F-15), refuelling, rekognosering, etterretning, spesialstyrker foruten lufttransport. Britiske myndigheter hevder de er RAF-baser under britisk kommando, men kun én britisk liaison-offiser på relativt lavt nivå skal angivelig tjenestegjøre ved hver av dem. Britene besørger dessuten to baser for USA på britiske oversjøiske territorier, henholdsvis Diego Garcia og Ascension.⁶⁵² Diego Garcia, midt i Det indiske hav, har spilt en viktig rolle for projeksjon av amerikansk makt mot Den persiske bukt. Basen kan ha vært reelt avgitt allerede i 1962 som del av Nassau-enigheten. Nylig ble det klart at USA, i tillegg til å utvide sine militære anlegg vesentlig på stillehavsøya Guam, også vil oppgradere infrastrukturen på Diego Garcia. Begge tiltak blir ikke minst sett på bakgrunn av amerikanske tiltak for å kunne balansere fremveksten av Kinas militære makt, men vil tjene formål utover dette. Diego Garcia har vært benyttet for operasjoner for å understøtte USAs militære nærvær i Irak og Afghanistan, og er dessuten allerede base for en tredjedel av utstyret til USAs *Afloat Prepositioned Force*, som holdes i beredskap (“standby”) for å kunne understøtte militære deployeringer i omkringliggende regioner. Innen 2013 skal Diego Garcia også kunne utføre nødvendige reparasjoner av strategiske ubåter.⁶⁵³

Basene på de britiske øyer utgjør på samme måte primært “staging posts” for projeksjon av amerikansk makt overfor “the Greater Middle East”. Rammen for aktiviteten ved disse basene baseres på avtaler som stort sett ikke er gjenstand for kontroll og oppsyn fra britisk parlamentarisk og offentlig side, men som snarere baseres på hva som fremholdes å være gjensidig tillit. Situasjonen er følgelig den at briter og amerikanere har inngått en forståelse som innebærer at britene stiller baser til rådighet for at USA skal kunne spille ut sin globale rolle, mot at Storbritannia gis vitale bidrag som sikrer dem opprettholdelse av en egen kjernevåpenstyrke.⁶⁵⁴ Dermed inngår dette som ett av flere elementer i brite-nes klassiske oppsett: Støtte til at USA påtar seg og gjennomfører rollen som fremste og

651 Ibid., s. 164f og 34.

652 Wallace/Phillips, op.cit., s. 271.

653 Daily Telegraph, 25. oktober 2010. Prawn Swami, diplomatic editor, “US to build £8bn super base on Pacific island of Guam”.

654 Wallace/Phillips, op.cit., s. 264 og 271f.

aktive forsvarer av vestlige og britiske interesser globalt, understøttet av hva britene selv kan bidra med i dette øyemed.⁶⁵⁵ I stor grad har London søkt å kanalisere og fremstille en slik støtte innen NATO-rammen, men slik støtte skjer også bilateralt. USA synes for eksempel å ha benyttet britenes RAF-base på Kypros til flyvninger over land i Midtøsten til etterretningsinnsamling for formål som ikke direkte angår britene, eller som kan stå i delvis motstrid til britiske interesser.⁶⁵⁶

Britenes kjernevåpen-doktrine ble også gjennom 1990-årene knyttet til nedrustnings-prosesser, og var gjenstand for diskusjon. Et sentralt moment i denne sammenheng, for britene som disponerer en forholdsvis liten kjernevåpen-styrke i forhold til de to store, har vært: Dersom kjernevåpen blir marginalisert eller avskaffet, vil det da være mulig å gi dem "a revived role", hvis den internasjonale situasjon skulle forverres i en aktuell retning, uten at dette blåser opp krisen som utløste gjenåpning av en slik vurdering av gjenanskaffelse? Daværende utenriksminister Malcolm Rifkind la i september 1992 vekt på at "second-centre of decision"-konseptet (kfr. MDC) fremdeles var gyldig. Samtidig gikk utviklingen i retning av at et gaullist-syn, det vil si at britiske kjernevåpen primært har som rolle å sikre britenes sete øverst ved bordet, ble styrket. Denne tilnærmingen synes alltid mest troverdig i britisk opinion. Labour var på denne tiden lettet over at Toryene i regjering tok de vanskelige beslutningene. Rifkind ga uttrykk for et snevrere, mer tilstrammet, syn på kjernevåpenenes rolle, og ønsket bevisst ikke å rettferdiggjøre den britiske styrke med spredning av masseødeleggelsesvåpen til land i den 3. verden. Andre britiske kjernevåpen enn Trident ble med dette som nevnt eliminert eller sterkt redusert.⁶⁵⁷ Toryen Rifkind la seg dermed i kjølvannet av partiets tosidige – nesten innbyrdes motstridende – forhold til britiske kjernevåpen fra 1950-årene (Churchill og Eden), med skepsis til kjernevåpenenes eksistens og supermaktens modenhet til å kunne håndtere dem på den ene side, og insistering på at britene måtte beholde en egen kapasitet så lenge trusler fremdeles forelå på den annen.

Britene påvirket på 1970- og 80-tallet alliert kjernevåpen-strategi og -doktrine, og søkte håndtering av utfordringen med hvordan de europeiske allierte skulle sikre USA-kobling til Europa i en situasjon der USA kunne trues fra Europa.⁶⁵⁸ Denne utfordringen forsvant gjennom INF-avtalen (1987). Senere, da USA la mindre vekt på å avskrekke Russland i 1990-årene etter Sovjetunionens fall, var dette problematisk for britene, fordi London fryktet at USA med dette ville svekke sine forpliktelser overfor Europa.⁶⁵⁹ NATO

655 Generelt poeng, fremholdt av overordnet britisk embedsmann under samtale i juni 2010, at Whitehall ønsker, på egenhånd og gjennom NATO, å gi USA støtte som global politimann.

656 Guardian, 1. desember 2010, "UK overruled on Lebanon spy flights from Cyprus", der det hevdes at britene har fryktet at flyvningene kan sette bruken av RAF-basen i fare, og at enkelte USA-flyvninger kan knyttes til anti-terror aktivitet som London betrakter å stå i motstrid til gitte menneskerettigheter.

657 Freedman, 1999, op.cit., s. 16 og 160.

658 Mange vest-europeere fryktet at i en situasjon der sovjetiske og amerikanske strategiske kjernevåpen holdt hverandre i sjakk matt, ville oppbyggingen av en sovjetisk overlegenhet i mellomdistansevåpen i Europa true vest-europeisk politisk handlefrihet, og endog i en potensielt tilspisset situasjon kunne true med strategisk "decoupling" av USA fra Vest-Europa. Forbundskansler Helmut Schmidt var blant de første til å fremsette en slik uro. Dette gjorde han blant annet i London (ved IISS) oktober 1977

659 Samtale med tidligere ledende britisk embedsmann, London mai 2010, op.cit.

forble derfor et viktig forum for britene også i denne forstand.

Tradisjon og britisk hang til å holde seg til en maktpolitisk basert realpolitikk legger samtidig vekt på at egne, britiske kjernevåpen fortsatt skal besørge den *ultimate garanti* for de britiske øyer, dersom Storbritannia igjen skulle risikere å måtte stå alene, uten at dette impliserer et *a priori* ønske om å utgjøre et fristed. Rifkind mente bruk av britiske kjernevåpen bare var troverdig – forholdsmessig – og kunne forsvares dersom vitale nasjonale interesser sto på spill. De mest vitale britiske interesser var rent nasjonale, med utspring på de britiske øyer.⁶⁶⁰ Slike synspunkter syntes generelt representative for alle britiske regjeringers aktuelle politikk, som tilsa en realistisk tilnærming til hva man med rimelighet kunne håpe å oppnå av politisk innflytelse gjennom egne kjernevåpen. Britisk kjernevåpenpolitikk fremstår i dette lys som maktpolitisk mer realistisk fundert enn andre elementer ved britisk politikk, samtidig som selve rammen, trusselen om mulig bruk av slike våpen, kanskje er mer urealistisk.

Til forskjell fra situasjonen på 1950- og 60-tallet, da Storbritannia ennå hadde betydelige interesser og besittelser ute, var kjernevåpnene på 1990-tallet knyttet direkte til å avskrekke uønsket bruk av maktmidler mot britenes nærområder, inkludert europeisk, alliert territorium. Spørsmålet som oppsto på 1990-tallet, men som for alvor fikk aktualitet og ble presserende etter 9/11, var hvorvidt kjernevåpnenes, og særlig britiske kjernevåpens, rolle i fremtidige regionale kriser måtte være å nøytralisere enhver trussel om masseødeleggelse fremmet av “failed states” eller ikke-statlige aktører som opererte fra slike fallerte eller klart fiendtlig innstilte “sponsor”-stater. Tankekorset for britene var at en slik utvikling av kjernevåpnenes rolle ville innebære britiske forpliktelser om mulig bruk, eller trussel om bruk, av britiske kjernevåpen overfor andre land, som ville gå langt utover hva britene inntil da hadde vurdert. I debatten ble det hevdet at eneste “sub-strategiske (taktiske) bruk”, det vil si som erstatning for Den kalde krigens behov for evne til interkontinental levering, måtte være “varselskudd”, hvor valg av mål måtte understreke den sub-strategiske karakter av en slik bruk.⁶⁶¹ En slik diskusjon var preget av teoretisering som ikke nødvendigvis ville ha relevans i forhold til oppdukkende problemer og kriser. Britenes doktrine er derfor beholdt, og essensen er at omverdenen skal vite at britene disponerer egne våpen, som fortsatt introduserer en viss ekstra usikkerhet i forhold til eventuelle motparters kalkyler, og som dessuten gir britene forestillingen, reell eller ikke, av at de besitter et uavhengig virkemiddel som kan sikre vitale britiske interesser, som en “last resort”.

Trident-systemet tillater at to-tre båter (av fire) er på tokt mot Polaris' én-to, men i praksis er kun ett fartøy (Vanguard-klasse SSBN) på patrulje til enhver tid (“continuous at-sea”), to fartøy er på øvelse eller ved kai, mens det siste fartøyet gjennomgår vedlikehold. Britene bestykket aldri sine Trident med det maksimale antall stridshoder missilet kan utstyres med. Et øvre tak på dette antallet ble fastsatt på 1990-tallet, og

660 Freedman, 1999, op.cit., s. 160f.

661 Ibid., s. 162.

er senere ytterligere redusert først i forbindelse med moderniseringsvedtaket for Trident, dernest som følge av Cameron-regjeringens SDSR (se nedenfor). Samtidig med at store kutt i sub-strategiske våpen ble foretatt gjennom 1990-årene, vedtok britene allerede høsten 1991 at man ikke skal bestykke fartøy med kjernevåpen (bortsett fra SSBNs) under "normale omstendigheter".⁶⁶² Britene oppga sine taktiske kjernevåpen først gjennom Blairs og Robertsons omtalte SDR 98 (juli 1998). Britene har rett til 58 Trident-missiler fra en felles amerikansk/britisk pool som betjenes ved *US Strategic Weapons Facility* i Georgia.⁶⁶³ Dette er missiler Storbritannia "leaser" fra USA, slik at britene mottar nye missiler når andre er inne til vedlikehold, etc. Under Polaris-epoken vedlikeholdt britene selv sine missiler. Trident-missilene på britiske SSBNs bærer britisk-utviklede stridshoder, men britenes Riksrevisjon har notert at det meste av omkostningene ved utvikling og produksjon av disse stridshodene synes dekket gjennom amerikanske bevilgninger.⁶⁶⁴ USAs president autoriserte overføring av stridshode-komponenter til britene i perioden 1991–96. Missilene ble "detargetted" i 1994, etter Sovjetunionens oppløsning. Stridshodene er følgelig ikke lenger rettet mot bestemte mål, men avventer koordinater, hvis og når dette ansees nødvendig, og statsministeren har gitt sin godkjennelse.⁶⁶⁵

TONY BLAIR OG PERIODEN FREM TIL PARLAMENTSVALGET I MAI 2010

Blair overtok i mai 1997 etter at Toryene hadde sittet ved makten siden Thatchers valgseier i 1979. Blairs statsministerperiode (til juni 2007) var preget av kontinuitet i forhold til 1990-årene når det gjaldt kjernevåpen, men var samtidig kjennetegnet av at Storbritannia måtte forholde seg til raske internasjonale endringer, både samlingen av Europa, foruten nye trusler, manifestert gjennom 9/11. Innenfor Labour fortsatte "backbenchere" en skeptisk innstilling til britiske kjernevåpen, men erfaringene fra 1980-årene bidro til at regjeringen holdt fast ved landets kjernevåpen-kapasitet, samtidig som visse innrømmelser ble gitt parti-opposisjonen i form av reduksjonene i antall stridshoder. Anskaffelsen av Trident-programmet, som nesten i sin helhet ble gjennomført under Toryene Thatcher og Major, er anslått til £ 14,9 mrd. i 2005-priser, med årlige drifts- og kapitalkostnader stigende til drøye £ 2 mrd. i 2007/08. Siden Trident ble operativt i 1994, har systemets andel av britenes militærutgifter ligget på mellom 3,0 og 5,5 prosent.⁶⁶⁶

Blair arvet programmet fra sine forgjengere, men la aldri skjul på at han mente en videreføring av landets kjernevåpenstatus var vesentlig for landets stormakts-ambisjoner. Også slike faktorer dannet bakgrunn da spørsmålet om modernisering av Trident-

662 Ibid., s. 149 og 152f.

663 Wallace/Phillips, op.cit., s. 269.

664 Ministry of Defence and Property Services Agency (MoD PSA), "Control and Management of the Trident Programme", National Audit Office, 29. juni 1987, se også Encyclopedia Britannica.

665 Ifølge Wikipedia. UK Trident programme.

666 "The Future of the British Nuclear Deterrent", Research Paper 06/53. House of Commons Library. 3. november 2006, og MoD PSA, 1987, op.cit.

systemet kom opp i 2006/07, og partiledelsen loste spørsmålet gjennom både partiaparater og Parlament. Ved sin fremleggelse av saken for Parlamentet i desember 2006, la Blair vekt på at den internasjonale situasjon endret seg raskt, og at det eneste sikre var usikkerheten som del av utviklingen. Fordi kommende utfordringer og trusler således vil være uforutsigbare, fremholdt Blair at det ville være uklokt av britene å oppgi sin kjernefysiske avskrekkingsstyrke. Han understreket at styrken representerte en "ultimativ forsikring" som regjeringen ikke ønsket å kvitte seg med i forhold til det internasjonale bakteppet. Blair påpekte at selv om Den kalde krigen var over, hadde britene ingen garanti for at ikke en kjernevåpentrusel igjen kunne oppstå. Blair la derfor stor vekt på hva han betegnet som den uavhengige rollen britenes egen styrke har og skal ha.⁶⁶⁷ Slik sett holdt han seg trygt til tradisjonell britisk retorikk.

Blair fremholdt at regjeringen ennå ikke hadde tatt stilling til hvorvidt man trengte tre eller fire ubåter for å kunne ivareta kravet om å ha minst ett fartøy til enhver tid ute på tokt. Han fremholdt at det ennå ikke var nødvendig å fatte noen beslutning om stridskoder. Et sentralt aspekt ved Blairs opplegg var at D5 Trident-missilets levetid kunne forlenges helt til 2042, på basis av at USA pr. 2006/07 utviklet en ny versjon av missilet, som åpnet for en slik økning av levetiden. Blair fremholdt også at britene ville ha anledning til å bidra til utvikling ("participate in any new missile design") av et nytt missil som erstatning for D5 i samarbeid med USA. Dette var bekreftet i brevveksling mellom ham og president Bush junior.

Regjeringen la ved dette tidspunkt dessuten stor vekt på at antall stridskoder skulle reduseres med 20 prosent, fra 200 til 160. Det ble understreket at landets kjernevåpenstyrke skulle skjæres til beinet ved at antall fartøy og stridskoder ble redusert til et minimum. Ved å redusere til 160 stridskoder, la britene seg på noe under halvparten av den daværende antatte franske beholdning (348 stridskoder). Dette forsøket på å gi planene en lettere nedrustningsprofil, ble akkompagnert av at Blair avviste partiopposisjonens tradisjonelle vinkling om at noen bør gå foran å vise vei. Han forkastet dette og kalte det naivt, og fremholdt at andre land neppe ville følge britene dersom man i London besluttet seg for ensidig nedrustning uten noen garanti for at andre ville følge opp. Tvert imot ville en slik britisk beslutning bli tolket som uttrykk for svakhet,⁶⁶⁸ mente Blair, som dermed bekreftet at "New Labour" definitivt hadde forlatt det "gamle" partiets hang til å benytte seg av *Little Britain*-argumentasjon på bekostning av tradisjonell britisk stormakts-tankegang.

På dette tidspunkt anslo Blair forventede utgifter til modernisering på £ 15-20 mrd., som skulle dekket over tre tiår, og som ville innebære en andel på gjennomsnittlig tre prosent av årlige militærutgifter. Forventede driftsutgifter ble samtidig av velinformert britisk presse anslått til ca. £ 1 mrd. årlig. Blair kunne imidlertid ikke tilbakevise at det moderniseringsvedtaket man la opp til ville få konsekvenser for britenes øvrige

667 Antegnelser fra London, desember 2006, basert på åpne kilder.

668 Ibid.

styrkestruktur. Påfølgende vår (2007) vedtok Parlamentet regjeringens forslag, oppdrag om utvikling av nye ubåter ble gitt, og oppgaven med å bygge fartøyene vil gå til britisk industri. Mye tyder på at Blair ønsket et moderniseringsvedtak før han gikk av sommeren etter. Han hadde forsikret seg om at den antatte etterfølgeren, Gordon Brown, på forhånd offentlig hadde støttet modernisering.⁶⁶⁹

Moderniseringsplanene Blair la frem, som hans etterfølgere Brown og Cameron i vesentlig grad har videreført, må forstås i lys av at britene ønsker å forbli i den eksklusive stormaktsklubben, og understøtte landets fortsatte permanente sete i FNs Sikkerhetsråd. Britene ønsker fremdeles ikke at Frankrike skal være Vest-Europas eneste kjernevåpenmakt. Mange britiske arbeidsplasser og betydelige økonomiske interesser berøres dessuten av et parlamentsvedtak om modernisering.

Blair la i sin fremleggelse også stor vekt på at selv om britene er avhengig av amerikansk teknologi og tilgang til denne, vil briterenes avskrekkingsstyrke forbli uavhengig, under full britisk kontroll, operativt og politisk. Moderniseringsvedtaket forblir derfor et tveegget sverd, fordi det forsøksvis kan brukes som et argument for å understreke uavhengighet av USA, mens avhengigheten av fortsatte leveranser av missiler fra USA sikrer at koblingen forblir sterk og uttalt, og derfor alltid vil kunne brukes som argument av politiske motstandere.

I Hvitboken som samtidig ble utgitt, utpensles det strategiske bakteppet for moderniseringsvedtaket nærmere.⁶⁷⁰ Det ble bekreftet at briterenes kjernevåpenstyrke må sees både i forhold til statlige og ikke-statlige aktører. Det kan ikke utelukkes at ikke-statlige aktører får hånd om kjernevåpen, og at slike aktører også kan true med bruk av kjernevåpen. Ifølge Hvitboken vil imidlertid enhver ikke-statlig aktør med slike våpen være avhengig av en stat for tilgang til slik kapasitet. Argumentet for modernisering var derfor at britene, gjennom å opprettholde sin avskrekkingskapasitet, vil holde slike eventuelle statlige bakspillere eller "sponsor" av atom-terror i nødvendig villrede om hva britene kan påføre dem av skade. Dette skal i seg selv utgjøre en – kanskje modifisert – form for avskrekking, ved at også eventuelle sponsor-stater skal leve i tilstrekkelig usikkerhet og frykt for hva britene vil kunne gjøre. Moderniseringsvedtaket ble støttet av Toryene, som sikret solid flertall for Blairs og Labours linje.

Britisk presse har hatt delte meninger om Trident, men de ledende aviser har i stor grad uttrykt støtte, ut fra en mer eller mindre uttalt forutsetning om at britene naturlig hører til blant de store. The Times reflekterte trolig mest presist toneangivende holdninger i Whitehall da avisen omtalte tidligere statsminister Gordon Browns linje: "... regardless of motivation, Labour's commitment to renew Trident is a sensible assessment of future threats. It provides, as Tony Blair puts it, 'the necessary assurance that no aggressor can escalate a crisis beyond UK control'".⁶⁷¹ Det er fristende å stille spørsmål ved et

669 Ibid.

670 The Future of the United Kingdom's Nuclear Deterrent, December 2006, Ministry of Defence, 39 sider.

671 The Times, 9. april 2010, lederartikkel, "Arms and the Plan".

så fundamentalt premiss, at britene gjennom sin kjernevåpen-styrke anser seg å kunne avskrekke, eller hvis nødvendig, håndtere og endog kontrollere en eskalerende krise, der motparten er ukjent. Hele avskrekkingens substans, både konseptuelt og når det gjelder politisk effekt, synes å være langt fra så oversiktlig nå som den var under Den kalde krigen, da motparten var gitt. Kanskje er det tale om et paradigmeskifte, gitt at både atom- og konvensjonelle våpen nå også skal kunne overtale ikke-statlige aktører, trolig med helt andre referanserammer for hva som fremstår som rasjonelt eller ikke enn hva motpartene under Den kalde krigen tross alt syntes å være enige om. Stilt overfor trusselen om *hybrid warfare*,⁶⁷² og en motpart som utkjemper konflikt gjennom sammenblanding av forskjellige virkemidler – som hopper fra én konfliktdimensjon til en annen – står også ledelsen i Whitehall og britenes kjernevåpenstyrke overfor en ny utfordring. En aktør som bedriver “hybrid krigføring” er definert slik:

Any adversary that simultaneously and adaptively employs a fused mix of conventional weapons, irregular tactics, terrorism and criminal behaviour in the battle space to obtain their political objectives.⁶⁷³

Faren for spredning av masseødeleggelsesvåpen til slike aktører danner her bakteppe, og bidrar til å gi et fornyet rasjonale også for britenes besittelse av egne kjernevåpen, men reiser samtidig spørsmål nettopp ved kjernevåpens relevans og gjennomslagskraft, i dobbelt forstand. Hybrid krigføring illustrerer dessuten hvilke svakheter som hefter ved synet på krigføring som et rent teknisk anliggende: Oppdraget kan løses dersom foreliggende teknologi er tilstrekkelig god.

Selv om det er enighet om at det grovt sett enhetlige, identifiser- og forutsigbare strategiske paradigme “Den kalde krigen” er historisk tilbakelagt, og dermed har mistet sin autoritet som forklaringskraft i forhold til dagens globaliserte utfordringer, er det ikke nødvendigvis slik at et nytt, men i prinsippet likedan, paradigme er iferd med å tre frem. Kanskje befinner internasjonal sikkerhet seg for tiden i et slags “paradigm flux” eller snarere “paradigme-mangfold”. Dét kan innebære at ikke bare står beslutningstagere overfor en usikker og uklar fremtid, men man kan samtidig ikke være sikker på hvorvidt gamle, kjente forestillinger og strategiske resonnementer virkelig har mistet sin gyldighet.⁶⁷⁴ En slik situasjon kan være nettopp hva også britiske myndigheter står overfor. At et i britisk sammenheng tradisjonelt virkemiddel som kjernevåpenstatus fortsatt kan ha stor betydning og relevans, både i forhold til klassiske stat-til-stat forbindelser, men også i forhold til ukonvensjonelle aktører og evnen til å avskrekke utsiktene til forskjellige former for asymmetrisk krigføring, tyder på at London anser det sikrest å helgardere seg

672 Paul Cornish, *Strategy in Austerity. The Security and Defence of the United Kingdom*. Chatham House Report, oktober 2010, s. 17.

673 Ibid., Cornish viser til Frank G Hoffman, “Hybrid vs. Compound War. The Janus Choice: Defining Today’s Multifaceted Conflict”. *Armed Forces Journal*, oktober 2009.

674 Ibid., s. 16.

overfor hva man betegner som “usikkerhetens tidsalder” gjennom moderniseringen av Trident-systemet.

DEN NYE KOALISJONSREGJERINGENS SYN PÅ BRITISKE KJERNEVÅPEN

Den nye forsvarsministeren, Liam Fox, la seg, i en Chatham House-tale to måneder etter valget i mai 2010, helt på linje med hva Blair ga uttrykk for i 2006/07 ved å si at

... in an unpredictable world where we cannot see very far into the future, where nuclear weapons will not be dis-invented, where we are seeing wider proliferation, this Government will not take a gamble with the country's future. The coalition agreement is clear. The current policy of maintaining the UK's essential minimum deterrent remains unchanged.⁶⁷⁵

Samtidig med at Camerons nye koalisjonsregjering først bekreftet at moderniseringen står ved lag, ga den uttrykk for vilje til å gå gjennom alle aspekter ved britenes kjernevåpenkapasitet for om mulig å identifisere hvor økonomiske midler kunne spares, antall SSBNs (tre eller fire), antall missiler, missilrør og stridshoder, infrastruktur og andre støttekostnader, foruten “the industrial supply chain”. Vurderingen av omkostningene ved Trident-moderniseringen ble ferdigstilt ved utgangen av juli 2010, og bidro til å “informere” arbeidet med regjeringens omtalte SDSR, senere presentert “back-to-back” med den tverr-departementale *Comprehensive Spending Review* medio oktober 2010. SDSR reflekterer at det grunnleggende standpunkt ble tatt allerede i mai 2010, men presenterer aktuelle antall og antatte driftsinnsparinger. Man forutsetter fortsatt at dagens Trident-system skal erstattes av et nytt, men skyver det avgjørende vedtaket om dette ett år frem til 2016, og overlater dermed til neste parlamentsperiode – og kanskje en ny regjering – å fatte denne beslutningen. Dette kan ansees å være en konsesjon til den klart Trident-skeptiske koalisjonspartneren Liberal-Demokratene, som endog har fått inn formuleringen, med direkte henvisning til Trident-moderniseringen, at “Liberal Democrats will continue to make the case for alternatives”. Partiets innflytelse i denne saken kan lett begrenses til denne markeringen, og vil ikke endres så lenge dagens koalisjonsregjering består. SDSR fastslår nemlig at “Initial Gate”, et første trinn i moderniseringen, er godkjent, og et neste trinn i prosjektet vil starte fra slutten av 2010. I dette lys fremstår hovedskrittet – “Main Gate” – å bli en formalitet i 2016, med mindre det skjer et politisk jordskjelv i Storbritannia innen den tid.⁶⁷⁶

På denne bakgrunn rettet SDSR fokus på innsparinger i forhold til dagens Trident-flåte. Antall operative missilavfyringsrør (“launch tubes”) på de fire Vanguard-SSBNs vil reduseres fra 12 til 8 (av totalt 16 på hver SSBN), og antall stridshoder på hvert fartøy

675 Deterrence in the 21st Century, holdt 13. juli 2010, gjengitt på MoD UKs hjemmeside.

676 SDSR, op.cit., Liberal Demokratene-omtalen fra s. 38, for Initial- og Main Gate-trinnene se s. 5.

fra 48 til 40. Det er anslått at dette vil gi innsparinger på £ 750 mill. i løpet av Spending Review-perioden (2011 til 2015), og £ 3,2 mrd. over kommende tiårs-periode. Av dette beløpet anslås inntil £ 2 mrd. å utgjøre utgifter som blir forskjøvet til etter kommende Spending Review-periode, de resterende £ 1,2 mrd. representerer rene innsparinger innen denne perioden, blant annet gjennom reduksjonen i antall operative stridshoder. Behovet for antall operative, tilgjengelige stridshoder reduseres ytterligere fra “fewer than 160 to no more than 120”, en 25 prosent reduksjon. Samtidig er det besluttet at taket for det totale kjernevåpen-arsenal (“overall nuclear weapon stockpile”) reduseres fra “not more than 225 to not more than 180 by the mid 2020s”.⁶⁷⁷ Nedrustningen vil derfor foretas over de neste ca. 15 år. Regjeringen fastslår at britene vil forbli “committed to the long term goal of a world without nuclear weapons”, i tråd med president Obamas langsiktige mål. Dette er et mål også NATO, men mer forsiktig og betinget, gir uttrykk for (se nedenfor).⁶⁷⁸

Regjeringen Cameron forplikter seg dessuten gjennom SDSR til følgende:

We are now able to give an assurance that the UK will not use or threaten to use nuclear weapons against non-nuclear weapon states parties to the NPT.⁶⁷⁹

Dette representerer således en viss justering og innsnevring av britenes nåværende kjernevåpen-doktrine, men rører ikke ved grunnpillarene. Den nye forpliktelsen følger, og er i overensstemmelse med, Obamas *Nuclear Posture Review* fra april 2010.

SDSR bekrefter i tillegg at britenes “continuous at-sea deterrent” opprettholdes.⁶⁸⁰ Innsparinger foretas med andre ord ikke gjennom å avstå fra kontinuerlige SSBN-tokt. Det fremholdes dessuten, med henvisning til og i overensstemmelse med “the Mutual Defence Agreement” med USA fra 1958, at britene er kommet til enighet med USA om “the future of the Trident D5 delivery system”, og at man er enige om at en ny type stridshode, som erstatning for den nåværende typen, ikke er påkrevet før “at least the late 2030s”. Det nåværende Parlament vil derfor ikke måtte ta stilling til denne stridshodemoderniseringen. Dette innebærer at anslåtte utgifter på £ 500 millioner blir forskjøvet forbi kommende 10 års-periode. Dagens Vanguard-SSBNs kan, “med tilstrekkelige investeringer”, kunne opereres sikkert frem til slutten av 2020-tallet/begynnelsen av

677 Ibid., s. 5 og 38f. foruten Guardian 19. oktober 2010, “David Cameron to delay Trident Replacement”.

678 NATOs Strategiske Konsept Active Engagement, Modern Defence, fra NATOs nettside. Se Preface, kulepunkt 4, der innledningen lyder “commits NATO to the goal of creating the conditions for a world without nuclear weapons”, som så kvalifiseres. Se videre rapport-diskusjon.

679 SDSR, ibid., s. 37.

680 For diskusjon av dette konseptet, se bl. a. Malcolm Chalmers, “Continuous at-sea Deterrence, Costs and Alternatives”, RUSI Briefing Note, juli 2010. Se også Guardian, 20. oktober 2010, lederartikkelen: “Defence and Security review: Groping for a strategy”. For diskusjon av Trident og britiske kjernevåpen, se bl. a. Michael Clarke, “Does my bomb look big in this? Britain’s nuclear choices after Trident”, *International Affairs*, 80:1, 2004, s. 49-62. Sabine Lee, “In no sense vital and actually not even important? Reality and perception of Britain’s Contribution to the Development of Nuclear Weapons”, *Contemporary British History*, nr. 2, juni 2006, s. 159-185, og Michael Middeke, “Anglo-American Nuclear Weapons Cooperation After the Nassau Conference: The British Policy of Interdependence”. *Journal of Cold War Studies*, nr. 2, Spring 2000, s. 69-96.

2030-tallet. Dermed legges det opp til at nye ubåter, missiler og stridshoder kan innføres innen noenlunde samme periode. Når design-arbeidet med nye ubåter innledes fra slutten av 2010, vil informasjon gradvis fremskaffes som gjør det mulig for den britiske regjering i neste parlamentsperiode, rundt 2016, å avgjøre hvorvidt britene skal ha tre eller fire nye SSBNs. Blair skjøv spørsmålet om antall ubåter foran seg i 2006, nå er dette ytterligere skjøvet på. De nye fartøyene vil kunne utstyres med kun 8 missilavfyringsrør sammenlignet med Vanguards 16.⁶⁸¹

Hvitboken (SDSR) fastslår at “it is right that the United Kingdom should retain a credible, continuous and effective minimum nuclear deterrent for as long as the global security situation makes that necessary”.⁶⁸² Review'en utdyper dette, og viser til behovet for “a minimum effective nuclear deterrent” som “the ultimate means to deter the most extreme threats”. Parallelt understreker man behovet for en mest mulig kost-effektiv løsning. Regjeringen hekter opprettholdelsen av dagens Trident-styrke og åpningen for en modernisering til at man “cannot dismiss the possibility that a major direct nuclear threat to the UK might re-emerge”. Camerons regjering bekrefter tidligere britiske regjeringers (siden Churchills på tidlig 1950-tall) vektlegging av at “the UK’s nuclear deterrent supports collective security through NATO for the Euro-Atlantic area”. Det gjøres et poeng av at britenes kjernevåpen utgjør et betydelig bidrag til alliansens “nuclear deterrence”.⁶⁸³ Også her foreligger klar kontinuitet i britisk tankegang.

Storbritannias kjernevåpen forblir derfor knyttet til NATO, og dermed opprettholdes også doktrinen om et “beslutningssenter nr. 2” (MDC), og troen på at dette skal gi synergieffekt for både Storbritannia og NATO. Det vises til at

the UK has long been clear that we would only consider using our nuclear weapons in extreme circumstances of self defence, including the defence of our NATO allies, and we remain deliberately ambiguous about precisely when, how and at what scale we would contemplate their use.⁶⁸⁴

Grunnlaget for SDSR når det gjelder opprettholdelsen av en britisk kjernevåpenstyrke, ble klart uttrykt også da forsvarsminister Fox under nevnte tale i juli 2010 fremhevet at “a global role for the UK is ... a necessity, not a luxury”, og samtidig fremholdt at “Britain must help shape a changing world, rather than merely react to it”. Slik sett la han seg solid bak tradisjonell britisk stormaktstenkning. I talen kom Fox inn på avskrekking-begrepet, og viste til at dette er bredt og dekker langt mer enn kjernefysisk avskrekking:

The concept of deterrence is as old as warfare itself and is far broader than just nuclear deterrence with which the concept came to be linked during the Cold

681 SDSR, op.cit., s. 39.

682 Ibid., s. 5.

683 Ibid., alle sitater fra s. 37.

684 Ibid.

War. [...] A broad deterrence posture, particularly conventional deterrence, has not outlived its usefulness with the end of the Cold War, but we must update our understanding and bring our concept of deterrence into the 21st Century.⁶⁸⁵

Regjeringen har forsøkt å reflektere et slikt syn gjennom den styrkestruktur SDSR legger opp til, som vi skal presentere i neste kapittel. Fox fremholdt i talen også at

Deterrence seeks to avoid conflict. It therefore has inherent legitimacy.⁶⁸⁶

For å oppnå troverdig avskrekking, er det noen ganger nødvendig å være tvetydig, andre ganger svært klar, om egen adferd, dersom hensikten med avskrekking fremdeles er å påvirke den aktuelle motparts oppfatninger og kalkyler. Innflytelse har svært mye med berørte aktørers oppfattelse (persepsjon) å gjøre. Fox brukte også betegnelsen *homeland* i tilknytning til forsvar, og la seg dermed nær amerikansk retorikk. Uttalelsen kan tolkes som at britiske nærområder vel så mye er det område som skal forsvares som de områder som eventuelt kan utgjøre basis for trusler mot alliert område. SDSR fokuserer imidlertid i andre retninger, og legger vekt på å kunne møte nye utfordringer i en globalisert verden, gjennom å være rustet for å håndtere en usikker utvikling med tanke på hvilke trusler og oppgaver som måtte dukke opp. Slike mer fremtredende sider ved SDSR skal også vurderes nærmere i neste kapittel.

Fox la i samme tale dessuten vekt på å knytte fortsatte britiske stormaktsambisjoner til NATO, ved å se landets militære kapasiteter innen en alliert ramme. Han hevdet at

Nato remains an alliance with a “nuclear culture” that should be reflected explicitly in the upcoming Strategic Concept.⁶⁸⁷

Man må følgelig anta at Whitehall fremdeles anser at deres egne kjernevåpen utgjør en “asset” i forhold til landets posisjon i NATO, og følgelig for alliansens betydning for britene. Når det gjelder alliansens “nuclear culture”, har briter og franskmenn funnet hverandre. I erklæringen fra det fransk/britiske toppmøtet i november 2010 heter det således blant annet: “As long as nuclear weapons exist, NATO will remain a nuclear alliance”. Det fastslås at et viktig rasjonale for begge lands kjernevåpenstyrker er knyttet til NATO: “British and French independent strategic nuclear forces, which have a deterrent value of their own, contribute to overall deterrence and therefore to Allies’ security”.⁶⁸⁸ Etter den franske gjeninntreden i NATOs militære strukturer, har britene derfor – iallfall på papiret – lykkes i å føre de to lands respektive kjernevåpen-politikk inn på en mer

685 Liam Fox, Deterrence in the 21st Century, holdt 13. juli 2010, op.cit.

686 Ibid.

687 Ibid.

688 UK-France Summit 2010 Declaration on Defence and Security Co-operation, Number 10s nettside, 2. november 2010. Begge sitater fra paragraf 23.

sammenfallende kurs. Paris har akseptert at også landets kjernevåpen eksplisitt og direkte er knyttet til alliert sikkerhet, slik britenes kjernevåpen doktrinmessig har vært fra sin tilblivelse. Dette er viktig nok, og skjer etter et tilsynelatende langt, gaullistisk mellomspill, men realiteten er nok snarere den at både franskmenn og briter fortsatt søker et grunnlag for at deres respektive kjernevåpen kan spille en viss selvstendig rolle (kfr. "have a deterrent value of their own"). Til tross for alle forskjeller mellom fransk og britisk politikk, har britene – kanskje ironisk nok – alltid hatt et visst gaullistisk drag over sin. Man har stått nær USA fordi man mener man må, ikke fordi London nødvendigvis liker det, og alltid med et øye til hvordan man kan eksponere en spesifikt britisk profil. Dette gjelder britiske kjernevåpen, men også landets tradisjonelle nr. 2-rolle i NATO, primært fra Den kalde krigen. Den nye koblingen til Frankrike kan understøtte en slik, noe tve-tydig, ambisjon. Samtidig bør man anta at Frankrikes mål med ethvert militært-relatert samarbeid er å fremme den europeiske profil av alliert samarbeid. For britene er dette trolig igjen bare et middel for noe mer. Britene vil gjerne benytte den europeiske sirkelen, men ikke være noen "organisk del" av den, slik franskmennene oppfatter seg å være. London ønsker kanskje fremdeles å stå med én fot i Europa og den andre utenfor. Nye internasjonale realiteter og ressursknapphet innebærer at dette er blitt vanskeligere, samtidig som Paris søker å lokke britene til å hoppe uti det europeiske bassenget med begge bena. I de Gaulles dager ville Paris betrakte et slikt hopp som et enten/eller. Med fransk NATO-gjeninntreden ville man i Paris imidlertid kunne se dette som et eventuelt både/og. Blair forsøkte, uten særlig hell, å styrke britenes trans-atlantiske interesser gjennom nærmere europeisk samarbeid. Den nye koalisjonsregjeringens avtale med Frankrike kan sees som en slags videreføring av dette prinsippet, av at europeisk profilering bør kunne styrke trans-atlantiske, og dermed allierte interesser, ved å bidra til, og helst sikre, at Frankrike på ulike måter er med ombord.

NATOs nye strategiske konsept stadfester den britiske fremstillingen av at NATO forblir en "nuclear alliance" så lenge kjernevåpen eksisterer. Britenes allierte setter således intet spørsmålstegn ved tradisjonell britisk doktrine. Konseptet gjør en viss distinksjon i betydning, likefullt nevner NATO Storbritannias og Frankrikes kjernevåpen nesten i samme åndedrett som USAs. De likestilles imidlertid ikke, men konseptet bekrefter den fransk/britiske felleserklæring om at både britiske og franske kjernevåpen bidrar til alliert avskrekking og dermed sikkerhet. Dette ivaretar også respektive, tradisjonelle franske og britiske preferanser og selvbilder. Britiske preferanser, som formulert av Fox (se avsnitt over), fikk også gjennomslag ved at det nye strategiske konseptet forplikter "NATO to the goal of creating the conditions for a world without nuclear weapons – but reconfirms that, as long as there are nuclear weapons in the world, NATO will remain a nuclear Alliance".⁶⁸⁹ Kvalifikasjonen er ikke ordrett, men svært lik ordlyden (se igjen avsnitt over)

689 NATOs Strategiske Konsept Active Engagement, Modern Defence, op.cit. Formuleringen hentet fra konseptets innledning ("Preface"), 4. kulepunkt. Siste del av formuleringen finnes også i konseptets paragraf 17.

fra det fransk/britiske toppmøtet (holdt ca. to uker før NATOs Lisboa-toppmøte).⁶⁹⁰

I konseptets paragraf 18 finner vi en ordlyd som også nesten er en blåkopi av Fox' tale fire måneder tidligere. Her heter det således:

The supreme guarantee of the security of the Allies is provided by the strategic nuclear forces of the Alliance, particularly those of the United States; the independent strategic nuclear forces of the United Kingdom and France, which have a deterrent role of their own, contribute to the overall deterrence and security of the Allies.⁶⁹¹

At britene i begge sammenhenger har fått gjennomslag for en slik ordlyd, som nå sammenfaller med både amerikansk og fransk syn, indikerer at Londons innflytelse i NATO fremdeles er betydelig. London har nå NATOs, herunder formelt også USAs, oppdaterte aksept av at briterenes kjernevåpen er "uavhengige". Samtidig kan ordlyden tolkes som en bekreftelse på at alliansen ikke minst ser britiske kjernevåpen (sammen med de franske) i en *europaisk* sammenheng, altså som virkemidler som primært bidrar til å avskrekke fra anslag eller uønsket press mot de europeiske allierte, selv om disse våpen sees som bidrag til NATOs overordnede, generelle avskrekingskapasitet. De tiltak som er gjennomført på britisk side "belønnes", og den brede politiske støtten i det nåværende Parlamentet for den rådende britiske kjernevåpen-doktrinen støttes, gjennom NATOs påpekning av at alliansen har "dramatically reduced the number of nuclear weapons stationed in Europe and our reliance on nuclear weapons in NATO strategy".⁶⁹² Disse tiltakene har vært iverksatt for å imøtekomme Labours interne opposisjon (under Blair og Brown) og koalisjonspartneren Liberal-Demokratene (LibDems) i Camerons regjering, men de er også i overensstemmelse med USAs politikk.

Fransk/britiske toppmøter avholdes årlig. Det omtalte møtet i 2010 ble holdt i London, der enigheten om å intensivere det militære samarbeidet ble nedfelt gjennom en bred samarbeidsavtale med 50 års varighet. I en separat, underordnet avtale ble partene enige om å samarbeide fra 2014 om atomsikkerhet, ved å utvikle en fellesdrevet enhet ved det franske atom-etablisementet i Valduc, som vil "model performance of UK and French nuclear warheads and materials" i samarbeid med et felles teknologiutviklings-senter i Storbritannia (Aldermaston).⁶⁹³ Denne forståelsen skal ha fått amerikansk velsignelse, og kanskje passerer et veiskille når Storbritannia og Frankrike nå enes om et slikt samarbeid.⁶⁹⁴ Selv om briter og franskmenn avtalte å inngå i nærmere militært samarbeid

690 Imidlertid kan også den fransk-britiske teksten her være diktert av forhåndskjennskap til hva som ville bli omforente allierte formuleringer i det strategiske konseptet, slik det ble offentliggjort to uker senere.

691 Ibid., paragraf 18.

692 Ibid. Denne formuleringen finnes i paragraf 26, 2. kulepunkt.

693 Guardian, 2. november 2010, Patrick Wintour, Political Editor, "Britain and France sign landmark 50-year defence deal".

694 Economist, 6. november 2010, "Divided we fall", s. 43. Her fremgår det bl. a. at "With the blessing of the United States, Britain's Aldermaston research establishment will concentrate on developing technology, while its French coun-

både om en felles ekspedisjonsstyrke (“task force”) og en sjøbasert slagstyrke knyttet til de to lands hangarskip (britene vil få sitt nye først etter 2020), er det imidlertid lite som tyder på at partene akter å inngå i nærmere samarbeid om sine respektive sjøbaserte kjernevåpen-styrker, men snarere om kost-effektive løsninger som gjør anskaffelse og drift rimeligere for begge parter. Cameron gjorde det under pressekonferansen klart at avtalene inngått med president Sarkozy “would not weaken British sovereignty and did not amount to sharing of the UK’s nuclear deterrent”.⁶⁹⁵ Oppi all tale om økt samarbeid, legger partene fortsatt vekt på uavhengighet.

For begge land er det trolig viktig at man ikke står alene som europeisk atommakt (hvis man ser bort fra Russland). Skulle britene avvikle sine kjernevåpen, ville Frankrike for eksempel kunne utsettes for press fra Tyskland om å gjøre det samme. Enigheten med Frankrike er viktig i britisk sammenheng også fordi Frankrike og Storbritannia hittil har beskyttet seg mot gjensidig innsyn i respektiv kjernevåpen-kunnskap og teknologi. Nå åpner man for innsyn og samarbeid, som Sarkozy betegnet som bekreftelse på “a level of confidence between our two nations unequalled in history”.⁶⁹⁶ Britene vil med dette få tilgang til de godt finansierte franske atom-laboratorier etc. Av avtaleteksten fremgår at partene har avtalt å samarbeide om “the technology associated with nuclear stockpile stewardship in support of our respective independent nuclear deterrent capabilities”.⁶⁹⁷ På annet hold er dette omtalt som “Britain sharing in France’s nuclear warhead simulation testing facilities”.⁶⁹⁸ Slikt samarbeid skal følgelig “ensure long-term viability, security and safety” for briternes “nuclear warheads and other materials”.⁶⁹⁹ Partene ble dessuten enige om å “develop jointly some of the equipment and technologies for the next generation of nuclear submarines”. For dette formål skal en felles studie påbegynnes og “arrangements avtales” i 2011.⁷⁰⁰

Det er derfor langt fra tale om at britene her bytter ut det fundamentale samarbeidet med USA om sitt kjernevåpensystem med fransk samarbeid, snarere at man sikrer et nyttig og kost-effektivt supplement, som samtidig kan styrke britiske myndigheters europeiske alibi, noe som kan komme til nytte ved en senere korsvei. Kanskje signaliserer avtalen med Paris at sårene etter opptakten til, og gjennomføringen av, Irak-invasjonen i mars 2003 langt på vei er leget. Hovedhensynet synes uansett å være økonomisk diktert: Som i SDSR er stikkord for intensjonene om økt fransk/britisk militært samarbeid “obtain greater value for money” og “maximise our capabilities”.⁷⁰¹ Disse forhold skal nærmere omtales i neste kapittel, i tillegg til hvordan briternes forhold til Frankrike kan påvirke

terpart at Valduc will carry out simulated warhead testing”.

695 Guardian, Wintour, 2. november 2010, op.cit.

696 Financial Times, 3. november 2010, “France and UK hail accord on defence”. På (Downing Street) Number 10s nettside, 2. november 2010, brukes samme uttrykk i presentasjonen av avtalen: UK and France open “new chapter” on defence cooperation, mens “unprecedented” brukes i selve avtaleteksten fremfor “unequalled”.

697 UK-France Summit 2010 Declaration, op.cit., paragraf 7 b).

698 Economist, 16. oktober 2010, “Entente or bust”, s. 29.

699 Summit Declaration, op.cit.

700 Ibid., paragraf 12.

701 Ibid., paragraf 5.

kalkyler knyttet til bruk av britisk militær makt. Britene ble også enige med Frankrike om å støtte et alliert missilforsvar, som USA ønsker, under forutsetning av at systemet er “financially realistic” og i samsvar med trusselnivået “arising from the Middle East”. Viktigst synes det imidlertid at de to landene er enige om at “Missile defence is a complement to deterrence, not a substitute”.⁷⁰² Skal de to lands kjernevåpenstyrker fortsatt ha en funksjon, må missilforsvarsordninger som iverksettes ikke undergrave troverdigheten av de, relativt sett, beskjedne britiske og franske atomstyrkene. Felles utfordringer knytter franske og britiske interesser sammen.

Vi kan konkludere med at hva briterenes kjernevåpen-kapasitet angår, er doktrinen som beskriver deres rolle og funksjon fremdeles den samme, men man åpner imidlertid for en skånsom tilpasning til at denne kapasiteten skal inngå i et oppdatert avskrekkings-konsept som er tilpasset nye utfordringer og trusler. Samtidig har man tatt nok et skritt i retning av reduksjon i antall stridshoder, og introdusert en ny forpliktelse/garanti i forhold til NPT-stater, og dermed sikret samsvar også her med USAs linje. Ambisjonen med briterenes kjernevåpen forblir uansett den samme: Å opprettholde landets eksklusive posisjon som kjernevåpenmakt som én av få, og dermed bidra til å bevare Storbritannia som stormakt og viktig internasjonal aktør.

702 Ibid., paragraf 23.

21. århundre – nye samarbeidsmønstre og britisk militærmakts relevans

NATO SOM RAMME FOR “AD HOC”-SIKKERHETSAKTIVITET

Perioden 1989/91–2001 var en post-sovjetisk periode, men samtidig både perioden for europeisk samling og en opptakt til den globaliserte verden, med sitt nye sett av trusler og utfordringer, som er kommet klart til syne etter 9/11. Fordi den europeiske samlingen skjedde parallelt med at blodige kriger ble utkjempet på Balkan, ga dette britene en rolle i Europa der de kunne profilere sitt sterke kort: Landets militære styrker. Britenes militære nærvær på kontinentet ble derfor hverken utfordret eller stilt spørsmål ved, snarere tvert imot, både på de britiske øyer og blant kontinentale land. Dette bidro til å utsette de vurderinger britene det siste tiåret, etter 2001, har måttet ta stilling til.

Sovjetunionen definerte engang britenes behov for å være til stede på kontinentet. Dette påvirket det britiske militære nærværs karakter, med fokus på stasjonært baserte styrker som skulle bidra til å avskrekke et sovjetisk angrep. Selv om arvtageren Russland fremdeles utgjør en utfordring, og generelt fremstår som hverken venn eller fiende for vestlige land, peker utviklingen i retning av at Russland vil spille en beskjeden rolle internasjonalt, bortsett fra å være en betydelig naturressursprodusent og -eksportør. Russlands potensial for å skape sikkerhetsutfordringer i Europa skal imidlertid ikke undervurderes, derfor vil NATO fremdeles ha en viktig funksjon i forhold til behovet for å motvirke at dette skjer. Her vil britene også dele interesse med sine allierte. Om det nåværende system i Russland ikke lar seg reformere, kan dette bidra til å svekke landet ytterligere, og gi grobunn for russisk adferd som kan bli vanskeligere å forutse.⁷⁰³ I forhold

⁷⁰³ Economist, 11. desember 2010, “The State of Russia. Frost at the core”, s. 25–28. Artikkelen hevder at korrupsjon definerer systemet; at Russland ble sterkere rammet av finanskrisen fra 2008 enn alle andre industriland, som viste

til 1990-årenes Russland, fremstår dagens utgave mer moderne, men fordums storhet vil bli vanskelig å mane frem igjen. USA har en tidløs interesse av stabilitet i Europa, og NATO har skapt mulighet for dette i den vestlige delen av det eurasiatiske kontinent. NATO som ramme for USAs nærvær i Europa har også vært ramme for at EU har kunnet utvikle seg. Om Europas betydning reduseres i internasjonal politikk og i forhold til USAs oppmerksomhet, vil ikke grunnleggende amerikanske interesser knyttet til stabilitet og sikkerhet i Europa endres eller forsvinne. Europeisk samling siden 1990 har vist dette, og fortsatt knyttet USA aktivt til Europa. NATO vil fremdeles tilby Washington en egnet ramme for amerikansk involvering i Europa, et engasjement som må videre tilpasses for å bidra til at den oppnådde stabiliteten ikke settes overstyr. I den forstand vil Storbritannia fortsatt ha betydning og interesse sett fra USA.

I strategisk forstand involverte USA seg permanent i Europa fordi Tysklands totale nederlag i 1945 etterlot et stort maktvakuum som bare Sovjetunionen ellers kunne fylle. Endringene i fordeling av makt i Europa ble så store at bare Romerrikets fall fremstår som sammenlignbar. Utviklingen tilsa at Storbritannia og USA måtte fortsette å samarbeide tett, fordi de begge hadde interesse av å forhindre at kontinentet ble behersket av en fiendtligsinnnet stat.⁷⁰⁴ Nå står hverken London eller Washington lenger overfor en slik motpart. Samtidig tyder utviklingen på at Russland, langt fra å være en "emerging power", i økende grad vil kunne få felles interesser med Europa og NATO-landene, stilt overfor vesentlig større utfordringer i syd og øst (som Kina, Midtøsten, Kaukasus, Iran, Sentral-Asia (herunder Afghanistan), Korea og Japan). Moskva vil trenge partnere og ryggdekning, både for å kunne modernisere seg, og dessuten i sikkerhetsmessig og økonomisk forstand. Russland er i utgangspunktet et land med svært få venner. I økende grad vil Russland kunne bli et *objekt* for de største, USA og Kina, snarere enn å være *subjektet*, aktøren, som har egentlyngde nok til å spille de to ut mot hverandre, eller USA ut mot Europa. For Kina er Russland primært "the strategic rear", som man ikke ønsker uventede utfordringer fra. Derfor søker Beijing et betinget samarbeid med Moskva, som neppe vil utvikle seg til et genuint strategisk partnerskap. Når man idag taler om forholdet mellom Øst og Vest, tenker man gjerne på USA og Kina, eller Vesten og den muslimske verden, i stadig mindre grad på forholdet mellom NATO og Russland. NATO kan, forsterket gjennom formelle skritt som ble tatt under Lisboa-toppmøtet i november 2010, imidlertid fremstå som en mulig langsiktig partner for Russland. Bedre forbindelser til Russland ville passe godt inn i USAs strategiske utsyn, der det vil være nyttig å ha en russisk partner i forhold til utfordringer knyttet til Kina, eller til utfordringer i regioner som er ustabile eller har et klart konfliktpotensial langs Russlands grenser. Fra amerikansk perspektiv ville det være en fordel dersom det vestlige område av det eurasiatiske kontinent som preges av stabilitet kunne utvides østover. Avtaler og forståelse med Kreml som fremmer

systemets strukturelle svakheter: at sammenblandingen av statlige interesser med maktelitens personlige, økonomiske interesser er knyttet til fravær av rettstat, maktbruk og fokus på forbruk. Dette har bidratt til vesentlige underinvesteringer i infrastruktur og produksjonsmidler, som vil kunne svekke Russlands stilling på noe lenger sikt.

704 Gaddis, op.cit., s. 61f.

dette vil ha betydning for USA. Russiske myndigheters evne og vilje til samarbeid vestover vil imidlertid være begrenset av deres tradisjonelle behov for å opprettholde et visst nivå av motsetninger overfor omverdenen og Vesten, for å kunne sitte tilstrekkelig trygt. Denne samarbeidsviljen og -evnen er dessuten avhengig av den russiske maktelites egne økonomiske interesser, og i hvilken grad eliten kan, og vil, ta hensyn til befolkningens politiske behov og ambisjoner. Russland er derfor en svært usikker størrelse i internasjonal politikk. NATOs fremtid vil trolig i økende grad tuftes på utfordringer som *ikke* har sin opprinnelse i Russland, et post-kolonialt land som i hovedsak er europeisk basert, som har store inntekter fra naturressurser, og som leter etter både en rolle og identitet, samtidig som det interne systemet synes å stivne i stagnasjon og korrupsjon.

Britene leter også, på sin måte, etter en moderne stormaktsrolle. Londons søken etter dette må skje i forhold til en alliert utvikling der Storbritannias rolle fremstår som uklar. Om britene skal bevare en slags stormaktsrolle, må London se bortfor sin historiske, euro-atlantiske etterkrigsrolle som kontinental beskytter og støttemakt, slik denne er utformet og praktisert innen rammen av NATO. En stormaktsrolle må finne nye uttrykk, og baseres på et nydefinert grunnlag. Bakteppet er at Europas umiddelbare betydning for USA svekkes, fordi Washington ikke lenger ser noen primærtrussel fra det europeiske kontinentet. Amerikansk oppmerksomhet vil derfor – iallfall inntil videre – reduseres, og USA vil være mer aktiv når det gjelder å finne nye partnere og allierte i områder som får større strategisk, politisk og økonomisk betydning, som i forskjellige deler av Asia, inkludert i regionene definert av Kina og Midtøsten.

Under Den kalde krigen førte Europas sentrale rolle i USAs politikk til at amerikanerne også trengte nære allierte. Ut fra 2. verdenskrigs samarbeid og britenes særlige egenskaper og vilje til å bruke makt, pekte London seg ut som en viktig alliert. Britenes selvbilde om å være en autonom aktør ble understøttet av at de britiske øyer faktisk utgjorde et springbrett for USA i forhold til kontinentet, både politisk og militært. Når amerikansk oppmerksomhet og ressursbruk nå vendes mot Asia, er det samtidig vesentlig for Washington å beholde Europa som et stabilt kontinent av relativt likesinnede land, som ikke representerer ytterligere utfordringer USA må hanskes med. NATO vil spille en viktig rolle for dette, som ramme og forum både for USAs fortsatte nærvær og for at Washington kan formidle sine interesser i forhold til Europa overfor europeiske allierte. Å bevare NATO vil kreve et visst amerikansk engasjement, men dette synes å være en rimelig utgift for Washington i forhold til alternativet, slik USA fikk dyrekjøpt erfaring med gjennom forrige århundres europeiske totalitarisme og "borgerkriger".

I hovedsak synes den internasjonale utvikling å føre til at britene, som andre europeere, også vil være nyttige for USA i den grad de kan bistå i å gi amerikansk politikk i andre regioner legitimitet. Det vil være en bonus-effekt dersom europeerne også tidvis kan tilby begrensede, i økende grad spesialiserte, militære bidrag til USA. Samtidig vil nord-amerikanere og europeere fortsette å dele flere interesser og verdier. Erfaringene med allierte operasjoner ute etter 2001 tilsier at USA vil være mer selektiv når slike

sikkerhets-utfordringer skal møtes. Utviklingen kan tyde på at USA har resignert i forhold til NATOs egnethet i forhold til større oppgaver, tatt skjeen i egen hånd og samtidig beholdt den allierte rammen: Ved siden av rituelt preget kritikk av manglende europeiske bidrag, har man sett en faktisk amerikanisering av ISAF, der USAs innslag er blitt mer dominerende. Hva europeiske allierte faktisk bidrar med til alliert aktivitet ute, i den grad man vil ha intern alliert enighet om slik fremtidig aktivitet, vil imidlertid ha betydning i amerikansk politikk og for USAs syn på sine allierte.

Den amerikanske "vennlige likegyldighet" overfor Europa, som står i klar kontrast til den bevisste politikk USA førte på 1990-tallet da Europa ble samlet, gjør det kanskje unødvendig for London å måtte velge mellom USA og "resten", inkludert Europa.⁷⁰⁵ Utviklingen fører til at britene i økende grad blir betraktet som del av Europa i amerikanske øyne, og blant annet derfor må spille ut sine interesser og profilere seg overfor USA *gjennom* Europa. Dette er en utfordring for et land som siden 1940-årene har hatt en klar prioritering: Først forholdet til USA, så NATO, og dernest Europa. Londons globale perspektiv har preget alle elementene.

Utviklingen de siste ti år, med Afghanistan og Irak, har vist USA at Storbritannia ikke kan "deliver a NATO Europe the way the US would like it".⁷⁰⁶ Siden 1990 har NATO forsøkt å omskape seg selv på flere måter, først ved å fremstå som garantist for at tysk samling ikke skulle velte europeisk stabilitet, dernest som garantist for de nylig uavhengige øst-statene (flere av dem tidligere sovjetiske republikker) og dermed for den europeiske samlingen, så fødselshjelper og politi for at nye stater på Balkan kunne etableres, og til slutt en slags global aktør ("a go-anywhere alliance"). Sistnevnte, symbolisert ved NATOs Afghanistan-nærvær, har samtidig vist at tidligere felles interesser, knyttet til den felles trusselen Sovjetunionen, naturlig nok er svunnet hen og erstattet av et knippe forskjellige interesser og perspektiver, som også innebærer at europeiske og nord-amerikanske interesser generelt på flere viktige felt ikke lenger sammenfaller.⁷⁰⁷ En allianse som ble skapt i forhold til en definert utfordring er nå blitt en institusjonell ramme for felles tiltak og aktivitet der man kan samle enighet.

Denne utviklingen skaper utfordringer for britene, i den grad de holder seg til sitt tradisjonelle selvbylde og sine klassiske internasjonale ambisjoner. Situasjonen er i én forstand blitt lettere, siden motstridende interesser ikke like klart synes å stå imot hverandre når London skal vurdere samarbeid både i forhold til USA og til det europeiske kontinent. Samtidig representerer det en utfordring at, som det er hevdet, forsvar og sikkerhet i Europa er blitt "essentially ad hoc, driven by shifting coalitions of the willing and able".⁷⁰⁸ Britenes nye forsøk på å etablere et bilateralt sikkerhetssamarbeid med Frankrike kan illustrere begge forhold, både at London har større handlefrihet i forhold til Europa, men

705 de Durand, op.cit., s.8.

706 Ibid., s. 8.

707 Guardian 18. november 2010. Martin Kettle, "For 60 years, Nato has kept the peace in Europe. What now?"

708 Michael Clarke, Daily Telegraph 13. september 2010, "Strategic Defence and Security review, Britain faces impossible choices in an uncertain world".

samtidig at ad hoc-pregede tiltak må gjennomføres for å fremme Storbritannias posisjon i dette bildet, et uklart bilde som trer frem og kan karakteriseres som “a fog of peace”.⁷⁰⁹ Dersom mange allierte land ikke oppfatter noen reell direkte trussel, kan dette gi utslag for deres vilje til å bidra til felles alliert aktivitet, særlig ute. Dermed svekkes også grunnlaget for at britene fortsatt skal kunne spille en rolle innen den tredje sirkelen.

Når Europa ikke lenger er like viktig for USAs sikkerhets- og strategiske interesser, står de britiske øyer i fare for å fremtre som et “gammeldags Australia”, en trofast, likesinnet venn, engelsk-talende og tidvis nyttig, men mindre interessant: En nær støttespiller som ikke befinner seg i sentrum, men stadig mer i utkanten. “Utkant” vil i økende grad defineres av avstand – geografisk, politisk og militært – til Asia, men kan påvirkes av om det oppstår utfordringer i områder med potensial for kriser, som “the Greater Middle East”, hvor britene som omtalt historisk har vært aktive. At britene tidligere befant seg i sentrum av oppmerksomheten, skyldtes også at landet kontrollerte et imperium med vesentlige interesser og besittelser øst for Suez, nettopp i Asia. Skal London kunne påkalle USAs interesse og oppmerksomhet i en slik ny kontekst, vil det følgelig kreve stadig mer. Samtidig velger London gjennom SDSR å nedtone militær makt som egnet virkemiddel. Flere faktorer som parallelt vil bidra til at betydningen av NATO for britene kan reduseres synes således å foreligge. Det “nye Australia” kan være et referansepunkt for britene: Fra 1980-årene har Australia omdefinert sin politikk og rolle i internasjonal politikk. Båndene til Storbritannia og Vest-Europa er svekket, tilknytningen til USA er styrket, og samtidig har landet engasjert seg “lokalt”, som aktiv *regional* aktør i forhold til sikkerhetsproblemer i nærliggende asiatiske områder.⁷¹⁰ Ved å holde opp et slikt speil, ser man hva britene står overfor: Skal London beholde sine ambisjoner om å spille en rolle “over havet”, eller bør man konsentrere seg mer om egne nærområder, både over Kanalen og i forhold til det nordlige Europa, regionalt? Hittil er svaret lite entydig.

Når USA ikke lenger ser internasjonal utvikling gjennom et europeisk prisme, er dette et nytt skritt i utviklingen bort fra det som i 1940 var et Europa-basert globalt system. I dette lys innebærer den fransk/britiske samarbeidsavtalen både britisk og fransk posisjonering for å bruke “felles vilje og evne til global projisering av militær makt” som et verktøy for sammen å styrke hvert lands posisjon både i forhold til USA, NATO og europeisk samarbeid. Dette kan sees som et tiltak for å bringe Europa på banen, men kan også reflektere generell europeisk knapphet på militære ressurser. Suez-paradigmet, de to lands motsatte valg av strategi etter Suez 1956, der britene søkte nærmere USA, og besluttet aldri igjen å havne på feil side i forhold til USA, mens franskmennene søkte økt innflytelse gjennom strategisk autonomi, synes med denne avtalen å være delvis utviklet. Britenes erfaring de siste ti år har vært at det tette forholdet til USA, understøttet av betydelig britisk militær innsats i både Irak og Afghanistan, ikke har gitt forventede gevinster i form av britisk innflytelse over hverken aktuell amerikansk politikk eller USAs

709 Kettle, Guardian, op.cit.

710 Se Coles, op.cit., kapittel 7 (Australian Interlude), s. 162-174.

strategiske veivalg. Frankrike, på sin side, har erkjent at bestrebelsene på å motvirke amerikansk makt har vist seg like forgjeves, og snarere har virket "self-defeating".⁷¹¹ Paris tok et viktig skritt i erkjennelse av dette, ved å gjeninnføre i NATOs integrerte militære strukturer. Dette skrittet har gjort 2010-avtalen og forståelsen med britene desto enklere, særlig for London.

Forsøkene på å definere, og ikke minst iverksette, en europeisk sikkerhetspolitikk i EU-regi (Common Security and Defence Policy (CSDP) etter Lisboa-traktaten) har så langt strandet på manglende ressurser, forskjellige strategiske interesser og motstridende politiske prioriteringer. Frankrikes forsøk på å etablere et effektivt og troverdig europeisk forsvarssamarbeid må sees som et ønske om å etablere en motvekt mot Tysklands økonomiske makt. Frankrike har sett for seg en fransk lederrolle her, men innså allerede gjennom St. Malo-avtalen i 1998 (se kapittel 8) at man trengte britene med i forsettet når det gjaldt forsvar og sikkerhet. Den bilaterale samarbeidsavtalen av november 2010 kan også betraktes som et forsøk på å "contain" og "countervail" Tyskland. Slik sett forsøker britene å opprettholde en ny "balansør"-rolle. I tillegg til behovene for å balansere Tysklands ledende rolle i Europa, ble tyskerne holdt utenfor det anglo-franske militære samarbeid fordi både Storbritannia og Frankrike deler synet på betydningen av å kunne projisere makt, og derfor vil være villig til å deployere militære styrker også i fremtiden, mens London og Paris ikke kan basere seg på tysk medvirkning her. I denne forstand er avtalen ikke spesielt rettet mot Tyskland, men søker å opprettholde britisk og fransk strategisk innflytelse på globalt nivå, der "pooling of resources" er blitt en nødvendighet for begge land. Britene er blitt like mye av en *demandeur* som Frankrike i deres tosidige forhold. London erkjenner dessuten at de ikke kan drive noen kile inn mellom Paris og Berlin, som samarbeider tettere på alle andre områder enn militær makt og strategisk bruk av makt.⁷¹² Økt fransk/britisk samarbeid kan dessuten indikere at de to har erkjent at både NATO (ikke-artikkel 5) - og EU-operasjoner på lavere krise- og intensitetsnivå i stadig mindre grad er egnet til å profilere de to landene som stormakter.

I motsetning til britene, synes ikke Tyskland lenger å følge mønsteret "først NATO, dernest EU". Tyskerne handler aldri alene, men vil velge flernasjonale rammer avhengig av hva som tjener tyske interesser, som i økende grad er europeiske og tyske, og i mindre grad trans-atlantiske. Tyskland har grunnleggende interesse av at USA forblir i Europa som primær sikkerhetsaktør, men samtidig er det oppstått økende disonans mellom tysk og amerikansk politikk, også fordi Tyskland hittil har klart seg langt bedre ut av finanskrisen enn både USA og de fleste europeiske land. Tysk politikk viser i økende grad tendens til "direktorat-tenkning", at utvalgte, ledende aktører tar styringen.⁷¹³ Dermed beveger

711 de Durand, op.cit., s. 4 og 8.

712 Synspunkter fremkommet under IFS' konferanse "Germany in international policy" 19. november 2010. Teksten refererer delvis til vurderinger gjort av henholdsvis professor Carlo Masala, (Universität der Bundeswehr, München), dr. Patrick Keller (Konrad Adenauer Stiftung, Berlin) og dr. Alister Miskimmon (Royal Holloway University of London).

713 Ibid., Masala. Se også Economist, "Power shift", 11. desember 2010, som hevder at Eurokrisen (valutasamarbeidet) har ført til en klar maktforskyvning innen EU fra Frankrike til Tyskland.

Berlin seg bort fra det som har kjennetegnet vest-tysk og tysk etterkrigspolitikk, at hensyn også er tatt til småstaters synspunkter og interesser, og mer i retning av tradisjonell britisk stormakts- og fransk "triumvirat"-tankegang.

Tysk politikk er blitt mer preget av "Forum shopping", av å finne en egnet ramme for felles politikk når og hvor Berlin ønsker å engasjere seg. I den grad tysk politikk derfor beveger seg bort fra en bred, multilateral tilnærming til en mer selektiv, "chambre séparée"-linje, kan dette true med å undergrave de institusjoner Tyskland er avhengig av – og har bidratt vesentlig til siden 1950-årene – for å sikre mot tysk *alleingang*. Mens tyskerne er aktive og i betydelig grad influerer dagsordenen når det gjelder finans- og økonomisk politikk, forblir de passive i utvikling av arrangementer som baserer seg på bruk av militær makt.⁷¹⁴

I NATO-sammenheng synes Tyskland å være en bremsekloss, og har således på ett vis overtatt Frankrikes tidligere rolle. I ESDP/CSDP-sammenheng har Berlin heller ikke vært spesielt aktiv. Finanskrisen kom slik sett Tyskland til unnsetning, fordi den påla Frankrike og andre "ivrige" europeiske land å redusere sine ambisjoner på vegne av europeisk sikkerhets- og forsvarssamarbeid.⁷¹⁵ Den gjorde det dessuten mye vanskeligere for britene å "levere NATO Europa", det vil si europeiske allierte som var villige og evnet å bidra vesentlig til amerikansk militær aktivitet ute. Situasjonen er mindre besværlig for den som ønsker beskjeden endring i NATOs – og delvis i CSDPs – agenda, som Tyskland. Den er derimot desto mer besværlig for den som ønsker endring ("counter-insurgency", samspill mellom NATO og andre sivile aktører (*Comprehensive Approach*), anti-terror tiltak, foruten missilforsvar), og som tradisjonelt er villig til å medvirke i intervensjon, slik som britene. Resultatet av at Tyskland har vært motvillig i forhold til denne nye agendaen, og er blitt en mer usikker størrelse i NATO, slik London ser det, er at nytten av alliansen reduseres for britene. Dette vil forsterke tendensen nettopp til at europeisk sikkerhet søkes ivaretatt gjennom klarere ad hoc-løsninger, som den fransk/britiske avtalen. Dette er neppe hva britene tenker på når de benytter formuleringen "networked world", men Camerons "this open, networked world plays to Britain's strengths" (se kapittel 3) må egentlig tolkes som påpekning av at nye samarbeidsnettverk, basert på bilaterale og flernasjonale kontakter, også i sitt vesen vil måtte bli mer ad hoc-preget. Dersom samarbeidsmønsteret blir løsere og situasjonstilpasset, vil den bilaterale bærebjelken, "the special relationship", fremstå som desto viktigere for London. Utfordringen ligger i at den internasjonale utviklingen gjør det vanskelig for Washington å gjengjelde dette. Dermed trues også britenes tradisjonelle byggverk, der medvirkning i formalisert flernasjonalt sikkerhetssamarbeid (som NATO) må tuftes på nære britiske forbindelser, særlig til USA, men også til øvrige "store".

Allerede i januar 2010 hadde Toryene i sitt "Green Paper" før valget identifisert "wil-

714 Ibid. Uttrykket "Forum shopping" brukt av Miskimmon og "chambre séparée" av Kåre Dahl Martinsen.

715 Ibid., kfr. Keller og Masala. Uttrykket Tyskland som "NATOs nye Frankrike" nevnt av Keller.

lingness to play a part far beyond our borders” som en britisk “key national strength”.⁷¹⁶ Få måneder senere, etter valget, la den nye britiske utenriksminister (fra samme parti) vekt på “Britian as an active global power and the closest ally of the United States” som sin og briterenes langtidsvisjon (se kapittel 4). Britisk innflytelse internasjonalt hektes derfor til en særlig rolle i forhold til USA. En slik kobling er ikke uten farer dersom den skal følges opp i praktisk politikk. Hague fastslo dessuten at verden både er blitt mer flernasjonalt, men samtidig også mer bilateral. Betydningen av bilaterale forbindelser er trolig generelt økende i en globalisert verden, og London vil utvikle slike med flere land britene ikke i særlig grad tidligere har samarbeidet med. Så langt synes intensjonen realistisk. At slikt samarbeid skal bidra til grunnlaget for at London fremdeles skal kunne hegne om sin klassiske rolle, som nå betegnes som “active world power”, er derimot mindre realistisk, både når det gjelder mål og strategi. Britene har imidlertid vist vilje til å revurdere eksisterende forbindelser til andre land (utenom USA), søke nye muligheter som kan fordele byrdene bedre, og for slike formål trekke nye samarbeidsland tettere inn. Akkurat som britene ikke kunne utgjøre noen kjerne i en “tredje makt”, en egen, autonom maktfaktor i internasjonal politikk, bør ikke britene gjøre seg altfor store forhåpninger om å kunne spise kirsebær med de store gjennom å inngå i et nettverk av nytt samarbeid med små og store land.

Hagues kobling av briterenes roller som henholdsvis “aktiv global makt” og “USAs næreste allierte” kan tolkes som Whitehalls forsøk på å mane frem et fremtidsbilde som man er kommet i skade for å ha forbyttet med gårdsdagens bilde. Å være “USAs næreste allierte” innebærer villighet til å være der det internasjonale fokus er, og bære byrdene ved dette. En mer pragmatisk tilnærming til hva britene kan håpe på å oppnå, synes imidlertid å ha seget inn. Med sine begrensede ressurser vil Storbritannia, oftere beliggende langt fra der det skjer, ha desto større problemer med å stille opp, for eksempel dersom det skulle oppstå stridigheter med utgangspunkt i Korea, over 60 år etter den definerende krigen der. Skulle strid oppstå, vil Kinas, USAs, Japans og regionale aktørers interesser bli involvert. Hva skulle i så fall være briterenes rolle, hvilken “added value” kunne de tilby, og hvilke funksjoner skulle britene dekke som ikke japanere, sør-koreanere, eller australiere kunne gjøre for amerikanerne? Situasjonen er neppe den samme i andre regioner, som Midtøsten, men mønsteret kan bli noenlunde tilsvarende: USA vil søke å finne regionale støttespillere, slik Storbritannia var i forhold til det europeiske kontinent fra 1940-årene. I slike tilfelle vil behovet for å ha britene med “ut” kunne reduseres i Washingtons øyne. Utviklingen her vil blant annet avhenge av hvor kriser oppstår, og hvordan de søkes håndtert særlig fra USAs side.

Det kan derfor stilles spørsmål ved om den sentrale bilaterale forbindelsen, den til USA, vil forbli like vesentlig, også for britene. Siden militær makt angivelig ikke lenger skal spille samme viktige rolle for “the special relationship”, vil det fremstå desto mer krevende å oppdatere grunnlaget for forholdet. At London forblir global møteplass og fi-

716 Petrie, op.cit., viser til Conservatives, A Resilient Nation – National Security Green Paper, januar 2010, s.11.

nanssentrum vil understøtte dette, men vil neppe være tilstrekkelig, heller ikke at britene fortsatt vil beherske engelsk best. At Hague og Whitehall samtidig forutsetter at denne bilaterale forbindelsen skal betinge britenes fortsatte globale rolle, synes lite realistisk, og kan vise seg uheldig. Også fordi NATO står tilbake som ett virkemiddel britene fortsatt kan bruke for å sikre "the special relationship". Har alliansen potensial til dette?

Den britisk/franske avtalen i november 2010 kan være et eksempel på nye ad hoc-arrangementer. CSDPs åpning for "permanent strukturert samarbeid" (PSS), der noen EU-land kan handle på vegne av alle (og EU som sådan), kan være et annet eksempel, som introduserer mer fleksibilitet når det gjelder å kunne ivareta europeisk sikkerhet, samtidig som troen på EU som felles aktør er svekket. Utviklingen går i retning av at NATO og EU/CSDP i større grad blir institusjonelle, faste rammer for aktivitet foretatt av koalisjoner av villige. Dette kan være både gode og dårlige nyheter for britene. Man skulle forvente at finanskrisen og reduserte forsvarsbudsjetter førte til økt samordning og "pooling of resources" blant europeiske allierte, enten det skjer innen NATO- eller CSDP-rammen. Realiteten er at man ser klare tendenser til en renasjonalisering av våpenanskaffelser. Britene ønsker "spending more smartly with less duplication",⁷¹⁷ og forsøker å følge dette opp overfor Paris, men det generelle europeiske og allierte bildet synes også her uklart. Sannsynligheten for videre reduksjoner i de fleste europeiske lands forsvarsbudsjetter kan som sådan utvikle seg til en sikkerhetspolitisk utfordring. Blir NATO dessuten ramme for løsere samarbeidsformer og aktivitet, vil betydningen av en særlig britisk posisjon innen alliansen svekkes. Dersom USAs behov for en trofast britisk "løytnant" reduseres, vil alliansen i mindre grad fungere som plattform for å spille ut britiske fortrinn overfor Washington.

Denne situasjonen forsterkes av det faktum at verdien av kjernefysisk avskrekking har vært – iallfall forbigående – redusert, samtidig med at evnen til å delta i USA-ledede koalisjoner, med et tilstrekkelig betydelig bidrag, har vært antatt å være "the new coin of international influence".⁷¹⁸ Om britisk innflytelse i Washington ikke har svart til Londons forventninger siden 2001, ville britenes stemme neppe talt sterkere dersom Storbritannia hadde unnlatt å stille sine militære bidrag i Irak og Afghanistan.

Det nye forsøket på samarbeid med Frankrike støter dessuten på de tradisjonelle forskjeller mellom britiske og franske perspektiver. I de første etterkrigsårene, inntil 1948, hadde Paris følere ute overfor Moskva, i håp om å finne en felles forståelse eller plattform for sammen å forhindre en "Anglo-Saxon domination of Europe". Paris' andre sentrale mål var å holde kontroll over Tyskland. Fra 1948 ble det klart for briter og franskmenn at USA var "the only show in town", og gjennom NATO – og senere EF/EU – ble den franske Tysklands-frykt håndtert. Frankrike måtte imidlertid alene søke å motvirke en for sterk engel-saksisk dominans. Det viktigste middel for dette var å sikre medvirkning i et

717 Sitatet fra Kettle, op.cit. Momentet fra IFS' nevnte Tysklands-konferanse november 2010.

718 de Durand, op.cit., s. 5.

vestlig globalt *ménage à trois*, et triumvirat.⁷¹⁹ Da dette ikke lyktes, løsnet Paris båndene til NATO, men sikret seg langsiktig og strategisk ved at alliansens artikkel 5 fortsatt gjaldt Frankrike. Senere fransk politikk, inkludert ESDP-engasjementet og gjeninntreden i NATOs integrerte struktur, har hatt samme formål: Sikre en plass i kjernen, blant de store på vestlig side: "If you can't beat them, join them". Ved å samarbeide nærmere med britene, har man mer innflytelse over dem, og kan redusere deres egenprofilering.

Det er derfor vanskeligere å se for seg hvordan London skal besørge at NATO, mot denne bakgrunn og virkelighet, fortsatt skal kunne danne basis og ramme for en britisk stormaktsrolle. Gyldigheten av Churchills sirkel-konsept synes på det nærmeste å være utgått. Spørsmålet er om dette erkjennes i Whitehall, og i så fall hvordan britene vil møte en slik ny situasjon. Alternativet er at man fremdeles legger sirkel-konseptet til grunn, og således betoner britenes "balansør"-rolle og betydningen av Londons bilaterale forbindelser innen formelle eller uformelle flernasjonale rammer. Da vil forholdet til USA og fremvoksende stormakter fokuseres på bekostning av NATO som sådan. Og britene vil fortsette å betrakte seg som involvert i Europa, men ikke som en "organisk" europeisk aktør. Hvorvidt britisk realpolitikk i kommende år vil være realistisk, eller snarere introdusere nye urealistiske elementer, avhenger av hvordan London ønsker å manøvrere og prioritere, og i hvilken grad tradisjonell britisk identitet og tankegang fortsatt gis forrang. Denne studien har vist at identitet og selvilde i stor grad kan styre eller påvirke et lands politikk, ikke minst fordi identitet ofte definerer interesser.

NATOS FORTSATTE POTENSIAL SOM RAMME FOR BRITISK INNFLYTELSE

En definisjon på stormakt er følgende: "Every Foreign minister of a great power is concerned with all the world all the time".⁷²⁰ Slik sett forblir nok Storbritannia en stormakt, men landets globale utsyn må finne nye former, fordi britene blir mindre eksepsjonelle. Utfordringen er kommet for å bli: De britiske øyer er ikke lenger i sentrum, hverken for imperiet eller USAs sikkerhet. SDSR viser at Londons svar er vilje til å operere med samarbeidspartnere, enten de er allierte eller på annet vis inngår i "koalisjoner av villige". London vil uansett sikre seg mot igjen å stå alene, slik man måtte i 1940/41. Britene synes åpne for økt bruk av ad hoc-løsninger for å ivareta europeisk sikkerhet, både i en euro-atlantisk og en bredere, internasjonal sammenheng, og har ikke frasagt seg vilje til å medvirke i ekspedisjonskrigføring og intervensjoner. Whitehall erkjenner imidlertid at NATO fortsatt utgjør en forskjell: Koalisjoner gir ikke samme legitimitet som NATO. De siste ti års erfaring tilsier at særlig for større operasjoner er en NATO-ramme nødvendig. Større operasjoner forutsetter dessuten USAs medvirkning, derfor forblir alliansen viktig for britene.⁷²¹

719 M Howard, fra Riste (ed.), op.cit., s. 9 og 15. Alle sitater herfra.

720 Saki Dockrill, *Britain's Retreat from East of Suez*, Palgrave Macmillan, 2002, s. 1.

721 Dette ble fremholdt under samtalen med en senior britisk embedsmann, juni 2010, op.cit.

Samtidig fremholdes det, til en viss grad understøttet av SDSR, at britene neppe igjen vil innlate seg på et engasjement av typen ISAF med det første. Afghanistan vil trolig bli et éngangstilfelle for alliansen, som ikke kan definere NATOs rolle, men som samtidig innebærer at alliansen vil fortsette med ekspedisjonsoppdrag med preg av “counter-insurgency”, og med behov for samspill med sivile aktører. Størrelsen på slike operasjoner vil imidlertid neppe bli som i Afghanistan. Det er vanskelig å vite hva som vil skje med NATO etter at Afghanistan-nærværet er avviklet. Dét vil avhenge av en rekke faktorer, hvorav ustabilitet, trusler om konflikt, behov for balansering av fremvoksende makt i Asia, og håndtering av Russland vil være fire sentrale. NATO har alltid vært “crisis-prone”, og dette vil med stor sannsynlighet fortsatt hefte ved alliansen.⁷²² På den annen side innser man i Whitehall at nye utfordringer vil dukke opp. Derfor trenger man NATO for å holde sammen med sine tradisjonelle medspillere, for å disponere en troverdig evne til å kunne “hedge against uncertainty”. Samtidig fremstår en slik uklar og usikker situasjon som en utfordring kanskje spesielt for Whitehall, fordi det er uklart hvem man skal bekjempe, hvem man *ikke* skal overgi seg til, og hvem man egentlig skal forsvare de britiske øyer mot, faktorer som Churchill gjorde til kriterier for britenes særlige evner til å overvinne trusler og til slutt å fremstå som seiereherre.⁷²³

NATO har fundamentalt sett vært knyttet til “a strong US and a weak Europe”. De nye internasjonale utfordringene Europa – og britene – står overfor vil fortsatt bety at dette i sin kjerne er gyldig. Europa trenger USA når det gjelder sikkerhet og stabilitet, derfor legger Whitehall fremdeles vekt på NATOs betydning.⁷²⁴ NATOs tid som springbrett og forum for eksponering av, og bekreftelse på, britenes stormakts-kvalifikasjoner, synes imidlertid et godt stykke på vei å være over. Det blir vesentlig for NATOs betydning for britene hvorvidt og på hvilken måte andre rammer og virkemidler kan, og må, brukes for å fremme britenes stormaktsambisjoner.

Etter britisk syn dreier NATO seg dessuten fremdeles i stor grad om å gi USA europeisk støtte, også til å spille de to sentrale rollene som henholdsvis global politimann og vestlige verdiers “beskytter og stridsmann”. NATO vil samtidig fortsatt av London betraktes å være en organisk del av britenes forsvar og sikkerhet: “UK and defence is absolutely embedded in NATO”.⁷²⁵ Det er liten grunn til å tro at Whitehall akter å endre dette, men basisen for å sikre dette faktum kan man ønske å tilpasse. På den annen side vil London motsette seg at NATO fremstår som en “international military auxiliary force of the United States”.⁷²⁶ Det paradoksale ligger i at britene derfor har felles interesse med øvrige europeere i å gi NATO en tilstrekkelig europeisk profil. Slik sett sammenfaller også britiske interesser i økende grad med velkjente franske perspektiver. Det springende punkt er imidlertid også i denne sammenheng ressurser, hvorvidt de europeiske allierte

722 Dette siste poenget er Kellers, op.cit.

723 Kfr Churchills “We shall never surrender”-tale 4. juni 1940, op.cit., se pkt. 3.7.

724 Samtale med britisk embedsmann, juni 2010, op.cit.

725 Ibid.

726 Kettle, fra Guardian, op.cit.

ønsker og vil besørge tilstrekkelige militære midler til at man kan sikre en slik profil. Om CSDP har mistet sitt momentum, vil ikke dét nødvendigvis innvirke på NATOs europeiske profilering. Så lenge sentrale europeiske land er opptatt av å håndtere grunnleggende finans- og valutaproblemer, vil neppe militære kapasiteter og evne til operasjoner ute gis forrang. Storbritannia og Frankrike har, med ujevne mellomrom, gått i spissen for å galvanisere europeisk forsvar og sikkerhet. Dette er gjort i 1998 (St. Malo) og forsøkt igjen i november 2010. Dersom Paris og London skulle lykkes denne gang, er det usikkert hvorvidt andre europeiske allierte vil følge etter. At NATOs unike kjennetegn, særlig alliansens integrerte militære struktur, påkaller oppmerksomhet og gjør alliansen til en aktør som troverdig kan handle militært "ute", utgjør en utfordring for europeiske allierte som i økende grad er opptatt av ikke å påta seg nye økonomiske forpliktelser. Britene vil i en slik sammenheng ønske å motvirke at Europa blir mindre viktig og relevant, og Whitehall vil slik sett ha sammenfallende interesser med USA, som ønsker europeiske allierte med for å dele byrdene og etablere en bredere basis for flernasjonalt handling.

En faktor som slik sett kan hjelpe britene er at NATO gjennom sitt nye strategiske konsept også legger vekt på å styrke internasjonal sikkerhet gjennom å utvikle sine partnerskapsordninger, også med land utenfor Europa. En slik utbygging av NATOs forbindelser utad er både i pakt med britenes tradisjonelle utsyn og i samsvar med amerikanske interesser. Et styrket samarbeid med land utenfor det nordatlantiske området kan dessuten bedre britenes muligheter i forhold til den tredje, globale sirkelen.

Siden britene fremdeles ønsker at NATO skal representere et middel for å støtte og legitimere USAs aktivitet "ute" på vegne av vestlige interesser, er det dessuten ikke uvesentlig hvordan styrkeforholdet mellom amerikanere og briter er. Når avstanden i makt og ressurser mellom briter og amerikanere er blitt så mye større, har Whitehall fått økende problemer med å gi felles aktivitet også et britisk avtrykk. Tidligere brukte London en langt større andel av sine ressurser på å sikre et slikt britisk preg, nå er lysten til dette fortsatt der, men ikke viljen eller evnen. Med en redusert rolle og færre innflytelsesmuligheter innen NATO, blir alliansen samtidig et mer usikkert kort for britene, som risikerer at allierte prosesser og vedtak kan binde britene mer enn britene kan bruke NATO til å influere andre.

Postulatet om at flernasjonale institusjoner dytter stater bort fra krig og fremmer fred har vært diskutert. Det er konkludert med at slike institusjoner – vel og merke etter avslutningen av Den kalde krigen – synes å ha minimal innvirkning på staters adferd, og følgelig vil bidra lite til å fremme stabilitet i en post-Kald krig verden. Det antas at opptreden innenfor flernasjonale organisasjoner reflekterer staters egeninteresser, som imidlertid ikke knyttes til landenes respektive selvbilder og identitet. I denne sammenheng er det hevdet at:

The most powerful states in the system create and shape institutions so that they can maintain their share of world power, or even increase it. In this view, institutions

are merely arenas for acting out power relationships [...] and institutions largely mirror the distribution of power in the system.⁷²⁷

NATO er neppe hverken en typisk eller gjennomsnitts-institusjon. Tvert imot fremstår alliansens unike særtrekk som vesentlige for at NATO fremdeles eksisterer, 20 år etter Den kalde krigens slutt. NATO er også kjennetegnet av at organisasjonen gjennom sitt konsensus-prinsipp åpner for at mindre stater har – historisk sett – anstendige muligheter til å influere større stater, særlig fordi langsiktige og langvarige spørsmål også kjenner tegner alliert samarbeid. Det er ingen tvil om at britene spilte en vesentlig rolle dengang alliansens grunnleggende organisasjon og virke ble fastlagt. Dette ble også gjort for å sikre britenes “share of world power”, om ikke å øke den. Det er likeledes riktig at også NATO gjenspeiler dagens og den fremvoksende fordelingen av makt, enten dette gjelder innenfor alliansen eller i en bredere, internasjonal setting, der USA langt på vei har opprettholdt og utviklet sin ledende rolle landet inntok gjennom 2. verdenskrig, mens britenes “decline” er blitt erkjent, også i London: “Britain has been engaged in a messy retreat from empire for most of the past century, expanding here, retreating there ... mostly retreating”.⁷²⁸ I den grad Churchills sirkel-konsept fremdeles blir lagt til grunn i London, er utfordringen at britenes innflytelse innenfor alle tre sirkler er begrenset: I den første fordi USA har akselerert fra briter og europeere, i den andre fordi britenes kontinentale militære rolle er over og europeisk forsvar som autonomt virkemiddel nesten synes avgått ved døden, iallfall for denne gang. SDSR annonserer at Storbritannia innen 2020 vil ha trukket alt sitt militære personell tilbake fra tysk jord.⁷²⁹ Britenes sikkerhetsrolle i Europa vil derfor primært forbli knyttet til NATO, og til ad hoc-arrangementer som understøtter alliansen. I den tredje sirkelen vil britenes innflytelse i økende grad være knyttet til Europa, og understøtte omverdenens forestilling av Storbritannia som et europeisk, ikke “autonomt” land.

Dersom britene skal forbli USAs ledende militære støttespiller, og dersom Afghanistan (omfang, varighet) blir et éngangstilfelle, kan dette bety at en britisk støtterolle i økende grad må spilles ut *utenfor* NATO-rammen. Rollen som nr. 2 i NATO, en posisjon som siden 1990 er blitt tiltagende anakronistisk, går også på evne og vilje til å anviser allierte løsninger, ikke minst politiske. Det er blitt påpekt at mens britene hittil i stor grad har vært den som i første rekke finner kompromisser og fremmer forslag til NATOs neste skritt, er britene i ikke uvesentlig grad falt tilbake til en mer passiv rolle som vokter av budsjett disiplin og kost-effektive fellesløsninger.⁷³⁰ Dette kan gjenspeile en generelt svekket britisk posisjon innen alliansen, en type marginalisering som ville virket utenkelig inntil 2001. Det kan på den annen side reflektere at britene ikke lenger tillegger NATO

727 John J. Mearsheimer, The False Promise of International Institutions, *International Security*, Winter 1994/95 (Vol 19, No 3), bade sitat og momenter fra s. 13.

728 Guardian, 20. oktober 2010, “Will the US now give up on us?”, op.cit.

729 Securing Britain in an Age of Uncertainty, SDSR, oktober 2010, op.cit. s. 28.

730 Poenger fremkommet under samtaler i NATO-hovedkvarteret, Brussel, oktober 2010.

samme betydning, fordi Whitehall ikke ser alliansen som like egnet.

SDSR gir noen indikasjoner på dette, som vi skal se. Et forhold som taler i motsatt retning er formuleringer i NATOs nye strategiske konsept som bærer preg av britisk opphav, gjerne med klare likhetstrekk til forslag britene har fremmet siden 2001, eller til uttalelser tidligere i 2010 fra Cameron, Hague og Fox. Således finner man i tillegg til tekst om kjernevåpen også formuleringer om krisehåndtering, samspill med andre aktører, betydningen av *deployability* og oppdrag ute, og energisikkerhet, som klart reflekterer britiske preferanser og interesser, selv om disse ofte også deles av andre.⁷³¹

Britene har gjennom å bestyre forsvarsplanleggingsavdelingen i NATOs internasjonale stab lenge hatt stor innflytelse på alliert styrkeplanlegging og omforming. Det var derfor et viktig skritt britene tok da de byttet denne stillingen med avdelingssjefsstillingen (Assistant Secretary General) i NATOs operasjonsavdeling i 2007. Intensjonen var klar: Operasjonen i Afghanistan var blitt en drivkraft for omforming (transformasjon) av alliansens militære kapasiteter (ikke minst britiske) og evne til å utplassere og holde styrker ute over tid. En britisk hånd på dette rattet ville gi økt innflytelse der det virkelig gjaldt, også i operasjonsteatret. Senere erfaring tilsier imidlertid at britene her forregnet seg, og glemte at når det gjelder operasjoner, ikke minst ISAF, er USA så dominerende at det uansett er amerikanerne som setter dagsorden. I den grad dette er en riktig observasjon, gir den en pekepinn på hvordan britenes selvbilde ikke alltid er like realistisk, og hvilke begrensninger som uansett legges på britisk innflytelse i alliert sammenheng, på bakgrunn av USAs egentyngde. Imidlertid tilsier erfaring at det ofte avhenger av personlighet hvor stor innflytelse en brite eller amerikaner har innenfor NATO-systemet. Tradisjonelt har britiske ledere i NATOs staber vært faglig sterke og søkt å gi allierte vedtak et britisk preg. Også i operasjonssammenheng har dette innvirkning. I NATO-systemet er det delte meninger om britenes innflytelse. Fra noen hold mener man de har svekket sin stilling, også fordi enkelte briter i ledende stillinger gir inntrykk av å være nokså frittflyvende med egen agenda. Det er imidlertid p.t. for få briter i ledende stillinger i NATO-systemet til å kunne fastslå hvorvidt London generelt har svekket sin innflytelse innen alliansen, eller om tilfeldigheter forbigående gir dette inntrykk.⁷³²

Så langt har NATO bidratt til å bekrefte britenes selvbilde. Britenes militære nedskjæringer stiller imidlertid spørsmål ved Londons evne til å levere. Resultatet kan bli at NATO bidrar til å svekke eller undergrave britenes tradisjonelle identitet. Skulle dette skje, vil Londons forhold til alliansen bli mer problematisk. Et annet forhold er britenes

731 Se NATOs strategiske konsept, op.cit. I tillegg til formuleringer om kjernevåpen finner man særlig tekst om alliert krisehåndtering og verdien av å kunne deployere og holde styrker på oppdrag ute, i paragrafene 4 b) og 19 b). I sistnevnte fastslås at NATO må utvikle og opprettholde "robust, mobile and deployable conventional forces to carry out both our Article 5 responsibilities and the Alliance's expeditionary operations". Også i paragrafene 20 til 25 gjenfinner man tekst som er i samsvar også med britiske preferanser, og som fokuserer krisehåndtering, Comprehensive Approach, evne og vilje til å bidra til stabilisering og gjenoppbygging, foruten betydningen av å dele etterretningsinformasjon blant de allierte. I paragraf 37, første kulepunkt, fastslås at NATO vil "maximise the deployability of our forces, and their capacity to sustain operations in the field". Paragraf 13 og 19, nest siste kulepunkt, omtaler sikring av energitilførsler. Alle disse temaene/sakene representerer klassisk britiske preferanser.

732 Synspunkter fremholdt under samtaler i NATO-hovedkvarteret oktober 2010.

bidrag og forpliktelser overfor NATO som sådan. Den britisk/franske avtalen kan illustrere at europeiske tiltak for å fremme militære kapasiteter ikke lenger primært knyttes til NATO-spesifikke formål. USA har anmodet europeiske allierte om å bidra mer til ISAF. De kapasitetene Paris og London fokuserer gjennom sin avtale vil bare delvis imøtekomme denne type behov, og neppe endre hva Washington ser som skjev alliert byrdefordeling. Den britisk/franske avtalen fokuserer snarere elementer som primært knyttes, også symbolsk, til å opprettholde de to lands stormaktsstatus, særlig hangarskip og respektive kjernevåpenstyrker. Slik sett er avtalen like mye heftet til “20th-century prestige weapons” som den er til å fremskaffe kapasiteter NATO nå og de nærmeste år i hovedsak vil ha behov for i tilknytning til sine operasjoner.⁷³³ Unntaket er den påtenkte, felles ekspedisjonsstyrken (Combined Joint Expeditionary Force (CJEF)). Denne foreslåtte styrken, som involverer enheter fra alle forsvarsgrener på både britisk og fransk side, “will not involve standing forces”, men vil være “available at notice for bilateral, NATO, European Union, United Nations or other operations”.⁷³⁴ Det er altså ikke tale om en styrke øremerket NATO, men en styrke som kan være bedre tilpasset et økende ad hoc-preg. Kanskje ikke Paris og London ser seg tilbake over skulderen, men snarere skuer i retning hva de tror ligger bortenfor, på den andre siden av, Afghanistan og ISAF.

FRA STORMAKT BASERT PÅ EKSEPSJONALISME TIL HVA?

Man kan hevde at Storbritannia hittil har søkt å basere sin stormaktsstilling på landets eksepsjonalisme. Fordi man mener britene ikke kan sammenlignes med andre, har britene ansett det naturlig å stå i første rekke når militært engasjement er aktuelt. Dermed har man holdt i hevd troen på at britenes innsats utgjør en forskjell, og bidrar med “added value” som ofte kan være avgjørende. Eksisterer så dette grunnlaget for britenes stormaktsrolle lenger? SDSR sender slik sett et tvetydig budskap. På den ene side legges fortsatt vekt på at landet har – og skal ha – globale forpliktelser og ambisjoner. Det samme prinsipielle utsyn om at britene har en naturlig global rolle å spille, er fremdeles der. SDSR legger opp til osthøvling av styrkestrukturen, som innebærer at man forsøker å gjøre alt, men samtidig mindre av det meste, og noe mer eller på samme nivå når det gjelder det viktigste. Samtidig bekrefter dette veivalget at man ønsker å forbli en internasjonal makt også militært. Senere i kapitlet vil vi se nærmere på hvilke planlagte kapasiteter som skal understøtte dette: Styrkestrukturen anno 2020 viser at London fremdeles tviholder på å kunne opptre militært som “et USA i miniatyr”. Det er imidlertid vanskelig å fremstå slik når Storbritannia ikke lenger maktpolitisk er en slik “Pocket Superpower” som britene var i 1940-, 1950- og 1960-årene. Om Whitehalls blick etter SDSR rettes mer mot britiske nærrområder og nødvendige kost-effektive samarbeidsløsninger, forblir utsynet samtidig rettet “over havet”. Samarbeid på europeisk basis, i den grad det skulle utvikles og økes i fastere eller løsere form, vil primært forbli et middel for at Storbritannia

733 Sitat/poeng fra lederartikkelen “Britain and France”, International Herald Tribune, 10. november 2010.

734 UK-France 2010 Declaration on Defence and Security Co-operation, op.cit., paragraf 8.

kan fortsette å operere “ute” som én av de store.

I NATOs nye strategiske konsept heter det blant annet at alliansen har “a unique and robust set of political and military capabilities to address the full spectrum of crises – before, during and after conflicts”.⁷³⁵ Denne unikheten passer britene godt, fordi den utgjør et godt grunnlag for at britene kan spille ut sin egen unikhhet. Dét avhenger imidlertid også av at britene fortsatt evner å sette sine klare fotavtrykk på allierte vedtak og aktivitet. London ser at NATO forblir unik primært på grunn av USA og alliansens integrerte struktur, og stadig mindre i lys av de kapasiteter britene kan tilby NATO. Likevel vil NATOs unikhhet fortsatt være viktig for britene i den grad de ønsker, og klarer, å speile dette i de politiske og militære bidrag London selv utformer og tilbyr i alliert sammenheng.

På den annen side tar SDSR et viktig skritt i retning å gjøre britenes rolle mer lik andre alliertes. En ytterligere ostehøvlingsrunde føyes til allerede foretatte, og resultatet kan nærme seg hva det er advart mot: At alle forsvarsgrener er “close to losing critical mass”, at britene risikerer å gå under den størrelse som gjør det regningssvarende og mulig å opprettholde aktuelle kapasiteter. Det ble i denne sammenheng også reist spørsmål om styrkestrukturens størrelse og sammensetning allerede før SDSR var så beskjeden at den er inadekvat både i forhold til de forpliktelser britene har påtatt seg militært, men også i forhold til sannsynlige oppdrag og oppgaver styrkene vil kunne møte fremover.⁷³⁶

Det er iallfall klart at en “British Way in Warfare”,⁷³⁷ om den ennå finnes, ikke lenger lar seg gjennomføre i praksis, på grunn av en endret verden, manglende budsjettmidler, men også fordi britene er stadig mer avhengig av andre, illustrert gjennom forholdet til både USA, Frankrike og andre allierte. Bruk av “hard” makt i dagens verden gir ikke nødvendigvis samme type effekter som man baserte seg på i imperiets dager, eller endog under Den kalde krigen. Dette er en utfordring som kan synes større for britene enn for de fleste øvrige allierte land, fordi forventede bonus-effekter av militær aktivitet uteblir. Dermed blir det også vanskeligere å basere seg på å være spesiell. Og om potensialet for krise og konflikt mellom stater og stormakter skulle øke, vil eventuell bruk av militær makt i så fall kreve så store ressurser at britene, om de igjen skulle velge å bistå USA, i beste fall bare kan spille en marginal rolle.

Det er derfor neppe tilfeldig at britene ikke lenger ser det naturlig og som en selvfølge å bruke like betydelige ressurser til militære formål, selv om man fremdeles ligger over NATO-gjennomsnittet. Etter å ha brukt ca. 2,5 prosent av BNP til militære formål i 2008 (marginalt redusert fra 2,6 prosent i 1998), sikter Whitehall med SDSR mot å innfri NATOs mål om å bruke to prosent av BNP. Dermed er man betydelig over de fleste allierte europeiske land, som bruker fra én til halvannen prosent av BNP til sine militære styrker. Til sammenligning bruker USA nesten fem prosent av sitt BNP (opp fra ca. 3,2 prosent i 1998), og benytter fremdeles også i prinsippet klassiske, britiske

735 NATOs strategiske konsept, november 2010, op.cit., paragraf 4b).

736 Max Hastings, *Sleep-Walking Towards the Precipice*, RUSI December 2008, 153. årg., nr. 6, s. 32-35.

737 Uttrykket fra lederartikkel (Editorial) i *Defense & Security Analysis*, nr. 2, juni 2007, s. 125.

argumenter for dette: Washington ser – på sin måte – USA som eksepsjonell, et land med en særlig oppgave og rolle internasjonalt, og med spesielle forutsetninger for dette. Den ledende internasjonale stillingen forutsetter ekstraavgifter når det gjelder militære kapasiteter, som også er knyttet til både selvoppnevnte og inngåtte forpliktelser og rettigheter. Slik sett kan man hevde at de historiske sykluser har medført at USA lenge har overtatt der britene engang var. Spørsmålet i dette lys er dessuten hvorvidt to prosent av BNP, også for britenes del, er tilstrekkelig til at militær makt kan utgjøre et så viktig politisk virkemiddel som det tradisjonelt har vært for London siden våren 1940. Det er tvilsomt om denne relativt, og historisk sett, beskjedne prosentsatsen lenger understøtter britenes insistering på fortsatt å være “unik” eller “eksepsjonell”. Dette påvirkes dessuten av den raske internasjonale og teknologiske utviklingen, som åpner muligheter for, men også setter nye begrensninger på, bruk av militær makt. I forhold til USAs grad av “unikhet”, blekner britenes. Dengang britene brukte fire prosent av BNP der andre brukte tre prosent, eller seks prosent der andre nøyde seg med fire prosent, var utgifter til militære styrker ennå så prioritert i London at grunnlaget for bruk av militær makt slik sett var et annet. Og utfordringene man skulle håndtere, også ved hjelp av militære virkemidler, var andre og mer oversiktlige.

Da britene brukte en så betydelig del av sitt BNP til militære formål for å forbli blant de største, var den region britene tilhørte – Europa – preget av rivalisering, våpenkappløp og fare for konflikt. Nå er disse kjennetegn i stor grad borte fra Europa, men preger andre regioner. De britiske øyer er ikke direkte truet. Det er ikke lenger behov for britenes klassiske “balansør”-rolle, og områder som engang var preget av britenes imperiale nærvær har langt på vei fristilt seg i forhold til det gamle moderlandet. Dette gjelder flere enn Australia. Dermed er begge de tidligere pilarene for høye britiske militærutgifter langt på vei forsvunnet, og erstattet av en situasjon der behovet for britisk medvirkning, militært, økonomisk og politisk, ikke lenger foreligger på samme måte. Tilbake gjenstår britisk engasjement i krisehåndtering, der et springende punkt er i hvilken grad britisk område og interesser oppfattes å være direkte berørt.

NATO består i et samarbeid mellom en veldig stor, noen få middels, og mange små allierte land. Størrelsesforholdet i militære kapasiteter og utgifter er imidlertid langt skarpere. Det er egentlig tale om kjempen og alle dvergene, det vil si dverger i forskjellig størrelse. USA står således i 2010 for 43 prosent av verdens totale militærutgifter, mens Storbritannias og Frankrikes andel ligger på henholdsvis 3,8 og 4,2 prosent. Selv britene bruker mer (omregnet i dollar) enn Russland (ca. 3,5 prosent), uten at dette nødvendigvis gir noe korrekt bilde av kjøpekraft og hva man får ut av midlene. Til sammenligning brukte Kina 6,6 prosent av verdens utgifter, som den nest største militærmakt.⁷³⁸ USAs bidrag til NATO, som tas av landets enorme militære reservoir, er derfor i sannhet eksepsjonelt. Nettopp kontrasten til denne andelen gjør det vanskelig fortsatt å henge

738 Fra SIPRIs nettside: World military expenditures. Tysk andel også herfra. Washington Post, 16. nov 2010, Eugene Robinson, “Trimming a bloated defense budget”, hevder at USAs andel sogar er 46,5 %.

merkelappen unik til briternes bidrag, selv om dette forblir betydelig, relativt sett. Å bidra med signifikante eller spesialiserte kapasiteter i tillegg til de amerikanske, vil følgelig bli desto mer krevende, selv om USAs militærutgifter trolig vil måtte reduseres vesentlig som ledd i landets kommende gjeldsreduksjon.⁷³⁹ Likefullt, til tross for britiske budsjett- nedskjæringer, synes Frankrike og Storbritannia i ferd med å “hekte av” Tyskland når det gjelder militærutgifter (Tyskland sto i 2009 for ca. 3,0 prosent av globale militære utgifter), idet Berlin har vedtatt vesentlige kutt og avvikling av den tyske verneplikten. Dette kan bety at dersom det generelle bilde preges mer av ad hoc-arrangementer, der tyskerne er uvillige til å være aktivt med, vil London ha incitament for å støtte nye franske triumvirat-utspill, om de skulle komme. Europa vil uansett forbli avhengig av USA.

I en tale ved en sjømilitær konferanse i juli 2010, la Nick Harvey⁷⁴⁰ blant annet vekt på Storbritannias posisjon som verdens 6. største handelsnasjon, med knapt én prosent av verdens befolkning, fremdeles avhengig av sikker sjøtransport for både handel og tilførsel av varer. Selv om konferansens tema dikterte det, valgte Harvey på vegne av regjering og koalisjonens juniorpartner å formulere seg på måter som viser hvilken gjennomslagskraft klassiske britiske forestillinger fortsatt har når man søker en modernisert stormaktsrolle:

The history of this island nation is, in large part, the history of our maritime trade, carried on the waves of British exploration and expansion. That trade's always been dependent on merchant ships to move goods around the world; the power of the Royal Navy to deter those who would threaten the lifeblood of our economy [...] 95 % of [international] trade passes through just nine chokepoints like the English Channel, and the Straits of Gibraltar and Malacca.⁷⁴¹

Royal Navys evne til å avskrekke i dagens verden er en annen. For britene har Royal Navy vært “the Senior Service”, som nesten utfordret “ruled the waves” fra Trafalgar 1805 og ca. hundre år frem, og som siden har vært en betydelig faktor på de fleste hav.

Nå går også denne epoken mot sin slutt. Gjennom SDSR søker regjeringen Cameron å opprettholde grunnlaget for at Storbritannia fremdeles kan være en “world player”, men samtidig hekter den en slik stormaktsrolle til en reduksjon av Royal Navy. Selv om den britiske hær har vært fokusert etter Falklandskrigen, har Royal Navys status alltid vært knyttet til marinens tradisjonelle funksjon: Virkemiddelet som skulle binde sammen britiske interesser i forskjellige verdenshjørner. Nå er denne rollen mer under press, samtidig som SDSR legger opp til at alle de tre forsvarsgrenene skal ta betydelige kutt. At

739 Medlemmer av Obamas oppnevnte “Deficit Commission” som har vurdert offentlige kutt, har nevnt mulige reduksjoner i størrelsesorden \$ 100 mrd i forhold til dagens årlige militærutgifter på nesten \$ 700 mrd. Uansett er det sannsynlig at Pentagon vil måtte ta en del av forventede nedskjæringer. Se bl. a. Washington Post, 16. november 2010 og New York Times, 30. november 2010.

740 Minister for the Armed Forces, liberal-demokrat, og én av fem juniorministre i MoD.

741 Nick Harvey, tale ved Future Maritime Operations Conference, RUSI 7. juli 2010, MoD UKs nettside.

britene har besluttet å bygge de to planlagte store hangarskipene, beholde det ene, og samarbeide med Frankrike om hangarskipsbaserte operasjoner fra ett fransk og ett britisk hangarskip fra 2020-årene, viser at man ser for seg en viss verdensrolle. Harveys juli-tale ga signal om at man ville legge vekt på å beholde denne sjøbaserte evnen til å operere kampfly (riktignok nå med et ca. ti års avbrekk fra 2011):

This is no time for Britain to become sea blind". For that, we require a maritime capability in the 21st century that allows us to project power, influence, and force in a way that would not otherwise be possible.⁷⁴²

Harveys formuleringer synes ikke enestående, men reflekterer hva som synes å forbli politisk konsensus i London: Vilje til å projisere – ikke makt, men – en forestilling om Storbritannia slik det ennå var på 1950- og 1960-tallet til hva som skal realiseres i det 21. århundre. Ut fra en nøktern vurdering synes dette å være lite realistisk.

HVA SÅ NÅR NASJONAL OVERLEVELSE IKKE LENGER TRUER?

Når betydningen av Europa for amerikansk sikkerhet svekkes, påvirker dette "the special relationship" som sådan. Dermed er det ikke sagt at forholdet blir uviktig for Washington, særlig ikke fordi det har sin nytteverdi, og kan være godt å ha dersom den internasjonale situasjon blir satt mer på spissen. Fra amerikansk side har man konstatert at britene er svært opptatt av sitt forhold til USA. Da Obama overtok som president i januar 2009, var miljøet i London nervøse for at "the special relationship" skulle svekkes, også fordi en kriserammet britisk økonomi og en regjering på oppsigelse (få måneder før valget) bidro til å gjøre Storbritannia mindre tiltrekkende. London fryktet at Obama hadde "no 'natural' link to the UK", fordi han manglet den felles erfaring Washington og London har delt i kraft av 2. verdenskrig og Den kalde krigen. Whitehall hadde notert seg at da Obama før han ble president beskrev sine sikkerhetspolitiske intensjoner, var ikke Storbritannia nevnt med ett ord. De briter som hadde vært bekymret ble beroliget da Obama kort etter sin tiltreden ringte Gordon Brown og ga uttrykk for at han så frem til "continuing and strengthening the special relationship". Obama bekreftet dermed at USAs "special relationship" med britene fortsatt var del av amerikanernes politiske vokabular. Washington håpet dette "helped quell any concerns about London's place in the hierarchy of U.S. allies". Som nevnt deler regjeringen Cameron ambisjonen med Blair og Brown om å forbli den fremste av USAs allierte. Fra amerikansk side skal det ha blitt fremholdt at

the UK's commitment of resources – financial, military, diplomatic – in the support of US global priorities remains unparalleled; a UK public confident that

742 Ibid.

the [US Government] values those contributions and our relationship, matters to US national security.⁷⁴³

På amerikansk hold har man følgelig konstatert at ikke bare bidrar britene rent faktisk mer enn andre, det er dessuten i USAs egeninteresse å gi uttrykk for at britene fremdeles er spesielle i amerikanske øyne. Tidlig i 2009 stilte britene spørsmålet "is our special relationship still special in Washington?", og svar ble gitt også på bakgrunn av ovenstående. Før britenes valg i mai 2010 var rollene på et vis byttet om, nå var det Washington som undret hvordan en ny regjering så på forbindelsene til USA. Cameron bekreftet etter sin tiltredelse at landets forbindelser til USA ansees "crucial".⁷⁴⁴ Fra amerikansk side ble det i denne perioden fremholdt at "the people who really matter in all this, those who do the serious business, know that where it matters – over defense, security issues, intelligence-sharing – the relationship is deep, ongoing and abiding".⁷⁴⁵ Dette forteller ikke nødvendigvis om det spesielle forhold relativt sett svekkes. Britisk politikk vil uansett preges av ambisjonen om at grunnlaget for denne tilstanden bevares.

USA er en kontinentalmakt med både en atlantisk og en Stillehavsfront. Landets Asia-orientering har vært en permanent, om ikke konstant, faktor i amerikansk politikk, understøttet av store hendelser som Pearl Harbor, "tapet av Kina" i 1949, den påfølgende Korea-krigen, dernest Vietnam og nå rivaliseringen med og håndteringen av Kina, som også er knyttet til USAs allianser med Japan og Sør-Korea, og dets spesielle rolle for Taiwan. Etter 1941, da USA ble angrepet i Stillehavet, tok Washington et strategisk valg ved å akseptere en "Europa først"-strategi (se kapittel 2) og sende store styrker til det euro-atlantiske krigsteater (inkludert Middelhavet og Nord-Afrika). Dette bidro til at europeerne siden har trodd at USA er en "Europe first, Pacific second" supermakt. Med Sovjetunionens avvikling og Russlands senere utvikling og relative stagnasjon vil denne antagelsen ikke lenger holde vann. Så lenge amerikansk oppmerksomhet igjen primært er vendt mot Asia og Stillehavet, vil forholdet til Europa, inkludert NATOs rolle og funksjon, i økende grad bli en funksjon av dette. Russland er ikke lenger i stand til å kunne true det vestlige Europa. Selv om landet fremdeles vil utgjøre en utfordring, særlig for sine nærmeste naboer, er det vanskelig å

imagine the United States putting much of itself on the line for a European crisis that involved present-day Russia. There is no question that the United States retains major interests in Europe, but it is difficult to see which combination of them the US would feel compelled to defend with the hard power of military force.⁷⁴⁶

743 Guardian, 3. desember 2010, "Americans discuss British 'paranoia' over special relationship" og "Conservatives promised to run 'pro-American regime' "; viser bl. a. til offentliggjorte dokumenter fra USAs London-ambassade fra januar og februar 2009. Dette og øvrige sitater i avsnittet hentet herfra.

744 Bl.a. Camerons Mansion House-tale, medio november 2010, op.cit.

745 Guardian, 3. desember 2010, op.cit.

746 Michael Clarke, Daily Telegraph, 13. september 2010, op.cit.

Det er derfor farlig for britene å fortsette å fremstille seg som primært en trans-atlantisk bro mellom USA og det europeiske kontinent. Da risikerer Whitehall å tilby USA "an elegant structure it doesn't actually want to send much heavy traffic over".⁷⁴⁷ Vesten som enhetlig aktør synes ikke lenger å eksistere på permanent basis, men kan ved behov mobiliseres ad hoc. Europeiske allierte har vært vitne til en "risk diffusion" parallelt med utvidelsene av både NATO og EU. Når de fleste europeere ikke lenger føler seg direkte truet, svekkes også behovet for NATO som ramme for egen, løpende politikk,⁷⁴⁸ selv om behovet for alliansen som den ultimate garantist mot fremtidige trusler (særlig mot eget lands selvstendighet og eksistens) består.

Den kalde krigens trusler som nettopp gikk på nasjonal overlevelse, synes tilbakelagt. USAs rolle som europeisk sikkerhetsaktør er derfor i like stor grad viktig for å garantere at Tyskland ikke igjen blir for tung og destabiliserende for Europa, som denne rollen er for å motvirke uønsket russisk adferd. Kanskje må det foreligge en felles trussel for at NATO på lengre sikt skal kunne rettferdiggjøre sin eksistens. Imidlertid tilbyr alliansen noe unikt: En integrert militær struktur, koblet til velprøvde sivil-militære mekanismer, som ikke finnes i noen andre organisasjoner. Dette betyr at NATOs blotte eksistens også fremstår som en egnet mal for samarbeid i andre regioner. I stedet for USAs lille knippe av kvasi-regionale allianser, som man forsøkte å etablere i 1950-årene etter mønster nettopp av NATO, kan USA holde NATO frem som både modell for og bevis på hva asiatiske land nå trenger, stilt overfor flere truende utviklingstrekk. USA vil kanskje i gitte situasjoner ha interesser i også å holde Storbritannia og "the special relationship" opp som eksempel på hva aktiv innsats og fremskaffelse av virkemidler kan bidra til, og gi som bonus. Akkurat som britisk og europeisk politikk i mange tiår har fokusert betydningen av å holde USA politisk og militært engasjert i Europa, blir det tydeligere at mange asiatiske land nå har fått tilsvarende mål – å sikre USA som asiatisk aktør – etterhvert som Asia i økende grad føler tyngden av Kinas fremmarsj. Briter og europeere må med andre ord kjempe for USAs gunst og oppmerksomhet i nesten åpen konkurranse med asiatiske behov, i en situasjon der det er mindre tvil om hvor tyngden, dynamikken og de alvorligste utfordringene ligger.

USA vil søke å bidra til at Kina holder seg til sin "peaceful rise"-doktrine, men både økonomiske, handelsmessige, militære og ikke minst maktbalanse-relaterte forhold gjør dette stadig mer krevende å håndtere.⁷⁴⁹ Utviklingen på den koreanske halvøy vil i seg selv kunne bli mer krevende, og både Kina og USA har interesse av at utviklingen ikke fører til direkte strid mellom dem. Situasjonen i Korea trekker dessuten inn Japan, og illustrerer hvordan USA blir konfrontert med å skulle utforme sin fremtidige asiatiske rolle som både "balansør" og sikkerhetsgarantist. USAs innflytelse i Asia vil avhenge også av hvordan Washington håndterer slike utfordringer. I tillegg fokuserer USA utviklingen slik

747 Ibid.

748 IFS-konferanse om Tyskland, 19. november 2010, op.cit., Prof. Masalas vurdering og uttrykk.

749 Washington Post, 2. november 2010, Fareed Zakaria.

den påvirkes av Midtøsten, Gulfen, den arabiske verden forøvrig, Iran (herunder forholdet mellom persere og arabere), foruten Afghanistan, Pakistan og India. I 1950–53 førte Korea-krigen til at USA og Europa ble “samlet” (se kapittel 5), d.v.s. konsolidert som en strategisk enhet. Dersom konflikt igjen skulle oppstå i det østlige Asia, ville kanskje det motsatte skje: Spenninger mellom amerikanske og europeiske perspektiver og interesser ville eksponeres, og man ville risikere at mangelen på en felles, landfast trussel (slik Sovjetunionen og sovjet-kontrollerte Øst-Europa var i forhold til Vest-Europa) ville skille snarere enn samle.

Kanskje innebærer den britisk/franske avtalen fra november 2010 at begge land erkjenner at bare gjennom slikt samarbeid kan de gjøre seg gjeldende i områder der krise- og konfliktpotensialet er størst, fra Middelhavet, Midtøsten, Den persiske gulf og østover. Sammen søker London og Paris å trygge basisen for at de forblir to av en liten, eksklusiv gruppe land som evner å projisere strategisk makt og innflytelse på globalt nivå. I dette ligger et ønske om å kunne involvere seg innen de rammer “der de store beslutninger” fattes. Ingen andre land har så mange fellestrekk med britenes stormaktsambisjoner som Frankrike. Nettopp derfor har de to like ofte vært rivaler som partnere. Uten den kursendringen som ble påbegynt gjennom St. Malo og forståelsen dette innebærer, ville neppe fransk gjeninntreden i NATOs integrerte strukturer ha kunnet skje, en gjeninntreden som har gjort det langt enklere for britene å søke nærmere og utvidet, militært samarbeid med Frankrike.⁷⁵⁰ Dette kan isolert sett medvirke til å styrke NATOs betydning for britene. Whitehall vil dessuten fortsatt søke å vise Washington at det er lite USA kan gjøre i flere urolige regioner uten gjennom nært samarbeid med europeiske allierte, der anglo-fransk samarbeid kan få økt betydning. I den grad britene skulle lykkes med dette, som i så fall kan bli mer situasjons- og ressursbestemt, vil britene fremdeles kunne eksponere og demonstrere sin særlige vilje og evne til å støtte USA ute, og dermed beholde noe av sin betydning og verdi i amerikanske øyne.

BRUK AV MILITÆR MAKT. FORSØK PÅ Å KNESETTE NYE PRINSIPPER

I sin redegjørelse for Parlamentet i oktober 2010 gjorde Cameron det klart at man ville legge relativt større vekt på ikke-militære virkemidler for å fremme britiske interesser, men samtidig sikre en effektiv, troverdig militær slagkraft for primært å ha i bakhånd. Cameron kritiserte foregående Labour-regjeringer for å ha deployert britiske styrker “too often without appropriate planning”, og hevdet at man nå akter å gå fra “a strategy over-reliant on military intervention to a higher priority for conflict prevention”, slik at militær makt, som alltid vil være et kostbart alternativ, i større grad ikke behøver å settes inn.⁷⁵¹

Regjeringen forsøker å balansere to hensyn samtidig: Både at britiske væpnede styrker skal representere en betydelig kapasitet også i USAs øyne, og at bruk av militær makt

750 Dette sistnevnte poenget ble fremholdt under samtale med senior britisk embedsmann, juni 2010.

751 Statement on SDSR, House of Commons 19. oktober 2010, Number 10s nettside, op.cit.

skal nedtones. Det foreligger en viss uenighet om hvorvidt et signifikant bidrag består i omfang og slagkraft eller i at britene kan tilby særlige kapasiteter ingen eller svært få andre kan tilby USA.⁷⁵² SDSR synes således å sikte mot å “keep [UK] armed forces above a threshold that the US takes seriously”. I Whitehalls dialog med USA skal amerikanske myndigheter ha lagt spesiell vekt på at britene beholder sin kjernevåpen-kapasitet og sikrer nødvendige midler til sine spesialstyrker, “both of which were left largely intact in Cameron’s review”.⁷⁵³ SDSR tar implisitt avstand fra Blairs politikk, som betraktet militær aktivitet “as essentially discretionary”, som innebar at britiske styrker ville sendes dersom visse kriterier, slik de var beskrevet i Chicago-talen, var innfridd.⁷⁵⁴ Denne talen ble av noen tolket nesten som en oppfordring om å bruke militær makt når vesentlige verdier, slik No. 10 oppfattet dem, sto på spill. Talen illustrerte også en annen side ved Blairs tenkning: Ikke bare britisk militær kapasitet, men også politisk vilje til å bruke den, var vesentlig for å videreføre “the special relationship”. SDSR bekrefter at den nye regjeringen tilsynelatende vil bryte med Blairs linje, og snarere sikte mot mer restriktiv og selektiv bruk av militær makt.⁷⁵⁵ Når Cameron ønsker å forlate hva han kaller “a strategy over-reliant on military intervention” betyr dette at det ikke lenger vil foreligge noen automatikk, i den grad den fantes, der for eksempel innfrielse av kriterier for humanitær intervensjon automatisk medfører militær inngripen. Også her vil grunnlag og rammer kunne bli løsere, men trolig hengt opp i en fast knagg, der NATO fortsatt vil peke seg ut.

I NATO-miljøet ble det hevdet at britene i beskjeden grad konsulterte allierte og alliansen før SDSR ble fremlagt.⁷⁵⁶ I SDSR utpensler den nye regjeringen prinsipper for bruk av militær makt, og påpeker at den “will take a new approach to developing and employing the Armed Forces”, som blant annet skal innebære at britene “forblir rede til å bruke militær makt hvis nødvendig for å beskytte våre nasjonale interesser”, ved blant annet å opprettholde evne til å operere ute, fremdeles langs hele spekteret av militær aktivitet. Mer selektiv bruk av militær makt vektlegges, og knyttes til evne og vilje til å utplassere “decisively at the right time”, men samtidig

1. “only where key UK national interests are at stake”,
2. der Whitehall dessuten har “a clear strategic aim”,
3. der de sannsynlige politiske, økonomiske og menneskelige omkostningene står i forhold til sannsynlige fordeler/gevinster,
4. der britene har en “viable exit strategy”, og
5. der bruken av britiske militære styrker er “justifiable under international law”.⁷⁵⁷

752 I samtale med Michael Clarke, RUSI, september 2010, fremholdt han at “the special relationship” er avhengig av at britene kan tilby “betydelige kapasiteter”. En britisk embedsmann imøtegikk imidlertid dette synspunkt under en samtale i oktober 2010, og fremholdt at det er evnen til å tilby særlige kapasiteter som kan sikre dette spesielle forholdet.

753 Ifølge Daily Telegraph, 20. oktober 2010, “Defence cuts approved by US”.

754 Michael Clarke, Daily Telegraph 20. oktober 2010, “Can Britain still pack a punch?”, op.cit.

755 Synspunkt understøttet av ledende britisk embedsmann under samtale oktober 2010.

756 I henhold til samtaler i NATOs hovedkvarter i Brussel, juni og oktober 2010.

757 SDSR, op.cit., s. 17.

Disse kvalifikasjonene er interessante, ikke bare fordi regjeringen Cameron bruker en slik retorisk kontrast i forhold til Blair for å vinne et politisk poeng. Denne listen over betingelser for bruk av militær makt vitner om at Irak- og Afghanistan-erfaringene har satt sine klare politiske spor. Implisitt kritiserer man Blair-regjeringen for å ha beveget seg på kanten, eller endog på gal side, av internasjonal lov, med referanse til Irak-innmarsjen. Både Irak og Afghanistan står i fokus når man understreker betydningen av å ha en klar exit-strategi allerede når man intervensjoner. Regjeringen anser trolig at forgjengerne manglet et klart strategisk mål for sine seneste intervensjoner, inkludert i Afghanistan, og kritiserer dessuten Blair og Brown implisitt for å ha brukt uforholdsmessig store ressurser i forhold til hvilke gevinster eller resultater britene sitter igjen med. Dette understøttes av enkelte uttalelser fra britisk embedsnivå, som medio 2010 ga uttrykk for at britenes erfaring fra Afghanistan vil innebære at Whitehall aldri igjen vil stille 10.000 militært personell til disposisjon på ubegrenset tid, uten å vite hva man virkelig går til.⁷⁵⁸ I slike sammenhenger har effekten av militær makt neppe svart til forventningene, og dette skyldes ikke at britene har for få ressurser. Å kunne vurdere på forhånd, før et oppdrag innledes, hva sannsynlige kostnader vil bli, synes urealistisk ambisiøst. Dette er imidlertid hva SDSR synes å legge opp til (særlig kriterium c)). Da risikerer man snarere å falle i den klassiske fellen: Å vurdere ut fra gårsdagens erfaring, ikke morgendagens ukjente krav. Tilsammen reiser dette spørsmål om bruk av militær makt virkelig er gjort til "last resort". Britene er mer avhengige av andre, ikke bare av USA. Det vil derfor neppe være opp til London alene å bedømme om "a clear strategic aim" virkelig foreligger som basis for militær intervensjon.

Utfordringen for Whitehall er å fastsette sentrale størrelser og kriterier som i) hva utgjør egentlig "key national interests", ii) hvordan måler man politiske og menneskelige omkostninger (i forhold til hva?), og iii) hva innebærer egentlig en "viable exit strategy"? Også Camerons forgjengere hadde nok gjort seg sine refleksjoner både om interesser, kostnader og hvordan man skulle gjennomføre uten å tape ansikt. Imidlertid er ingen situasjon eller krise lik noen annen. All erfaring siden 9/11 tyder på at det foreligger få fasiter for hvordan strategier – både for operasjoner der og da, og for hvordan man skal nedtrappe og avvikle – best skal legges opp og gjennomføres. Noe av årsaken er endringene i konflikters *karakter*. SDSR fastslår hvordan slike kjennetegn ved konflikt har forandret seg: "Globalisation increases the likelihood of conflict involving non-state and failed-state actors".⁷⁵⁹ Regjeringen Cameron slår seg derfor litt selv på munnen, og tar ikke stilling til hvordan en utvikling der man angivelig lettere vil kunne stå overfor ikke-statlige aktører kan slå ut i forhold til sannsynligheten og behovet for bruk av britisk militær makt. Man anser at konflikter mellom stater ikke vil forsvinne, men tror slike konflikters karakter allerede er i endring.

SDSR påpeker i dette lys blant annet at "Asymmetric tactics [...] will play an increas-

⁷⁵⁸ Samtale med senior britisk embedsmann, juni 2010, op.cit.

⁷⁵⁹ SDSR, op.cit., s. 16.

ing part”, og konkluderer med at “differences between state-on-state warfare and irregular conflict are dramatically reducing”.⁷⁶⁰ At regjeringen Cameron således legger økt vekt på å håndtere og motvirke risiki og fremvoksende kriser før de blir for store, er en naturlig ambisjon å ha for enhver innkommende administrasjon. Løser man krisen tidlig, slipper man å anvende militær makt. Samtidig mer enn antyder man at konflikters nye karakter kan øke sannsynligheten for og hyppigheten av konflikt, noe som i så fall vil stille større krav til militær beredskap og kanskje militær innsats. I møte med virkeligheten, som ofte kan stille myndigheter overfor uforventede problemer av delvis ny karakter, kan derfor intensjonen om å flytte bruk av britisk militær makt fra sin tradisjonelt fremtredende posisjon i britisk politikk til en mer tilbaketrukket posisjon, lett bli utfordret.

De fordelaktige omstendigheter i forhold til britiske og vestlige sikkerhetsinteresser som forelå på 1990-tallet forsvinner raskt, og britene er i økende grad, etter Blairs periode, blitt oppmerksom på betydningen av a) destabiliserende konflikter i områder som betyr mye for britisk sikkerhet og interesser, b) stadig mer svekket britisk innflytelse i områder som produserer energi britene er avhengig av, og kanskje ikke minst c) utsiktene til at ny militær konkurranse og rivalisering, kanskje våpenkappløp (særlig mellom USA og Kina), skal gjenoppstå som en viktig faktor i internasjonal politikk etter en pause på nesten 30 år. Kanskje har britene rett: Tilbakekomsten av klassisk militær rivalisering kan ledsages av muligheter for utkjømpelse av konflikter etter lite tradisjonelt mønster, der hybrid krigføring spiller en viktigere rolle, og der utfallet er avhengig av tilgjengelige ressurser, utholdenhet og evne til å utnytte avansert teknologi i forhold til omstendighetene og egne mål. Som andre mindre og middels store land, vil britene måtte avklare sine interesser og lojaliteter i forhold til det knippe av ledende aktører som nå avtegners seg.⁷⁶¹ Så lenge betydningen av “the special relationship” tillegges avgjørende vekt i London, vil en slik avklaring av hvem London er lojal overfor forbli en formalitet. Overgangen fra det ennå Europa-dominerte internasjonale system i 1940 til dagens system vel 70 år senere er dramatisk. At London i denne situasjonen fremdeles – slik SDSR eksplisitt bekrefter – har tatt mål av seg til å kunne “punch above its weight”,⁷⁶² om enn relativt sett i økende grad ved hjelp av ikke-militære virkemidler, kan derfor fremstå som et moderne uttrykk for at en britisk realpolitisk urealisme fremdeles består.

Det historisk interessante, og kanskje noe paradoksale, er at britene synes å legge opp til at styrking av landets innflytelse innen henholdsvis den første og andre sirkelen nå i hovedsak er rettet mot å kunne styrke eller befeste britisk innflytelse i den modifiserte tredje sirkelen, britenes stemme i global politikk. Og dette skal skje relativt sett gjennom redusert bruk av militært makt. Dermed utfordres også det samme virkemiddel som har gitt NATO særlig relevans for britene. Manglende suksess med siste tiårs ekspedisjons-krig-medvirkning kan ha påvirket britenes fortsatte villighet til uendret å videreføre en slik

760 Ibid.

761 Clarke, Telegraph, “Can Britain still pack a punch?”, op.cit.

762 David Camerons Statement on SDSR i Parlamentet, 19. oktober 2010, op.cit.

“expeditionary approach”.

Hvordan vil Whitehall bruke sitt spesielle forhold til Washington, i den grad det ennå eksisterer, til å styrke britenes gjennomslag internasjonalt? Hvis fortsatt lojalitet skulle gi utbytte, hva skal det brukes til? Vil britene, som øvrige europeere, ha noe valg med hensyn til hvilken stormakt som i fremtiden primært skal ivareta internasjonale kjøreregler briter og europeere identifiserer seg med? Britenes nærvær i Afghanistan vil fremdeles trekke betydelige ressurser. SDSR understreker at britene forblir fullt forpliktet, og fremleggelsen av SDSR påvirker ikke planlagte utgifter til ISAF-nærværet. Cameron uttalte overfor Parlamentet: “I want to be clear there is no cut whatsoever in the support for our forces in Afghanistan”.⁷⁶³ Han viste til at et eget budsjett (Treasury Special Reserve) dekker ISAF-utgiftene, en pengesekk også britisk UD (FCO) og det britiske bistandsdepartementet (DfID) nyter godt av. Reduksjoner i forsvarsbudsjettet berører følgende i liten grad britenes ISAF-innsats.⁷⁶⁴ Regjeringen har bundet seg til slik innsats ut parlamentsperioden (2015), men SDSR ser utover denne med tanke på hvor og hvordan britene skal kunne agere militært ute. Regjeringen er ganske klar når det gjelder britenes militære nærvær i Afghanistan: “In 2015, the UK will have reduced force levels significantly and our troops will no longer be in a combat role”. Britiske styrker og personell vil derimot knyttes til trening og kapasitetsbygging, i den grad de vil forbli i landet utover dette tidspunkt.⁷⁶⁵

Problemet ved vurdering av militære kapasiteter er å fastsette “hvor mye er nok?”. Den beste bakgrunn for å besvare dette er praktisk erfaring og lærdom fra operasjoner. Britenes utfordring er ikke bare hva som utgjør “tilstrekkelig”, men i enda større grad “det nødvendige ekstra”. Dersom britenes militære kapasiteter ikke lenger av omverdenen – særlig USA – betraktes å representere dette ekstra, vil britene ha vanskeligere for å hevde at deres rolle og innflytelse bunner i deres unike bidrag og halstarrige evne til aldri å gi opp. Derfor er det også vesentlig hvorvidt britene fremdeles troverdig kan tilby “added value”. SDSR legger nettopp vekt på å bevare slik evne til å kunne stille særlige kapasiteter. Ved siden av landets kjernevåpen og en viss hangarskipkapasitet (se nedenfor), vil regjeringen Cameron legge økende vekt på etterretningskapasiteter, spesialstyrker og “cyber defence”, nisjer som alle er viktige for USA. Amerikanske myndigheter ville reagere dersom britene avviklet slike kapasiteter. SDSR viser tydelig at dét akter Whitehall ikke. For USA betyr SDSR derfor at britene fortsetter som en viktig partner man kan spille ball med, en aktør med erfaring og kompetanse som åpner for at amerikanerne kan “compare notes” nettopp om slike sentrale forhold. USA vil oppmuntre britene til å iverksette en slik linje. At britiske kjernevåpen også sikrer et beslutningssenter nr. 2 på alliert side (kfr. MDC), representerer nok fremdeles en viktig faktor sett med amerikanske øyne.⁷⁶⁶ Britene legger imidlertid i realiteten opp til en situasjon der Washington kan

763 Sitatet hentet fra nevnte Statement i Parlamentet, *ibid.* Se ellers SDSR, *op.cit.*, bl. a. s. 3.

764 Statement on SDSR, *ibid.*

765 SDSR, *op.cit.*, s. 15.

766 Poengtert av britisk senior embedsmann, oktober 2010, *op.cit.*

avgjøre, avhengig av situasjon og utfordring, om britiske bidrag er tilstrekkelig store og/eller signifikante, eller ei. Britenes basis er nå såpass beskjeden, at dette kan vippe begge veier, avhengig av hva som til enhver tid er politisk formålstjenlig i USA. London synes dermed gjennom SDSR å gjøre seg mer avhengig av amerikanske kalkyler.

Trolig ligger britisk evne til å kunne bidra signifikant i økt spesialisering, og dessuten i mindre, enda mer skreddersydde britiske bidrag. En gang ble et slikt betydelig militært bidrag målt i antall og omfang. Fra britenes *Army on the Rhine* til Royal Navys omfattende flåte og aktiviteter, og britenes pansrede divisjon under Kuwait-krigen i 1991, kunne britene mønstre mer og flere enn andre allierte, ikke minst utenfor alliert territorium, og samtidig forbli USAs viktigste støttespiller når det gjaldt forsterkningsplaner, trening og øvelser i det allierte Europa. I mange tilfelle betydde de britiske bidragene dessuten at USA ikke sto alene. Britenes 45.000 personell under både Gulf-krigen 1991 og Irak-invasjonen 2003 kan illustrere dette. Disse bidragene var imidlertid ikke avgjørende for de to felttogenes utfall. De gjenværende ca. 20.000 militært personell stasjonert i Tyskland er heller ikke avgjørende i forhold til USAs fortsatte militære nærvær på kontinentet.⁷⁶⁷ Som nevnt vil Storbritannia avvikle sitt militære etterkrigsnærvær i Tyskland innen 2020, hvorav halvparten (ca. 10.000 personell) etter planen skal være trukket tilbake til de britiske øyer innen 2015. Samtidig legger SDSR opp til å redusere vesentlig de kategorier tyngre våpen som i første rekke har vært forbundet med britenes Tysklandsnærvær. Således vil antall stridsvogner reduseres med 40 prosent og tungt artilleri med 35 prosent. Det britisk-ledede allierte hovedkvarteret ARRC HQ vil likeledes flyttes fra Tyskland til Storbritannia, samtidig vil britene sanere sin nasjonale kommandostruktur ved å styrke evnen til å sende "deployable headquarters" for i økende grad fleksible styrker, som på landsiden vil konsentreres rundt fem multi-rolle brigader.⁷⁶⁸

Om betydelige budsjettreduksjoner blant europeiske NATO-allierte vil føre til mer rollespesialisering og flernasjonale løsninger, vil dette i så fall være i tråd med hva SDSR sikter mot, og hva London har konkludert med. Britenes forestående tilbaketreking fra kontinentet er en symbolsk historisk handling som samtidig vil kunne reise spørsmål på de britiske øyer om hva britene trenger NATO for. Ifølge enkelte amerikanske kilder i NATO-hovedkvarteret har amerikansk opinion ennå ikke oppdaget hvor skjev man mener byrdefordelingen mellom USA og Europa er i NATO. Potensialet for mer Europa- og NATO-fiendtlighet, endog forakt, i amerikansk politikk ansees derfor som ikke ubetydelig: "The dog hasn't barked yet". I denne sammenheng ble det hevdet at utformingen av NATOs nye strategiske konsept skjedde innen en "slightly unreal context", fordi NATOs mulighet til å fylle en rolle og funksjon i så stor grad er avhengig av amerikansk velvilje eller "fornøyd likegyldighet" (manglende interesse), som imidlertid kan endres med omstendighetene.⁷⁶⁹ I den grad amerikansk politikk er rettet mot NATO og Europa, står

767 Fremholdt av senior embedsmann under samtale oktober 2010, op.cit.

768 SDSR, op.cit., s. 25, 28 og 32.

769 Synspunkter gjengitt i dette avsnittet ble fremholdt under samtaler i NATO-hovedkvarteret oktober 2010.

britene i fare for å bli satt i bås med “Europa”, og dermed bli betraktet som “medskyldig” i hva Washington-kretser anser å være en stadig skjevare alliert byrde-, risiko- og arbeidsfordeling. Dersom europeiske allierte ikke ansees å forplikte seg og yte tilstrekkelig til felles innsats, kan europeisk allierte i verste fall risikere at amerikansk støtte til NATO forvitrer. London kan uansett stå overfor et valg: Dersom britenes evne til å delta betydelig ute nedtrappes, kan Whitehall møte dette enten gjennom å medvirke til at alliansens aktivitet og forpliktelser ute reduseres, kanskje med medfølgende større fokus på hjemme-områder, eller det vil bli viktigere for London å utforme ute-opdrag mer selektivt og sørge for strammere rammer for mer kortvarig innsats, med færre enheter.

BRITISKE KONVENSJONELLE MILITÆRE KAPASITETER

Om britene siden SDR 1998 har forsøkt å unngå for mange vanskelige valgsituasjoner gjennom å opprettholde flest mulig kapasiteter, har budsjettsituasjonen og erfaringene fra Irak og Afghanistan demonstrert at SDR 98s premiss om at Storbritannia fremdeles kan gjennomføre større krigsoperasjoner over lengre tid, ikke har vært reell.⁷⁷⁰ Rundt 10.000 personell synes å være maksimum av hva britene kan holde ute i militær strid over en lengre periode. Inntil nylig ble dette betraktet som en middels stor operasjon. I stor grad erkjenner SDSR dette, og fastslår at Storbritannia *ikke* igjen vil kunne tilby samme styrkebidrag-størrelse som under Irak-invasjonen våren 2003.

Whitehall forsøker imidlertid å gjøre et vesentlig poeng av at Storbritannia “will continue to be one of very few countries able to deploy a self-sustaining properly equipped Brigade-size force anywhere around the world and sustain it indefinitely if needs be”, selv om dette nettopp representerer en klar nedtrapping av tidligere ambisjoner. Samtidig fastslås at britene skal bli “able to put 30,000 into the field for a major, one off operation”, ca. to tredjedeler av henholdsvis Gulf- og Irak-styrkene.⁷⁷¹ Cameron-regjeringen har som nevnt uttrykkelig fastslått at man *ikke* ønsker reduksjon av britenes geografiske militære virkefelt, men tilpasning av nærværets omfang og karakter. På grunn av budsjettsituasjonen i januar 2010 deployerte ikke britene Royal Navy-enheter til Karibien. Dette var første gang siden 1600-tallet.⁷⁷² I lys av områdets nærhet til USA, er britisk nærvær i denne regionen neppe avgjørende. Britisk fokus rettes i stedet østover.

Hva legger London så opp til når det gjelder kommende britiske militære kapasiteter? SDSR skiller mellom tre typer operasjoner, henholdsvis

1. *standing commitments*, permanente operasjoner som ansees essensielle for britisk sikkerhet eller for å støtte britiske nøkkelinteresser globalt;
2. *intervention operations*, betegnes som “short-term, high-impact military deployments”;

770 Strachan, op.cit., s. 67.

771 Camerons Parlaments-statement, 19. oktober 2010, op.cit.

772 Ifølge Christian le Miere, Cuts cast doubts over UK navy's global reach, IISS, 19. oktober 2010.

3. *stabilisation operations*, mer langvarige, hovedsakelig land- (hær)-baserte for å stabilisere og løse konfliktsituasjoner, primært som støtte for gjenoppbygging og utvikling, og normalt i samarbeid med andre land og aktører. Afghanistan fremstår som definerende erfaring.

På denne basis legger regjeringen opp til en styrkestruktur som i 2020 skal være bygget opp rundt tre elementer: *Deployed Force*, de enheter som er utplassert i pågående operasjoner; *The High Readiness Force*, som skal sikre britisk evne til å reagere hurtig; og *The Lower Readiness Force*, som omfatter enheter som nylig er returnert fra oppdrag, og følgelig skal restituere og forberede seg på kommende oppgaver i henhold til rotering av stridende enheter.⁷⁷³ Reservestyrkenes status og forhold til de stående styrkene vil avklares nærmere.⁷⁷⁴ Inntrykket av å opprettholde en bred styrkestruktur søkes bevart.

Sjømilitære styrker

På sjøsiden skal 2020-strukturen kunne løse følgende oppgaver:

- kjernevåpen-basert *Continuous At-Sea Deterrence* (se kapittel 9),
- maritimt forsvar av de britiske øyer og “de syd-atlantiske oversjøiske områder”, i hovedsak Falklandsøyene,
- “an enduring presence within priority regions” som bidrag til konvensjonell avskrekking og “containment”,
- “powerful intervention capabilities” besørget av angrepsubåter og overflatefartøy,
- evne til å landsette styrker fra sjøen, foruten
- evne til å lede britiske og allierte sjømilitære stridskrefter opp til Task Force-nivå.⁷⁷⁵

Styrkene som skal besørge disse oppgavene vil bestå av Trident-ubåtene, syv Astute-klasse atomdrevne angrepsubåter, et nytt hangarskip, en overflateflåte på 19 fregatter og destroyere, 14 mine-mottiltaksfartøy, Royal Marines, en maritim helikopterstyrke, et antall støtte- og forsyningskip, et fartøy med oceanografisk oppmålings- og ispatruljeringskapasitet, en maritim strategisk transportflåte bestående av seks roll-on/roll-off ferger, og sluttelig en sjømilitær etterretnings-, overvåknings- og rekognoserings-kapasitet (ISTAR) basert på nettverksbaserte ubåter, overflatefartøy og helikoptre.⁷⁷⁶ ISTAR er “joint” og vil således knytte sammen enheter fra alle forsvarsgrener, som basis for nettverksbasert aktivitet. Det er verdt å merke seg at ovennevnte tredje oppgave (*an enduring presence within priority regions*) vil åpne for økt britisk sjømilitært nærvær også i britiske nærområder, som vi skal komme tilbake til.

Regjeringen Cameron har med denne planlagte strukturen besluttet å avvikle den

773 SDSR, op.cit., s. 18f.

774 Ifølge MoDs hjemmeside.

775 SDSR, op.cit., s. 21.

776 Ibid., s. 21f.

nåværende hangarskips-flåten bestående av de to *Invincible*-klasse fartøylene, med Harrier kampfly. Argumentasjonen er at fartøylene ble bygget primært med Kald krigs-behov for øye, der Harrier'ene, med sin korte rekkevidde, hovedsakelig skulle sikre luftrommet over den aktuelle flåten. At nåværende hangarskip og Harriers tas ut, må imidlertid – uten at det innrømmes direkte – sees som resultatet av en hard avveining mellom Afghanistan-behov og andre hensyn, som viser at Afghanistan fortsatt er styrende.⁷⁷⁷ Eksisterende hangarskip ville fremdeles kunne fylle en funksjon i forhold til Falkland, der nye oljefunn har skapt ny britisk bekymring for kommende argentinsk politikk.⁷⁷⁸ SDSRs prioritering innebærer imidlertid at sannsynligheten for problemer i Syd-Atlanteren ikke ansees tilstrekkelig viktig i forhold til de umiddelbare Afghanistan-kravene, selv om forsvaret av Falkland fremdeles står som én av Royal Navys viktigste oppgaver (se over). Det ene hangarskipet, Ark Royal, tas ut umiddelbart, mens det andre enten vil tas helt ut av tjeneste eller bli plattform for helikopter-operasjoner. Harrier'ene utfases allerede i 2011. Erstatningen for denne kombinerte slagkraften (skip og fly) kommer først tidligst fra 2020. For ikke å tape evnen til å operere kampfly fra fartøy i en slik overgangsperiode uten eget hangarskip, ser britene for seg at et lite antall piloter i mellomtiden skal trene fra franske og amerikanske fartøy. Det første av de to nye hangarskipene under bygging vil etter planen ferdigstilles i 2016, men er tenkt å bli beholdt bare i tre år, og i denne perioden overta midlertidig som plattform for helikopteroperasjoner, før det i 2019 enten går i opplag eller selges.⁷⁷⁹ Skip nr. 2 følger i 2020, og bør derfor sammenfalle noenlunde med den planlagte anskaffelsen av JSF kampfly. Dette vil imidlertid være avhengig av når JSF-levering faktisk finner sted. Det planlegges at hangarskipet vanligvis skal operere 12 JSF, men ha evne til å betjene 36. Fartøyet skal dessuten kunne operere en blanding av helikoptre, avhengig av oppdrag, som kan bestå av inntil 12 Chinook- og Merlin-transporthelikoptre og inntil åtte Apache angrepshelikoptre.⁷⁸⁰ London har besluttet at dette nye hangarskipet skal gjøres interoperabelt med franske og amerikanske stridskrefter, i motsetning til hva *Invincible*-klassen har vært. Derfor er det besluttet at US Navy-modellen av JSF i stedet for US Marines-modellen skal anskaffes. Dette innebærer at det kommende britiske hangarskipet utstyres med katapult og ustyr for å “fange” landende fly, snarere enn at det baseres på kampfly med kapasitet til vertikal take-off og landing.

Britene søker med dette en sjøbasert kapasitet som også kan projisere makt over lengre avstander. Både USA og Frankrike har operert kampfly i Afghanistan fra hangarskip i Den arabiske gulf eller Det indiske hav. Det legges således vekt på behov også for en britisk strategisk “carrier-strike”-kapasitet, og på at et slikt fremtidig fartøy skal

777 Selv om dette ifølge britisk presse satt langt inne, og ble avgjort først umiddelbart for SDSR skulle offentliggjøres, se bl. a. Guardian 18. november 2010, “MoD issues damning report on government’s rushed defence review”.

778 Telegraph, 10. november 2010, refererer i artikkelen “Scrapping flagship carrier ‘makes no sense’” til et antall høyere offiserer, som mener beslutningen om å ta nåværende hangarskip ut innebærer direkte fare for at Storbritannia kan tape et nytt slag om Falkland, som i tilfelle ville “inflict on us a national humiliation on the scale of the loss of Singapore” (d.v.s. Japans erobring i januar/februar 1942).

779 Guardian 20. oktober 2010, “Carriers without Harriers: budget cuts leave MoD with jump jet-shaped hole”.

780 SDSR, op.cit., s. 23.

styrke både britenes politiske og militære evne til å handle fleksibelt i forhold til kriser og utfordringer.⁷⁸¹ 2010-avtalen med Frankrike viser at de to landene ønsker å sikre evne til permanent hangarskipsbasert sjømilitært nærvær.⁷⁸² Royal Navy vil etter planen redusere sitt personell fra 35.000 til 30.000 innen 2015, mens antatt behov i 2020 vil ligge på 29.000.⁷⁸³

Astute-ubåtene (SSNs) har flere oppgaver, herunder beskyttelse av Trident-fartøy og sjømilitære Task Groups, strategisk etterretning og evne til å levere Tomahawk-missiler mot landmål. Fartøyene er designet for å kunne tilpasses nye krav og behov. Den nye regjeringen har fremholdt at den ønsker å komme ut av en ond sirkel: "The Royal Navy was locked into a cycle of ever smaller numbers of ever more expensive ships".⁷⁸⁴ Om dette vil innebære mindre kostbare fartøy, vil vise seg. Det legges imidlertid opp til fartøy som lettere kan tilpasses oppdrag og utfordringer: Etter 2020 skal Type 23 fregattene således utskiftes med de mer fleksible Type 26. Royal Marines skal kunne landsette og holde en kommandogruppe på inntil 1800 personell i strid.⁷⁸⁵ Dette er en kategori styrker som også raskt kan innsettes i britenes nærrområder.

Som en illustrasjon kan nevnes at Royal Navy i 1948 besto av 137 hangarskip, slagskip og destroyere, 161 fregatter og 57 ubåter, ialt 355 større fartøy, mens britene i 1957, etter Suez-krisen, fremdeles hadde 295 slike typer fartøy. I 1973, etter tilbaketrekkningen øst for Suez besto Royal Navy av 16 hangarskip, slagskip og destroyere, 62 fregatter og 34 ubåter, totalt 112 større fartøy, mens tallene for 1981, da britene utkjempet Falklandskrigen, var henholdsvis 19, 46 og 32, ialt 97. Denne strukturen var lite endret da Den kalde krigen sluttet ti år senere.⁷⁸⁶ 2020-strukturen tar til sammenligning sikte på en flåte av større fartøy på ca. 25. Ved kun å betrakte antall, ser man bort fra viktige faktorer som reelle kapasiteter og effekten av den enorme teknologiske utviklingen. Nærvær i avskrekings- og "containment"-øyemed har dessuten klar sammenheng med profesjonalitet og evne til rask tilstedeværelse, interoperabilitet og utholdenhet. Det er derfor grunn til å tro at dersom britene makter å gjennomføre regjeringens planer for Royal Navy, vil man fremdeles ha en styrke som kan regnes med, med potensial til å kunne tilby "added value" og inngå i mer skreddersydde bidrag.

Landmilitære styrker

På hærsiden skal 2020-strukturen baseres på de nevnte fem multi-rolle brigadene, hvorav én til enhver tid skal holdes som hurtig utrykningsstyrke. Britene vil beholde sin luftlande-brigade (16 Air Assault Brigade), i høy beredskap, med kapasitet for lettere, kortvarige aksjoner. Inventaret vil også omfatte et *Guided Multiple Launch Rocket System*

781 Ibid., s. 22.

782 Economist, 16. oktober 2010, op.cit., s. 30.

783 MoDs hjemmeside, Defence News, SDSR publisert 19. oktober 2010.

784 SDSR, op.cit., forord, s. 4.

785 Ibid., s. 21.

786 Sanders, op.cit., s. 251.

(GMLRS). I tillegg vil britene legge vekt på anskaffelse av nye, pansrede kjøretøy. Hæren skal også knyttes til ISTAR-systemet. Helikoptre, inkludert Apache angrepshelikoptre, vil fortsette som del av britenes struktur, likeledes styrker man evnen til mine-mottiltak og håndtering av eksplosiver. En egen *Military Stabilisation Support Group* (MSSG) vil kunne tilby både planleggingsteam til støtte for militære hovedkvarter, og funksjon-spesifikke spesialister som skal kunne støtte stabiliserings- og gjenoppbyggingsaktivitet, særlig der sikkerhetssituasjonen vanskeliggjør innsats fra sivile aktører. Britene beholder også sitt divisjonshovedkvarter, som vil være "fully deployable", og bevarer dermed sin evne til å lede større operasjoner, som i økende grad forutsetter flernasjonale innsats, i lys av at britene selv kan tilby mindre. Man beholder dessuten evnen til å regenerere ytterligere et deployerbart divisjons-hovedkvarter. Den stasjonære, nasjonale administrasjonsstrukturen vil reduseres, britenes fire regionale divisjonshovedkvarter vil erstattes med en "single UK Support Command".⁷⁸⁷ De betydelige reduksjoner i stridsvogner og tungt artilleri er allerede nevnt.

Hæren skal med disse kapasitetene i 2020 kunne ivareta følgende:

- besørge lette spesialiststyrker (ikke bare spesialstyrker) for kortvarige intervensjoner,
- tilstrekkelige multi-rollestyrker som gir fleksibilitet til å engasjere seg i større, komplekse intervensjons-operasjoner eller muliggjør medvirkning i langsiktige stabiliseringsoperasjoner,
- bidra til å møte britenes gjeldende forpliktelser, og
- evne til å lede "UK and coalition forces" opp til "theatre level".⁷⁸⁸

Den påtenkte strukturen, der antall brigader er redusert med én i forhold til dagens, medfører at Hæren reduseres med 7.000 personell innen 2015 til ca. 95.000. Afghanistan vil være styrende for Hærens størrelse og behov, og forhindrer ytterligere kutt. Reduksjonen vil således ikke medføre personellreduksjoner i britenes bidrag til ISAF. Man forventer et personellbehov på 94.000 i 2020,⁷⁸⁹ men dette vil trolig avhenge av hvor raskt og hvordan nedtrekket gjennomføres fra 2015. Neste Parlamentsperiode og regjering vil avgjøre. Britene søker maksimal handlefrihet med hensyn til hvem man skal operere sammen med, ved å henvise til "coalition" snarere enn "alliance forces".

Luftmilitære styrker

På luftsiden kutter britene ved at Harrier-flåten som nevnt utgår i 2011, og antall Tornado vesentlig reduseres. De påtenkte Nimrod MRA4 patruljerings- og overvåkningsfly, som har kostet britene store beløp å utvikle (ca. £ 3,5 mrd.), kanselleres. I stedet konsentrerer Royal Air Force seg fremtidig om to typer kampfly, henholdsvis Typhoon (Euro-

787 SDSR, op.cit., s. 24f.

788 Ibid., s. 24.

789 MoDs hjemmeside, 19. oktober 2010, op.cit.

fighter) og JSF. Antall JSF vil reduseres, også i lys av at bare ett nytt hangarskip beholdes. Britene vil operere én JSF-variant, i stedet for én land- og én sjøbasert STOVL (short take-off and vertical landing)-variant.⁷⁹⁰ De Tornadoer som beholdes skal opprettholde en “fast jet contribution” i Afghanistan, og også her vil videre utfasing knyttes til hvordan nedtrappingen i ISAF faktisk skjer. Mange plattformer, herunder Typhoon og JSF, skal sikre en moderne ISTAR-kapasitet på tvers av forsvarsgrenene. Britene vil fortsette å operere sine E-3D AWACS, foruten Rivet Joint-fly for signaletterretning. En større satsning på UAWer ledsages av modernisering av transportfly-flåten, basert på C-17, A400M og A330 tankfly, med utfasing av Hercules (innen 2022, ti år før tidligere planlagt pensjonsalder) og VC 10/TriStar-tankfly (innen 2013). 12 nye Chinook-helikoptre skal bidra til økt mobilitet, og vil inngå i en rasjonalisert transporthelikopter-flåte. Britene vil også kunne stille et deployerbar *Joint Force Air Component Headquarters*, som både skal lede luftoperasjoner over de britiske øyer, men ikke minst også skal kunne lede flernasjonale operasjoner. Også flyvåpenet vil ha kryssermissiler (Storm Shadow) mot landmål, med middels til lang rekkevidde. Evnen til å beskytte fly og helikoptre i strid tillegges vekt, likeledes evne til å oppdage og overvåke ABCR-våpen (kjerne-, biologiske, kjemiske og radiologiske våpen).⁷⁹¹

Royal Air Force skal ifølge disse planene redusere antall personell med ca. 5.000 til ca. 33.000 innen 2015, og med et foreløpig antatt behov på ca. 31.500 i 2020. På luftsiden skal britenes styrker i 2020 kunne løse følgende oppgaver:

- luftforsvar av de britiske øyer og Falkland (m.m.),
- et troverdig og egnet kampfly-nærvær for å kunne bidra til konvensjonell avskrekking og “containment”,
- et “expeditionary combat air”-bidrag til langvarige landoperasjoner,
- strategisk og taktisk lufttransport,
- andre luftmakt-kapasiteter, herunder ISTAR.⁷⁹²

Også på luftsiden sikter derfor Whitehall mot å beholde størst grad av fleksibilitet. Verdt å merke seg er avviklingen av britenes MPA-kapasitet, maritim luftovervåkning, som også innebærer at Nimrod-basen i Skottland nedlegges. Slik overvåkning vil nå utføres av sjøstridsmidler. Slik maritim overvåkning, blant annet over nord-atlantiske farvann og Nordsjøen, har betydning også for Norge og norsk sikkerhet. Etter de planlagte reduksjonene, vil gjenværende og nyanskaffede luftstridskrefter i utpreget grad utgjøre fleksible og deployerbare kapasiteter. Dermed vil britene kunne tilby kapasiteter som vil egne seg både hjemme og ute. Poenget med at britiske styrker også skal kunne bidra til konvensjonell avskrekking og “containment” (d.v.s. evne til å motvirke uønsket press eller innfly-

790 SDSR, op.cit., s. 23.

791 Ibid., s. 25-27.

792 Ibid., s. 25.

telse, blant annet fra Russland) nevnes for alle forsvarsgrener, og må knyttes til NATOs artikkel 5 og britenes evne og vilje til å komme også mindre, mer utsatte og sårbare allierte land i møte, reelt som retorisk. Dette indikerer at London mener landets fortsatte stormaktsrolle fremdeles forutsetter evne til å bistå allierte hjemme, i britiske “nærområder”, i pakt med britenes tradisjonelle støtte- og forsterkningsrolle.

NATOS ROLLE I ENDRING: EFFEKTEN PÅ BRITISK BRUK AV MILITÆR MAKT

Kofi Annan har uttalt: “You can do a lot with diplomacy but, of course, you can do a lot more with diplomacy backed by firmness and force”.⁷⁹³

SDSR rokker ikke ved at militær makt fremdeles blir sett som en naturlig del av den internasjonale orden og britenes eget politiske inventar. Militær makt – ikke bare bruken av den – er dessuten et sammensatt saksfelt, som ikke alltid fører dit man har tenkt.⁷⁹⁴ Endringen av “the nature of war” har hatt effekt på den internasjonale orden. Den har også innvirket på Londons forsøk på å blåse nytt liv i, og samtidig redefinere, sin stormaktsrolle siden 1997/98.⁷⁹⁵

Britene er blant dem som har fått uforholdsmessig mye politisk gevinst ut av sin militære makt, at politisk innflytelse over tid har overgått landets faktiske militære makt.⁷⁹⁶ Bruk av britisk militær makt virket så sent som gjennom 1990-årene. Situasjonen er en annen etter 9/11 også fordi inngrodde erfaringer er snudd på hodet: I stedet for at innsats av militære styrker bidrar til at britenes fremtredende stilling i NATO beholdes, kan militær makt snarere bli en belastning, sogar en trussel, som unødig kan svekke britenes profilering og interesser internasjonalt (ikke bare i den muslimske verden), og bidra til at alliansen er mindre egnet for å spille ut tradisjonelle britiske virkemidler. Det er mer krevende å oppnå støtte for engasjement eller intervensjon ute enn forsvar av eget område.

Den kalde krigen ble etterhvert et *modus vivendi* som kunne håndtere eksistensen av kjernevåpen. Så lenge den internasjonale utvikling ikke blir satt på spissen, vil NATO-rammen styrke enhver politisk effekt britiske kjernevåpen måtte ha, både i forhold til omverdenen utenfor alliansen og innad overfor allierte land. Britiske kjernevåpen er både et symbol på hva som var, og tro på at britenes “balansør”-rolle i forhold til Europa også i denne sammenheng har beholdt sin relevans. Slike våpen må dessuten betraktes som del av hva som måtte bli en oppdatert britisk stormaktsrolle, fordi våpnene er tiltenkt en rolle også i avskrekking av mulige trusler utenfor det euro-atlantiske området. Dette er imidlertid intet nytt, Korea-krigen bidro til at britene utviklet egne kjernevåpen for å ha større innflytelse over amerikanske vurderinger. Situasjonen ute ble senere håndtert også ut fra det faktum at Storbritannia var en kjernevåpen-makt, og derfor hadde ytterligere en aksje og interesse i, og ansvar for, å delta når noe skjedde.

793 L. Freedman, *op.cit.*, s. 96f.

794 *Ibid.*

795 Michael Howard, *International Affairs*, 2009, *op.cit.*, s. 148.

796 *Ibid.*, s. 154.

Hittil har NATOs betydning for britene også ligget i at alliansen har tilbudt en arena der britene har kunnet *demonstrere* sin innflytelse. London har kunnet spille ut sine militære kapasiteter og vilje til bruk av militær makt, både direkte og i avskrekkingsoyemed, i en organisasjon, og i henhold til prosedyrer, britene selv i stor grad har bidratt til å utforme, influere og lede. Nå trues britenes posisjon og nytte av NATO fra tre kanter: Støttemakts-rollen overfor kontinentet er på det nærmeste utspilt, og kan trolig bare i beskjeden grad kompenseres gjennom styrking av britenes kontakt med mindre allierte land i britiske nærområder, særlig helt i øst, som vi skal komme tilbake til. Storbritannia er fremdeles USAs viktigste allierte ute, men spørsmålet er i hvilken grad dette gir London ønsket innflytelse i Washington og innsyn i relevante amerikanske overveininger. Afghanistan har vist utfordringer og begrensninger både ved amerikansk og alliert engasjement ute. Selv om britene tidvis kan være en nyttig samtalepartner og rådgiver for USA, fremstår ikke Storbritannia lenger som den tunge, uunnværlige stormaktspartneren.

Britene og Europa er falt mer i bakgrunnen i internasjonal politikk. Britenes nye regjering ønsker ikke å motarbeide, men å endre, dette faktum, selv om Cameron, i motsetning til Blair, klarere synes å ha erkjent begrensningene for britisk innflytelse i Washington, særlig som gjengjeld for britisk lojalitet.⁷⁹⁷ Dette later imidlertid ikke til å ha medført at den nye regjeringen har oppgitt NATO som en viktig del av plattformen for “the special relationship”. De fortsatte nedskjæringene i britenes styrkestruktur, bekreftet gjennom SDSR, bidrar til å reise tvil om Storbritannia lenger kan forbli “først blant likemenn” av USAs europeiske allierte. Dermed truer britenes NATO-engasjement med å eksponere britiske svakheter snarere enn å profilere eller underbygge landets militære styrke og øvrige særtrekk. NATOs nye strategiske konsept bekrefter at alliansens utepoppgave i forhold til håndtering av “developing crises that have the potential to affect Alliance security” forblir en viktig del av NATOs virke.⁷⁹⁸ Beskrivelsen her er imidlertid vag, og åpner for alliert diskusjon av hvorvidt en “developing crisis” faktisk foreligger. Om grunnlaget for at britene kan demonstrere sine evner og kvaliteter gjennom viktige bidrag til alliert aktivitet ute dermed er sikret, betyr dette i så fall neppe automatisk at London forblir like ivrig når NATO skal avgjøre mulig alliert medvirkning i fremtidig krisehåndtering ute. Fra britisk side vil det forbli vesentlig å kunne overbevise Washington om at amerikanske sikkerhetsinteresser er best ivaretatt når USA og Storbritannia opptrer sammen, ikke bare i NATO-sammenheng. Sett fra Whitehall vil bevaring av det “spesielle” ved forbindelsene til USA innebære at de to land sammen kan påvirke den internasjonale utvikling på en gunstig måte ut fra felles verdier og “likesinnede” mål. Et økonomisk mer presset USA vil fortsatt behøve samspill med andre. Heri ligger noe av britenes muligheter.

Når britisk militært personell etter planen er trukket tilbake fra Tyskland i 2020, vil

797 Dette siste poenget deles også av Economist, se utgaven 16. oktober 2010, op.cit.

798 Se Konseptet, op.cit., paragraf 4b).

britene på et vis være tilbake, etter 76 års nærvær, der de var inntil 2. verdenskrig ble innledet, med å betrakte kontinentet utenfra, militært sett. Britene er med andre ord på full fart tilbake til utgangspunktet: Ingen stasjonære styrker på kontinentet, og all vekt på en profesjonell, beskjeden, men svært mobil ekspedisjonsstyrke, som kan innsettes enten på kontinentet eller – p.t. langt mer sannsynlig – i andre verdenshjørner, som i økende grad berører britiske sikkerhetsinteresser. I kommende periode vil en vanskelig, og sikkert smertefull, prosess måtte gjennomføres, der regjeringen fastsetter hvilke baser og anlegg som skal bestå og hvilke som vil bortfalle på de britiske øyer. Det legges opp til at briteres gjenværende styrker i hovedsak vil stasjoneres i England, mens skottene primært vil tilgodesees med ubåt-baser. Dermed kan tilbaketrekningen fra kontinentet bidra til en utvikling som på flere vis pågår, der “United Kingdom” ikke lenger forblir like “united”, men der skotter samtidig ønsker å sikre at militær aktivitet også legges til Skottland. Fra enkelte hold i Skottland ser man dessuten for seg en egen, fremtidig skotsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. De fleste britiske enheter som trekkes tilbake fra kontinentet vil kunne bli konsentrert til de sydligste områdene av England, med blikket rettet mot kontinentet og den store verden, og trolig i mindre grad nordover, i retning Norge og nordområdene.

MOT ET NYTT SAMARBEIDSMØNSTER – INNVIRKNING PÅ NATOS BETYDNING

Selv om britene forlater Tyskland fysisk, planlegger ikke regjeringen Cameron å forlate Europa militært på annet vis. Samarbeid med europeiske allierte er fremdeles aktuell, men nye former – gjerne forpliktende, helst ad hoc-basert – utprøves og søkes. London synes således å ville slå inn på en ny kurs, der EU og CSDP søkes satt på sidelinjen i forhold til briteres oppdaterte europeiske ambisjoner. 2010-avtalen med Frankrike viser at London søker nært samarbeid, men på regjering-til-regjeringsnivå, tilsynelatende fjernt fra EUs og dens Kommissjons overnasjonale doméne. Avtalen fremmer ikke CSDP som sådan. Britene har i dette tilfelle flyttet seg bort fra det flernasjonale, og lagt churchillsk vekt på sentrale bilaterale forbindelser. Liam Fox formulerte sine EU-skeptiske intensjoner klart da han i tilknytning til avtaleinngåelsen skrev i britisk presse:

This is not, I must point out, a repeat of Tony Blair's trip to St Malo, where he called for deeper military co-operation through the EU. Nor is it a push for an EU army, which we oppose. This is about achieving real capability and tangible results – and proving that co-operation in Europe doesn't always have to be on an EU level, but can be on a state-to-state basis.⁷⁹⁹

Den nye regjeringen ønsker følgelig også på dette punkt å foreta et retorisk, og trolig også reelt, brudd med forgjengeren Blairs linje. Britene synes å søke europeiske ad hoc-løsninger som styrker NATO og i større grad går utenom CSDP. Samtidig benytter Lon-

799 Liam Fox, “A closer Alliance with France will be good for Britain”, Daily Telegraph, 30. oktober 2010.

don seg av at Frankrike ønsker nærmere tilknytning til Storbritannia for å kunne bevare sin særstilling og tilhørende stormaktsstatus. Slik sett har London og Paris gjensidige interesser, og er mer avhengig av hverandre.⁸⁰⁰ En medvirkende årsak til at de to har funnet nærmere sammen, kan være at de, hver på sin måte, er skuffet over hva det har vist seg mulig å bruke NATO og/eller EU/ESDP til ute. Paris ser NATO i langsiktig og strategisk øyemed, der hovedmålet er at alliansen forblir den ultimate sikkerhetsgaranti for Europa, med den kjernevåpen-baserte avskrekkingen i bunn. Fransk NATO-politikk har fortsatt gaullistiske undertoner, det er garantien som er vesentlig, ikke militær aktivitet som sådan. Paris ville neppe være fremmed for en utvikling der NATO i mindre grad engasjerer seg i flernasjonale oppdrag ute (særlig der man må samspille med andre organisasjoner). Frankrike vil trolig heller foretrekke at NATO skal utgjøre riset bak speilet, som sparer på kruttet, i hovedsak avstår fra å utsette seg for innsats som tærer på alliert samhold og samarbeid, og som for alvor kommer på banen når og dersom virkelig fare skulle true. I den grad London skulle gå i en slik retning, tilskyndet av økonomiske problemer, kan dette påvirke NATOs relevans, særlig i amerikanske øyne. Skulle briter og franskmenn ønske å handle, og dette må skje mer på egen hånd, vil de to land trolig være avhengige av å låne allierte kapasiteter (en form for Berlin+).

Det andre elementet ved regjeringen Camerons politikk i denne sammenheng er den vekt den legger også på samarbeid med mindre allierte land, og igjen i ikke-EU-sammenhenger, i tråd med ønsket om pragmatiske, ad hoc-pregede, løsninger. Utenriksminister William Hague fremholdt at Europa er en *supplerende* ramme når britene skal finne frem til nye samarbeidsordninger med allierte og partnere. Disse allierte og partnere befinner seg ikke bare i Europa. I en serie foredrag sommeren 2010 presenterte Hague hovedpunkter ved den nye regjeringens syn på britenes rolle i verden. Når det gjaldt Europa, uttalte han blant annet:

Our new Government's vision of foreign affairs [...] is this: a distinctive British foreign policy that is active in Europe and across the world; that builds up British engagement in the parts of the globe where opportunities as well as threats increasingly lie.⁸⁰¹

I beste "enlightened national interest"-stil hevdet Hague at uegennytte er i britisk tradisjon: "It is not in our character as a nation to have a foreign policy without a conscience".⁸⁰² Og riktig nok: Nærheten til Blair/Cooks "ethical dimension to foreign policy" synes klar. Det er imidlertid fokuset om å bygge opp britisk innflytelse i de deler av verden der global oppmerksomhet i første rekke rettes, som er mest talende.

Britisk innflytelse i Churchills annen sirkel, Europa, knyttes primært til EU, men

800 Fremholdt av Michael Clarke under samtale i London medio september 2010.

801 W. Hague, tale i FCO juli 2010, Britain's Foreign Policy in a Networked World, outlining the Government's vision for UK foreign policy, op.cit.

802 Ibid.

Hague poengterer samtidig at EU kan ansees som en føyelig organisasjon, der skiftende samarbeid – koalisjoner av villige – kan finnes og etableres. Lykkes dette, vil Toryenes EU-skeptiske syn gis praktisk innhold. CSDP er i seg selv forsåvidt føyelig, men innenfor rammer som Toryene anser å være for føderale og ubritiske, som man derfor bør gå utenom i størst mulig utstrekning. Når dette forbeholdet er tatt, synes betydningen av EU som arena for å knytte bånd, også til mindre allierte land, imidlertid klar. Dette avspeiler regjeringens ambivalente EU-syn, en kombinasjon av Toryenes klare EU-skepsis og Liberal-Demokratenes (Lib Dems) tradisjonelt, etter britiske forhold, EU-vennlige standpunkter. Hague hadde neppe CSDP primært for øye – snarere tvert imot – da han fremholdt:

Furthermore within groupings such as the EU, it is no longer sensible or indeed possible just to focus our effort on the largest countries at the expense of smaller members. [...] The EU is at its best as a changing network where its members can make the most of what each country brings to the table. We are already seeking to work with many of the smaller member states in new and more flexible ways, recognising where individual countries or groupings within the EU add particular value.⁸⁰³

Hagues tale er tolket slik: “His aim is to foster bilateral relations with countries that deserve to hear from us more often, and not just when we want something or when there is a crisis”.⁸⁰⁴ Hans uttalelser ble bekreftet gjennom SDSR. Storbritannia søker samarbeid og å ivareta felles interesser, men i mindre grad institusjonalisert hvis det skjer utenfor NATO. Samarbeid som kan utløse tilleggskapasiteter som ellers ikke ville frembringes (gjennom NATO), er av det gode sett med britiske øyne. EUs Stridsgrupper er et eksempel på dette, selv om stridsgruppe-konseptet ikke har vært like vellykket i forhold til evne til europeisk handling. Viktigere er derfor samarbeid mellom noen allierte land som kan sikre kapasiteter som landene nasjonalt ikke lenger evner å stille. Samarbeid som derimot unødvendig innskrenker nasjonal handlefrihet er uønsket i London. Hvorvidt land man samarbeider med er lite eller stort, tillegges mindre vekt. I den grad NATO kan brukes som en disiplinierende ramme – som også kan sikre nødvendig grad av forpliktelse – for slikt samarbeid, desto bedre. Kanskje mener Whitehall at man ikke lenger kan ta for gitt at felles, allierte interesser og perspektiver eksisterer på permanent basis. Ordninger som kan fremme slike fellesinteresser, og brukes ved behov av de involverte, vil derfor også styrke britiske interesser. Etablering av slike ordninger, som kan omfatte allierte eller partnerland, gjerne EU-land, vil samtidig styrke Storbritannia som stormakt i Europa. Dette vil igjen fremme Londons ambisjoner om å delta der “de store beslutninger fattes” i bredere, internasjonal sammenheng.

⁸⁰³ Ibid.

⁸⁰⁴ Daily Telegraph, 30. juni 2010.

Britene synes derfor å kunne tenke seg en ny “variabel geometri” eller ny type “coalition of the willing”, og sonderingene og utprøvingen av dette er i gang. Således deltok Fox for første gang under et nordisk/baltisk forsvarsministermøte i november 2010 (i Oslo), som for anledningen var utvidet med både Tyskland, Storbritannia og Polen. Den britiske medvirkningen underbygger bildet av at London også søker regionalt basert samarbeid med grupper av allierte. I en slik sammenheng vil Storbritannia, selv med redusert militær kapasitet, fremdeles kunne tilby viktig samarbeid, kompetanse og støtte. Samtidig synes britene å være opptatt av å finne allierte partnere og likesinnede, også med tanke på felles operasjoner, nåværende eller fremtidige. Denne nye linjen viser hvordan London har forstått at man ved nærmest å ignorere flere mindre øst-europeiske land, ga avkall på støtte og innflytelse man ellers ville ha kunnet innkassere uten å måtte gi særlig vederlag. Fra britisk side er det flere årsaker til at ny interesse er tent i forhold til det nord-europeiske området. Én av faktorene her er trolig sikkerhet for energitilførsler, en annen uro for hva den interne utviklingen i Russland kan føre til, med potensielle konsekvenser for NATOs østlige grenseområder.⁸⁰⁵ I Oslo fokuserte Fox blant annet energisikkerhet, og talte for samarbeid om “measures to preserve the physical integrity of supply routes and sources.”⁸⁰⁶ Britenes historiske stormaktsrivalisering i forhold til Russland spiller fremdeles en viss rolle i en slik kontekst. Kanskje går klassiske reflekser om stormakten som hegner om de små, hånd i hånd med slike refleksers motstykke: De nettopp introduserte tankene om nærmere britisk samarbeid med mindre allierte land.

Et tilbakeblikk kaster nettopp nytt lys også over britenes nye satsning på Nord-Europa, herunder Norden og Østersjø-området. Mens britene historisk har vært storebror, som tidvis har måttet intervenere eller patruljere i Nordsjøen og Østersjøen i maktbalanse-øyemed, forsøker man nå også å reintrodusere seg i rollen som “Storbritannia som nord-europeisk land”. Britenes ledelse av nordkommandoen på Kolsås under Den kalde krigen innebar britisk involvering i alliert forsvarsaktivitet både i forhold til nord-områdene og Østersjøen. Nordkommandoen hadde ansvar også for Danmark, Nord-Tyskland (Schleswig-Holstein) og Østersjø-utløpene, og britiske militære enheter var inkludert i planverk og deltok under trening og øvelser. På en slik bakgrunn søker London nå å rekonstituere en oppdatert plattform (“the Northern Group”) for å spille en rolle i regionen. Fox fremholdt i tilknytning til nevnte Oslo-møte:

We cannot forget that geographically the United Kingdom is a northern European country. Let me be clear, this is not about carving out spheres of influence; this is about working together on mutual interests. For too long Britain has looked in every direction except its own backyard.⁸⁰⁷

805 Synspunkter fremsatt under møter i NATO-hovedkvarteret ultimo oktober 2010.

806 MoDs hjemmeside “Defece News”, Defence Secretary launches new forum of northern European countries, 10. november 2010.

807 Liam Fox, i anledning hans medvirkning på nordisk/baltisk/britisk/tysk/polske ministermøte. Gjengitt på MoD hjemmeside, 10. november 2010.

Den nye britiske tilnærmingen er en nyskapning overfor de nordiske og baltiske land, ved at britene definerer seg i retning “én av flere kolleger” snarere enn den desiderte storebror, men er samtidig ingen nyhet: Britene har vært i denne delen av Europa før. Etter Den store nordiske krig holdt britene en flåte i Østersjøen og de danske sund og belter fra 1715 og ca. 20 år frem. Dette må sees på bakgrunn av at Russlands fremvekst, den daværende “emerging power”, fra ca. 1700 opptok britene i særlig grad. I år 1700 hadde russerne ingen Østersjøflåte, 20 år senere var russernes flåte større enn både den svenske og dansk-norske (St. Petersburg ble anlagt fra 1703). I seilskutetiden var støtte til frihandel og leveranser av tømmer fra Østersjø-regionen til bygging av britiske fartøy og krigsskip av betydning for London. Senere seilte britene inn Øresund og satte den dansk-norske flåte ut av spill under slaget på Reden 1801, og opererte i Østersjøen både i tilknytning til den russiske borgerkrig ved 1. verdenskrigs slutt, og holdt en fregatt-flåte i Østersjøen i hele mellomkrigstiden. Generelt engasjerte britene seg for å bidra til å opprettholde maktbalansen i regionen, som innebar støtte til den eller de svakere parter. I 1920- og 1930-årene understøttet således britenes nærvær i Østersjøen de nettopp uavhengige baltiske lands daværende selvstendighet, men hadde også betydning i forhold til det like nylig selvstendige Finland, foruten til Sverige og Tyskland.⁸⁰⁸

Karakteristisk nok gjentok britenes nærvær i regionen seg periodevis gjennom disse ca. tre århundrene, både i krigs- og fredstid. Britene opererte aldri sine hovedfartøyer i disse farvann, men aktiviteten representerte viktige sideoperasjoner. For britene var de britiske øyer primært hjertet av et imperium, og ikke ansett å være begrenset til del av et nord-europeisk område. Royal Navys hovedfokus var andre farvann enn de nordiske. Ikke desto mindre: Om britene har vært her før, indikerer Fox’ formuleringer imidlertid at grunnlaget og rammene for den nye involveringen er nye, selv om han i manges øyne gjør seg skyldig i en talende “slip of the tongue”: Han kaller de nordiske og baltiske land for “Britain’s own backyard”. Deri ligger både ryggmargsreflekser, en viss – trolig ubevisst – nedlatenhet og bekreftelsen på at britisk tenkning kanskje likevel ikke har endret seg så mye som ny retorikk skulle tyde på. Historisk sett har nord-europeiske land i London vært betraktet som et haleheng til kontinentet. Om britene skal utvikle samarbeid på nytt grunnlag i denne regionen, må man i ord, men også i handling, opptre mer som en like-mann. Dette utfordrer britenes selvbylde.

Britenes medvirkning under forsvarsministermøtet i Oslo i november 2010 ble av britisk MoD fremstilt både som “a continuation of the UK’s drive to deepen bilateral and multilateral relations with our European neighbours”, og – interessant nok – en eksplisitt fortsettelse av den nettopp inngåtte avtalen med Frankrike.⁸⁰⁹ Fox brukte ikke ordet “allierte”. Opptakten til Fox’ opptreden kan også finnes i Hagues nevnte tale sommeren

808 Poenger i dette og foregående avsnitt fremholdt av kommandørkaptein Tor Jørgen Melien ved IFS, som har skrevet Iver Huitfeldt og slaget i Køge bugt 1710, C. Huitfeldts forlag 2010. Boken omhandler Den store nordiske krig 1700-1721, der Danmark-Norge bl.a. igjen gjorde et forsøk på å gjenerobre Skåne etter tapet i 1660. Oversikt over den russiske, svenske og dansk-norske flåte s.6s. 63.

809 MoD hjemmeside, 10. november 2010, op.cit.

2010. Det er grunn til å sitere Hagues vurderinger ganske utførlig i denne sammenheng:

Put simply, the world has changed and if we do not change with it Britain's role is set to decline with all that that means for our influence in world affairs, for our national security and for our economy. Achieving our foreign policy objectives has become harder and will become more so unless we are prepared to act differently.⁸¹⁰

Hague la vekt på at London må opptre annerledes enn tidligere, og fortsatte:

First, economic power and economic opportunity are shifting to the countries of the East and South; to the emerging powers of Brazil, India, China and other parts of Asia and to increasingly significant economies such as Turkey and Indonesia. [...].

Second, the circle of international decision-making has become wider and more multilateral. Decisions made previously in the G8 are now negotiated within the G20, and this Government will be at the forefront of those arguing for the expansion of the United Nations Security Council. While this trend is hugely positive and indeed overdue it poses a challenge to our diplomacy, increasing the number of countries we need to understand and to seek to influence[...]. The views of the emerging powers are critical to our ability to tackle global economic reform, nuclear proliferation, climate change and energy security [...].

Third, protecting our security has become more complex in the face of new threats. The immense benefits of trade and the movement of people can mask the activity of those who use the tools of globalisation to destructive or criminal ends and are able to use almost any part of the world as a platform to do so [...].⁸¹¹

Derneft bekreftet Hague at en revitalisert britisk rolle må etableres også nettopp i lys av konflikters endrede karakter:

Fourth, the nature of conflict is changing. Our Armed Forces are currently involved in fighting insurgencies or wars-amongst-the-people rather than state on state conflict, they are involved in counter-piracy operations rather than sea battles, the projection of force overseas rather than homeland-based defence. And security threats themselves are more widely dispersed in parts of the world which are often difficult to access, lawless and in some cases failing, where the absence of

810 Hague, *Britain's Foreign Policy in a Networked World*, op.cit.

811 Ibid. Under samtaler i London i mai og september 2010 ble det av flere kilder fremholdt at Hagues rolle innad i regjeringen er sterk, og at han på flere vis fremstår som den reelle "Deputy Prime Minister" (en posisjon som formelt innehas av Lib Dems leder Nick Clegg).

governance feeds into a cycle of conflict and danger that we have yet to learn to arrest but are likely to face more often.⁸¹²

Hague unnlot å beskrive hvilken rolle militær makt bør ha i en slik ny kontekst, men bekreftet at kriser kan oppstå oftere, og fastslo:

These four factors alone would call for a British foreign policy that is more active and that looks further afield for opportunity. But when taken together with the fifth and most striking change of all, the emergence of a networked world, the case for a new approach to the foreign policy of the United Kingdom becomes unanswerable.⁸¹³

Hague bekreftet med dette, senere fulgt opp gjennom SDSR, regjeringens ønske om å revitalisere, og kanskje reintrodusere, den globale arenaen som den viktigste for fremme av britisk innflytelse. Dette ble imidlertid kvalifisert, idet særlig forholdet til USA, men også britenes europeiske rolle, behørig ble trukket inn:

Relations between individual countries matter, starting for us with our unbreakable alliance with the United States which is our most important relationship and will remain so. [...] Regional groups are certainly strengthening across the world, but these groups are not rigid or immutable. Nor have they diminished the role of individual states [...]. Today, influence increasingly lies with networks of states with fluid and dynamic patterns of allegiance, alliance and connections, including the informal, which act as vital channels of influence and decision-making and require new forms of engagement from Britain.⁸¹⁴

Også britenes nyvunne interesse for samarbeid og nettverksbygging i Nord-Europa kan sees i dette lys. Nettopp troen på mer flytende, ad hoc-baserte samarbeidsmønstre vil kreve mer fleksible virkemidler, men samtidig kunne svekke formelle rammer og mekanismer som NATO. Oppkomsten av et forum som G20 viser hvordan nye mønstre og rammeverk tas i bruk når situasjonen og utfordringer tilsier det, dersom eksisterende institusjonelle rammer ikke lenger ansees hensiktsmessig og egnet av sentrale aktører. Det er derfor interessant å konstatere hvordan den nye regjeringen søker å trekke inn gamle virkemidler i ny tapning, for å understøtte britenes posisjon i en ny internasjonal setting. Hague pekte implisitt på hvordan britene kan kombinere den gamle, globale churchillske sirkelen med en moderne, "nettverksbasert verden"- ramme:

812 Hague, tale juli 2010, op.cit.

813 Ibid.

814 Ibid.

We are a member of one of the world's longstanding global networks - the Commonwealth - which spans continents and world religions, contains six of the fastest growing economies and is underpinned by an agreed framework of common values.⁸¹⁵

Slik sett synes Cameron-regjeringen å ville følge opp Blairs ambisjoner slik de ble uttrykt i 1997, da han tok til orde for at britene oppga sin post-koloniale skyldfølelse og i stedet engasjerte seg i en fornyet, moderne forpliktelse overfor Commonwealth-land.⁸¹⁶

Hagues fremstilling tyder på at Europa og europeisk samarbeid fremdeles ansees som et middel for noe mer: Britisk global innflytelse. Britenes identitet tilsier ikke at man så mye reiser spørsmål om hva denne innflytelsen skal brukes til, men at den er der. Michael Clarke har i denne sammenheng kommentert britenes situasjon og utfordringer:

Our strategic instincts may still tell us to stay close to the US, but if so, those instincts direct our gaze once again east of Suez. That east of Suez gaze far outstrips our military capacity to back it up in the way we once did. The government asserts that there will be "no strategic shrinkage" as a result of the present review [SDSR]. The Foreign Secretary laid out our global strategic interests in a series of speeches over the summer. But these were a long shopping list of ambitions, rather than an audit of realistic means to an end. If the UK is to make a common cause effectively with the United States in some key strategic areas that matter to us both [...] it will have to play its high-value military cards when and where it can, but constantly back them up with "soft power" [...]. It's a neat trick if you can do it. If the Government is serious about keeping the UK in the premiership of global players, there must be some tangible new partnerships with countries which we relegated to "rest of the world" in previous defence reviews. [It] will require the mobilisation of military, non-military, and "defence diplomacy" resources to build the strategic partnerships that could make the biggest difference to us for the coming decades. Ironically, the Commonwealth may come to seem more relevant if we can resurrect it as a strategic framework.⁸¹⁷

Clarke hadde neppe de nordiske land og Østersjø-regionen primært i fokus ved sin omtale av "rest of the world"-kategorien som bør forfremmes, men beskrev samtidig godt den nye regjeringens vekt på etablering av nye samarbeidsmønstre, gjerne regionalt basert. Gjenopplivelsen av Commonwealth som en egnet engelsktalende, internasjonal ramme for en kommende, nyfødt britisk, global innflytelse, fortøner seg imidlertid urealistisk.

815 Ibid.

816 Hood, op.cit., s. 187.

817 Michael Clarke, Telegraph 13. september 2010, "Britain faces impossible choices", op.cit. Clarke er professor og direktør ved RUSI (Royal United Services Institute), en velrenomert forsknings-institusjon i London, med forsvars- og sikkerhetspolitisk vinkling, som ligger vegg i vegg med MoD. Clarke har et stort kontaktnett i Whitehall, ansees som velinformert, og fremstår eller siteres ofte i britisk presse.

nærmest som en drøm, men er talende nok, og setter britisk samarbeid i en europeisk ramme i relieff.

Vestens, herunder lenge Storbritannias, dominans internasjonalt gjennom de siste 200 år skyldes ikke minst samspillet mellom geografi, økonomi og teknologi. I eldre dager spilte britene en viktig økonomisk og teknologisk rolle overfor imperie- og samveldeland. Dette bidro til å plassere de britiske øyer sentralt strategisk. Nå befinner britene seg strategisk sett på et nokså avsidesliggende sted. Tidligere besittelser kan få dekket økonomiske og teknologiske behov annetsteds, i økende grad på hjemmebane (som India, Malaysia, Hong Kong og Gulf-statene). Samspillet mellom geografi, økonomi og teknologi slår ut på et annet vis, fordi dagens verden er så annerledes enn gårsdagens. Å utmeisle britenes rolle i verden er derfor så utfordrende. Regjeringen Camerons første forsøk på dette beskriver nye rammevilkår godt, men slutningen som trekkes er en kopiering av britenes gamle selvbylde. Clarke har beskrevet betydningen av globalisering for britenes rolle i verden, og for hvilken innvirkning denne kan få for militærmaktens rolle i britiske øyne, slik:

Globalisation has been one of the biggest, fastest, but quietest revolutions in history. [...] No one has yet offered a convincing argument that we have to maintain strong military forces to play in this game. Our military prowess is part of our entry fee to it, but that is our choice. Other players gain entry using different currencies. [...] No one, certainly not the UK, can police globalisation; it's a phenomenon, not a political system.⁸¹⁸

Også på denne bakgrunn kan Hagues og regjeringens formuleringer sees som et forsøk på å fornye ved å nøste snorer fra flere velkjente hjørner av britisk politikk. Et kjennetegn ved disse synspunktene er at NATOs rolle og betydning for britene synes uklar, også fordi britenes relevans for USA ikke er like selvinnytsende som før. Det er vanskelig å få øye på hvilken rolle alliansen ansees å kunne spille, utover å nevnes gjennom retoriske høflighetsvisitter. Mens Hague i ovennevnte redegjørelse ga EU bred omtale, ble NATO kun nevnt i én sammenheng:

We are working with NATO Allies to fashion a new Strategic Concept and to modernise the Alliance, understanding that in a world of interconnected threats, alliances and partnership must be flexible and networked, as we are seeing in Afghanistan where NATO's operations encompass not just its 28 members but a coalition of 46 nations.⁸¹⁹

Dette kan tolkes som et budskap om, og bekreftelse av, at for britene fremstår NATO ikke

818 Ibid.

819 Hague, juli 2010, op.cit.

lenger like viktig i egenskap av å være en fast størrelse, men snarere som et fast, traktatforpliktet (særlig knyttet til Atlanterhavspaktens artikler 4 og 5) grunnlag for fleksibel skreddersyng av situasjonsbestemt innsats, ansvar og forpliktelser når bruk av "hard power" er nødvendig. Også Fox' uttalelser fra november 2010 tyder på dette. Man bør derfor vurdere potensialet for samarbeid mellom briter og mindre allierte land ut fra en bred ramme der britenes uttalte globale ambisjoner fortsatt synes styrende. Skulle utviklingen føre til behov for bruk av "hard power" utover patruljering og krisehåndtering på begrenset nivå, må man anta at London, som andre NATO-allierte, fremdeles forutsetter at USA vil inngå som kjerne i ethvert slikt foretak.

Uansett årsaker, britenes nye tilnærming til bilateralt og flernasjonalt samarbeid viser at Whitehall ikke anser at Storbritannia alene lenger kan opprettholde den stormaktsposisjon man fortsatt tilstreber. Britisk spillerom i, og bruk av, NATO vil påvirkes av dette. Å legge økt vekt på nærmere samarbeid med utvalgte og likesinnede, store som små, bekreftes gjennom SDSR, der regjeringen fremhever sin intensjon om

a renewed emphasis on using our conventional forces to deter potential adversaries and reassure our partners, including through military deployments to demonstrate resolve and capability and through joint exercises with partners.⁸²⁰

Det er vanskelig ikke å knytte dette både til de baltiske lands og Polens behov for alliert ryggdekning og som en imøtekommelse av preferanser fremsatt gjennom det norske Nærområdeinitiativet, et innspill som minnet de allierte om at NATO fremdeles også har en funksjon å fylle i alliansens hjemmeområder og -farvann. Dette er en faktor som også reflekteres gjennom NATOs nye strategiske konsept.

Inntil SDSR forelå, baserte britene seg på SDR 98, som ikke tok stilling til hvorvidt britene kunne eller måtte handle på egenhånd eller sammen med andre. De siste 12 år har britene nok forsøkt å ri begge hester samtidig.⁸²¹ Ressurssituasjonen tilsier at et slikt dobbeltspor bør forlates. Regjeringen fastslår riktignok retorisk i SDSR at "We will maintain our ability to act alone where we cannot expect others to help".⁸²² I praksis legges det opp til kapasiteter som både gir britene evne til å bidra, men som samtidig gir best uttelling når britene slår seg sammen med andre. Dermed utsetter britene seg imidlertid i økende grad for andre lands, ofte innenrikspolitisk dikterte, avveininger og prioriteringer. London er presset av sin ressurssituasjon til økt samarbeid, og håper på større alliert forståelse for britiske preferanser. London håper at hvis britene putter sine egg i kurven, vil andre bli motivert til å følge. Ser man her nok et eksempel på britisk realpolitikks mangel på realisme?

I britisk presse knyttes britenes NATO-interesser ofte nært til Afghanistan:

820 SDSR, op.cit., s. 17.

821 Strachan, op.cit., s. 52.

822 SDSR, op.cit., s. 17.

if Britain gives up its active tradition of putting forces into the field and having its soldiers killed on Nato out-of-area missions, how long can Nato last? Canada and the Netherlands are withdrawing their troops from Afghanistan. Few others put their lads in harm's way as the US does.⁸²³

I dette lys kan man reise enda et spørsmål: Hva ønsker egentlig Whitehall å oppnå gjennom sine forsøk på å finne nye samarbeidsmønstre og nettverk? Britene må ha allierte og partnere med seg "ut" dersom London fremdeles skal spille en viktig rolle i USAs øyne. Skal samarbeids-mønstrene derimot tjene til samling "hjemme", risikerer britene at man bidrar til at både NATO og de britiske øyer forblir i skyggen i forhold til amerikansk oppmerksomhet, og til at britene i Washingtons øyne i økende grad blir sidestilt med øvrige europeeres bidrag til allierte mål og aktiviteter. Dersom USAs fremtidige engasjement i Europa ikke prinsipielt påvirkes av hvorvidt landets europeiske allierte bistår i operasjoner ute i NATO-sammenheng, men avgjøres av USAs overordnede globale interesser, der stabilitet i Europa ansees nødvendig, vil britenes eventuelle bidrag til mulige fremtidige ute-operasjoner ikke ha samme betydning, eller gi samme gevinst, innen NATO-rammen. Deri ligger noe av NATOs begrensning for britene.

EUROPA FRA SENTRUM TIL PERIFERI? BILATERALT OG MULTILATERALT SAMARBEID

Det er gått over 60 år siden britene vurderte tanker om et løselig samlet "European Commonwealth" (Bevins idé, se kapittel 5) med en britisk/fransk kjerne, eller siden London og Paris så på muligheter for å knytte Vest-Europa og de fransk- og britisk-kontrollerte deler av Afrika sammen, som en "Middle of the Planet". Slike tanker var også basert på at en bilateral kjerne skulle utgjøre grunnlag for flernasjonale arrangementer. Slik er også NATO blitt. Alliansen kan sees som en flernasjonal ramme rundt bilaterale sikkerhetsgarantier USA har med hvert av de øvrige allierte land. Slik sett er det ingen ny tanke når utenriksminister Hague fremholder at verden *både* er blitt mer flernasjonal og samtidig bilateral (se kapittel 5). Dette åpner for en politikk som samsvarer bedre med Churchills konsept om at britisk sikkerhet må sikres gjennom et samspill mellom bilaterale nøkkelforbindelser og britisk involvering i både formelle og uformelle nettverk.

Når Cameron sier at en "networked world plays to Britain's strengths" (kapittel 3) åpner han nettopp for et samspill etter et nytt, mer fleksibelt mønster, der han velger å se bort fra de svakheter som nå hefter ved britene. I NATOs nye strategiske konsept heter det at fremme av euro-atlantisk sikkerhet er best sikret gjennom "a wide network of partner relations" med land og organisasjoner verden rundt. Det fastslås dessuten at "these partnerships make a concrete and valued contribution to the success of NATO's fundamental tasks".⁸²⁴ Dette underbygges også av formuleringen "We will enhance our partnerships through flexible formats" som skal bringe NATO og alliansens partnere

823 Guardian, 20. oktober 2010, "Will the US now give up on us?", op.cit.

824 NATOs strategiske konsept, op.cit., begge sitater fra paragraf 28.

sammen, “across and beyond existing frameworks”.⁸²⁵ Disse omforente, allierte formuleringene er i stor grad i pakt med hva William Hague fremholdt sommeren 2010. Britene skal gjennom fornyet samarbeid og oppdaterte samarbeidsmønstre forbli relevante og nyttige, særlig for USA.

Britene kan derfor basere seg på alliert aksept av at løsere fundert ivaretagelse av felles sikkerhet ofte er både nødvendig og ønskelig. Dette gir dessuten mer fleksibilitet også geografisk sett. Nå, når britisk sikkerhet hjemme kanskje er mindre truet enn noensinne, til tross for terroranslag og -trusler, vil landets sikkerhetsinteresser ute stå mer i fokus. Alle land har en rolle å spille i verden. Britene legger imidlertid så mye mer i dette når uttrykket benyttes for deres del. Camerons insistering på at Storbritannia skal ha en “role in the world” (se kapittel 3) betyr at London vil søke samarbeid der det er nødvendig for å fremme dette mål. Siden de britiske øyer ikke lenger er like strategisk sentralt plassert i forhold til de mest fremtredende internasjonale utfordringene, kan britene måtte kompensere dette gjennom tilstedeværelse ute.

Når britene skal forsøke å opprettholde en egen verdensrolle, vil det britiske utsyn på NATOs rolle ikke kollidere fundamentalt med hvordan USA ser alliansens funksjon. Når Cameron-regjeringen blant annet legger vekt på regionale samarbeidsløsninger, er dette i tråd med tradisjonell amerikansk tenkning. Helt siden Roosevelt under 2. verdenskrig slo inn på en amerikansk linje der man søkte regionale sikkerhetsarrangementer som basis for overordnet, internasjonal stabilitet, en linje som ble fulgt opp gjennom Vandenberg-resolusjonen (se kapittel 5), har USA i prinsippet støttet slike løsninger. NATO fremstår som det fremste blant slike regionale arrangementer, og alliansens bidrag til internasjonal stabilitet vil derfor ikke bare ligge i NATOs eventuelle fremtidige bidrag til USA-ledede militære oppdrag i andre regioner, men også bestå i verdien av at Europa i seg selv forblir stabilt. Det vil følgelig være i britisk interesse å bidra til at stabilitet og sikkerhet fremdeles preger Europa og europeisk utvikling. Om britisk søken etter mer ad hoc-pregede ordninger, koblet til NATO, kan bidra til å opprettholde alliansen som ramme for felles tiltak, også dersom de utføres av “noen” fremfor “alle”, eller av regionale undergrupper, vil dette ikke være i strid med USAs interesser. Behovet for at de allierte land skal ha felles utfordringer vil imidlertid alltid være der. Noen utfordringer og allierte tiltak vil være av en slik art at de kan virke både politisk disiplinerende og bidra til strategisk integrering. Eventuelle iranske kjernevåpen og leveringskapasitet for slike, og et alliert missilforsvar i samarbeid med Russland, delvis som svar på dette, ville ha potensial til å fungere i denne retning.

Omstendighetene vil med andre ord ikke nødvendigvis presse London til å endre kurs i forhold til tradisjonell britisk politikk. Dermed reises spørsmålet om britisk politikk i økende grad preges av å være en urealistisk fundert realpolitikk. Camerons mål om å bevare briternes globale innflytelse er en mer realistisk måte å formulere nasjonale ambisjoner på enn eksplisitt å tale om en britisk “world role”. Cameron bruker ikke et slikt

825 Ibid., paragraf 30, inngressen.

foreldet uttrykk. Istedet fokuserer han bevaring av britisk innflytelse, uten å hekte dette til noen bestemt rolle-merkelapp. Dermed gir han seg selv og Whitehall mer handlefrihet. Britisk engasjement innen rammen av NATO, som i Afghanistan, kan ha bidratt til å svekke alliansens betydning for britene. I den grad dette er korrekt, søker London naturlig nok etter andre veier som kan endre bildet. NATO legger gjennom sitt nye strategiske konsept ytterligere vekt på å utbygge sitt partner-nettverk, og kan, dersom utviklingen går i den retning London ønsker, forbli viktig som både ramme og forum for å spille ut britisk evne og vilje til handling ute. Potensialet er stort, NATO har samarbeidsland i Middelhavsregionen (alliansens *Mediterranean Dialogue*), Midtøsten og Gulf-regionen (*Istanbul Cooperation Initiative*), foruten det østlige Europa, Kaukasus og Sentral-Asia (*Partnership for Peace* og *The Euro-Atlantic Partnership Council*). Alliansen har dessuten formelle fora for sine respektive bilaterale forbindelser til Russland, Ukraina og Georgia. Utvidelsesprosessen overfor land på Balkan er ennå ikke fullt gjennomført.⁸²⁶ Det formelle apparatet foreligger, utfordringen ligger imidlertid primært i å gi slikt samarbeid substans, fremfor å betone formelle samtalefora.

Middelhavet og Midtøsten har tradisjonelt vært møteplass for allierte hjemme- og ute-interesser, og tidvis knyttet disse sammen. Denne regionen vil fortsette å spille en viktig rolle også for britene så lenge konfliktpotensialet i regionen består, eller i den grad dette skulle utløses, og dersom den internasjonale utviklingen uansett skulle tilsi mer aktivitet og oppmerksomhet i områdene rundt og øst for Suez. På enkelte punkter er ikke verden endret: Som på 1950-tallet vil de fleste mindre allierte land trolig være svært skeptiske til at NATO skal fungere som plattform for økt alliert involvering i denne regionen, dersom dette skulle innebære nye forpliktelser.

826 Ibid., paragraf 35, gir en slik oversikt.

Konkluderende kommentarer: Hvordan bevare britisk innflytelse, og basisen for Storbritannias stormaktsrolle

Stormakter og småstater har alltid vært et tema som har berørt faktorer som innflytelse, sikkerhet og underkastelse. I beskrivelsen av opptakten til peloponneser-krigen, uttaler Thucydides (400-tallet f.Kr., kommanderte en enhet på athensk side):

And it was not we who set the example, for it has always been the law that the weaker should be subject to the stronger.⁸²⁷

Britene har siden NATOs tilblivelse i 1949 underordnet seg USAs interesser i den grad London har funnet det nødvendig for å sikre USAs fortsatte europeiske nærvær og underbygge britenes ambisjoner om å tilhøre et særlig, spesielt forhold. Tuffet på dette særlige forhold har britene så spilt ut sine særlige kvalifikasjoner i NATO, som har gitt alliansen et tydelig britisk islett og styrket betydningen av britisk medvirkning. Slik har britene vært en stormakt i forhold til de aller fleste allierte land, et forhold som paradoksalt nok er bestyrket gjennom NATOs store utvidelsesprosess fra slutten av 1990-årene, en utvidelse britene langt fra var pådrivere for. Antall mindre, allierte land er større enn under Den kalde krigen, og bidrar til at britene fortsatt kan forsvare sin stormaktsstatus. Faren for at London ikke lenger kan levere forespurt militær kapasitet er ikke dermed forsvunnet. Både hjemme og ute kan den nå lettere eksponeres.

Hovedtrekkene ved den politikken britene har ført siden 1945 ble utmeislet i en

⁸²⁷ Thucydides, *The History of the Peloponnesian War*, J. M. Dent, London 1945, s. 38.

periode da verden besto av et 50-talls land, innen rammen av en todelt verden i kald krig. Også institusjonene som ble etablert i denne perioden, herunder FN og NATO, bærer fremdeles preg av opphavet. At britene har nytt godt av dette, gjennom å inneha en posisjon som har vært mer knyttet til hva Storbritannia *var* enn hva landet *er*, er udiskutabelt. Landets eksklusive permanente sete i FNs Sikkerhetsråd er kanskje den beste illustrasjon på landets uforholdsmessig sterke profilering i dagens verden. I mellomtiden er verden blitt langt mer sammensatt, og bestående av nesten 200 stater. Britene har til tross for dette, ikke bare i uselvisk øyemed, lenge gjort seg til talsmann for reformer av sentrale, eksisterende internasjonale institusjoner, herunder FN, reformer som, dersom de var mulige, trolig ville redusere britisk innflytelse.⁸²⁸

Siden 2. verdenskrig har britene brukt mer militær makt, og oftere, enn europeiske allierte. Dette, sammen med overbevisningen om at britene naturlig burde betale mer til militære formål enn allierte land på kontinentet for å sikre britenes stormaktsrolle, ble en del av britisk identitet. Nå risikerer London å bryte med dette, fordi militærutgifter på to prosent av BNP ikke gir britene tilstrekkelige ressurser til å påvirke og forme alliert aktivitet slik man tidligere kunne. En slik prioritering av militære virkemidler bidrar dessuten til at militær makt ikke i nødvendig grad vil vurderes som anvendelig for håndtering av kriser over en viss størrelse og varighet. Evne til utholdenhet blir mer kritisk. At SDSR legger opp til et slikt nivå for militærutgifter, betyr at London ikke lenger betrakter militær makt som like nødvendig og egnet, heller ikke for å understøtte de fortsatte stormaktsambisjonene. Den relative reduksjoen i britenes militærutgifter reflekterer dessuten en reell – om ikke villet – tilpasning til en virkelighet der Storbritannia befinner seg et sted midt på treet maktmessig, selv om dette ikke erkjennes, iallfall ikke retorisk.

Samtidig innser den nye regjeringen at internasjonale endringer, i kombinasjon med forandringer i krigens karakter, kan bety at konflikter og kriser oppstår hyppigere, og kan bli vanskeligere å håndtere. At man parallelt nedtoner bruk av militær makt, gir forsåvidt budskap om manglende realisme, men synes realistisk i forhold til et moderne samfunns krav. Når SDSR likefullt understreker betydningen av at britene fremdeles skal kunne projisere militær makt globalt, er dette heftet til uvisshet om hvorvidt de kapasitetene som blir beholdt, eller kan rekonstitueres (in casu *carrier strike*-kapasiteten, som bortfaller i en tiårs-periode), vil være tilstrekkelige for britenes formål, både i alliert og bredere, global forstand. Ved å introdusere denne type uvisshet, løper London samtidig en risiko for å svekke, kanskje undergrave, sin rolle i NATO, som hittil har vært tuftet på at britene kan tilby kapasiteter av en type og i et omfang som ingen andre av USAs allierte. Dette står ikke i motstrid til at britene neppe noengang vil fremstå som en militær sinke i forhold til europeiske allierte. NATOs strategiske konsept åpner for bruk av militær makt som ett av flere virkemidler for å kunne håndtere kriser. Dette gjelder også kriser ute, herunder håndtering av nevnte “developing crises that have the potential to affect Alli-

828 Blair, fulgt opp av Brown, se Mansion House-talen, op.cit., nov 2007.

ance security”,⁸²⁹ som britene tradisjonelt har vært opptatt av å kunne møte. Spørsmålet er hvor stor handlefrihet iverksettelsen av SDSR, i den grad og på den måte dette skjer, vil få for britenes evne til å bidra effektivt og relevant til slik håndtering.

Med en presset budsjettssituasjon, der innstramninger i militære virkemidler skal bidra til større balanse i britenes offentlige finanser, kan også forholdet – og kontrasten – mellom britenes kjernevåpenstyrke og landets øvrige styrkestruktur bli tydeligere. På den ene side er det vanskelig å avvise kjernevåpenets betydning, nettopp fordi deres politiske og militære nytte ligger i at de ikke benyttes, men bare foreligger. Det blir utfordrende å balansere budsjettmidler til kjernevåpen med ressurser til militære virkemidler som i økende grad faktisk brukes i foreliggende krigføring. Kjernevåpen skal bidra til å opprettholde en overordnet internasjonal orden, som likevel er i rask og omfattende endring. Britene vektlegger ressurser til “cyber defence”, som kan gi kapasiteter som i økende grad vil kunne influere britisk og alliert evne til troverdig å avskrekke motparter, enten de måtte være statlige eller ikke-statlige aktører. Avskrekkingens virkemidler kan bli flere. Samtidig krever dagens krigføring, særlig i ISAF, løpende sitt, og vil for britenes del gjøre det i minst samme grad iallfall til 2015. Det er vanskelig å vurdere så forskjellige behov i forhold til hverandre. Britisk militært nærvær i Irak og Afghanistan har dessuten, på grunn av sin lange varighet, ført til gnisninger mellom forsvarsgrenene, ikke minst fordi operasjonene har vært så landtunge.

Forestillingen om at moderne krigføring med ekspedisjonsstyrker burde innebære kortvarige, presise aksjoner med skreddersydde styrker, som skal kunne etablere nye realiteter for dernest å bli trukket tilbake, er behørig punktert. Det er ikke desto mindre nettopp dette London nå sikter mot med SDSR. Det synes derfor å være innebygget flere motsetninger i Londons sikkerhetskonsept, som kan forsterkes fordi britene samtidig velger å gripe til et velkjent virkemiddel: Når omstendighetene taler for avklaringer, lar man seg heller “flyte med” for å unngå å erkjenne at skanser er forlatt, og dermed tappt. Slik det var vanskelig i det første tiåret etter 2. verdenskrig å erkjenne at britenes “decline” var uunngåelig – at gammel innflytelse ikke kunne gjenvinnes – synes britisk realpolitikk fortsatt å være preget av en urealistisk kombinasjon av at man skal bevege seg fremover, i en ny verden, samtidig som målene skal defineres gjennom hva som var. Det gjenstår å se om dette er en egnet resept for å holde seg relevant i forhold til USA, og for å overbevise Washington om verdien av samspill og britisk medvirkning.

Når britene, som de fleste allierte, kutter sine militærutgifter samtidig som NATO er engasjert i Afghanistan, kan dette indikere at London primært ser NATO som en sikring i forhold til en usikker fremtid og “an uncertain world”, en forsikring man kan få økt nytte av når og dersom nye trusler igjen skulle dukke opp. Skulle dét skje, vil forsvarsutgifter og militære kapasiteter igjen kunne øke. Den styrkestruktur SDSR foreskriver samsvarer også godt med en slik vinkling, idet den synes å representere et minimum av hva britene må ha for fremdeles å kunne regenerere til større omfang og antall av militære nøkkelka-

829 NATOs strategiske konsept, november 2010, op.cit., se paragraf 4b).

pasiteter dersom den fremtidige utviklingen skulle gjøre dette nødvendig, og militær makt igjen skulle fremstå som mer anvendelig i forhold til foreliggende utfordringer. SDSR reiser tvil om hvorvidt styrkestrukturen anno 2020, dersom den iverksettes, er tilstrekkelig som bidrag til ambisjonen om at Storbritannia fremdeles skal være USAs nærmeste, og dermed viktigste, allierte. Londons budskap synes derfor tvetydig: Både trapper man ned militær makts relative betydning, men fastholder at det ikke er noen grunn til “why our military power should be diminished”.⁸³⁰ Samtidig poengterer man at landets internasjonale vekt i økende grad må baseres på ikke-militære virkemidler og fortrinn. Britenes behov for bruk av NATO kan på denne bakgrunn bli et annet enn det tradisjonelt har vært. Om britenes ståsted fortsatt skal være “eksepsjonelt”, må med andre ord grunnlaget for dette i større grad fremskaffes gjennom andre kanaler enn de militære. Hva blir i så fall NATOs rolle og funksjon for London?

I de innledende årene av 2000-tallet, etter Kosovo-konflikten, fremsto det uklokt og uhensiktsmessig å knytte NATO kun til sikkerhet i Europa, siden Europa fremsto som et i økende grad sikkert kontinent. Utfordringene ville i større grad komme utenfra. Etter 9/11 var det rimelig at NATOs rolle, ut fra ønsket om å bruke begrensede ressurser til de mest aktuelle utfordringer, måtte knyttes nærmere forsvar mot global terrorisme. Hvis NATO skulle forbli et instrument for europeisk – og dermed regional – sikkerhet, oppsto risiko for at alliansens betydning kunne marginaliseres. Dette var hverken i britisk, amerikansk eller noen annen alliertes interesse.⁸³¹ Ut fra sitt ståsted ble derfor britene en pådriver for å flytte alliert oppmerksomhet og aktivitet i retning områder av verden der mulige terroranslag mot vestlige mål kunne ha sitt utspring. En slik refokusering syntes å være i samsvar med britenes ambisjoner under New Labour om å gjeninnta en særlig rolle. Jo mer NATO kunne brukes for å bidra til å håndtere utfordringer og trusler som USA primært var opptatt av, desto større oppmerksomhet kunne Europa – og britene – ha i amerikansk politikk. Blairs medvirkning i Irak-innmarsjen ble trolig sett i forlengelsen av dette. 7/7-anslaget i London (7. juli 2005) bekreftet i tillegg i britiske øyne landets utsatthet i forhold til mulige terroranslag med utgangspunkt ute, i dette tilfellet i Afghanistan og Pakistan. Slike anslag knytter dessuten situasjonen og utviklingen i USA, Europa og Asia sammen.

At slike terroraksjoner er rettet både mot mål i USA og i Europa, binder dessuten amerikansk og europeisk sikkerhet sammen, og knytter trans-atlantisk sikkerhetssamarbeid tettere til faren for spredning av masseødeleggelsesvåpen, og dermed til både preventive og aktive motiltak, som omfatter mulig intervensjon, utbygging av missilforsvar, og bredere tilnærminger til sikkerhet. (*comprehensive approach*). De siste ti års erfaringer synes å ha vist at når alliert aktivitet fokuseres utenfor alliert område, trues relevante britiske interesser med å bli svekket. Britene har derimot sett at deres rolle er sterk når fokus rettes mot utfordringer direkte knyttet til allierte land og deres territorier, og britene kan

830 Camerons Mansion House-tale, november 2010, op.cit.

831 Yost, 2002, op.cit., s. 299.

gjeninnta sin “beskytter”-, “forsterknings”- og “balansør”-rolle innen en NATO-ramme. Interessen i retning samarbeid med nord-europeiske land kan reflektere dette.

London har lenge forsøkt å bruke EU/ESDP (etter Lisboa-traktaten CSDP) som middel til å modernisere europeiske lands militære styrker, og gjøre disse mer egnet for å kunne brukes “ute” i de fleste typer operasjoner. Britene vil trolig legge vekt på at alle ressurser og kapasiteter som kan brukes også i “hard power”-situasjoner, må kunne håndteres uttrykkelig innenfor NATO-rammen, selv om de eventuelt også skal kunne utlånes til CSDP (etter Berlin+ - modell). Britene føler seg fortsatt mest bekvemme med NATO. Dette forhindrer ikke at London ser situasjoner hvor CSDP vil være best egnet. Britene vil imidlertid ikke ta initiativ til PSS (*permanent strukturert samarbeid*)-operasjoner i EU-regi, slik Lisboa-traktaten åpner for. For London har NATO forrang, og det legges vekt på at Berlin+ ikke er historie.⁸³² Uavhengig europeisk opptreden, med britiske bidrag, dersom USA ikke finner å delta, og der allierte lands fundamentale sikkerhet ikke står på spill, utelukkes fremdeles ikke av Whitehall.

For britene utgjør uløste spenninger mellom gamle og nye NATO- og EU-medlemsland ytterligere utfordringer. Kanskje er nye bånd østover ment å skulle bidra til å løse opp i slike motsetninger, knyttet til at Øst og Vest har så forskjellige historiske erfaringer siden 1938. Fordi britiske prioriteter særlig etter 9/11 og Irak-innmarsjen ofte lå på den andre siden av Atlanteren, feilet Blairs innledende forsøk på å bygge tettere bånd til Berlin og Paris. Samtidig ble britisk Europa-politikk styrt fra No. 10. Resultatet var at britene innenfor EU ofte har fortsatt med å “punch *below its weight*”. Dersom et klarere europeisk rammeverk for britisk politikk skal etableres, for å understøtte NATOs “gjenværende” betydning for britene, vil dette kreve tålmodig arbeid, aktiv overtalelse og nødvendig troverdighet for å overbevise om felles interesser, like tålmodig og aktiv som Blairs politikk overfor USA var, uten der å ha gitt ønsket resultat.⁸³³

Utbruddet av Korea-krigen er betegnet som “the most significant turning-point in the development of ‘European and Atlantic Defence’”.⁸³⁴ Gjennom sin støtte til Nord-Koreas angrep, oppnådde Sovjetunionen i Europa at NATO utviklet seg fra en politisk intensjonserklæring til en fasttømret allianse med en integrert militær struktur, dens militære kapasitet ble raskt bygget opp, USAs permanente engasjement i Europa ble dermed konsolidert, og spiren til tysk gjenopprustning ble aktivert. Selv om Asia igjen er kommet mer i fokus, vil ikke nødvendigvis en like skjellsettende hendelse inntreffe i forhold til alliert sikkerhet og Storbritannias rolle som USAs fremste allierte. London kan ikke basere seg på noe slikt, derfor er det vanskeligere å få øye på hvor grunnlaget for fortsatt britisk “eksepsjonalisme” skal tas fra. Dersom dagens russiske system ikke lar seg reformere, kan mye skje. Russland kan igjen bli utgangspunkt for trusler og ustabilitet, men landet kan på den annen side orientere seg klarere mot Vest. Man skal ikke utelukke at slik

832 Ifølge senior britisk embedsmann, under samtale juni 2010, op.cit.

833 For siste poeng, se Wallace 2005, op.cit., s. 61–63.

834 M. Howard, fra Riste (ed.), op.cit., s. 9.

endring, uansett hvilken vei den går, kan snu den tilvante strategiske situasjonen helt. Kanskje kan dette gi britisk unikhet en ny sjanse.

Ulikt Suez 1956, som førte til at britene oppga sitt håp om fortsatt å spille en uavhengig, global rolle, har ikke Irak-erfaringene siden 2003 (britiske kampstyrker forlot Irak i april 2009) ført til noe tilsvarende skifte i modus operandi for britisk sikkerhetspolitikk.⁸³⁵ Unntaket er at Irak-krigen har undergravet britisk vilje til å håndtere trusler gjennom å handle først (*pre-emption*).⁸³⁶ Hendelsene skjedde i et tradisjonelt kjerneområde for britisk interesse og oppmerksomhet. Irak-innmarsjen ødela dessuten Blairs visjon og ambisjon på Storbritannias vegne, nemlig "spreading good around the world".⁸³⁷ Perioden 1998–2003 utgjorde en "Golden Age" for britene, blaffet som igjen ga London tro på at Storbritannia kunne revitalisere sin stormaktsrolle. En slik idé kunne relanseres i lys av Balkan-erfaringene på 1990-tallet.⁸³⁸ At Londons modus operandi stort sett synes uendret, bekreftes gjennom SDSR, som i påfallende grad representerer kontinuitet, og dermed kan være en tapt anledning for britene til å omdefinere sin rolle i verden. Irak-innmarsjen førte til splittelse, ikke bare mellom NATO-allierte, men på mange vis mellom europeiske land. ESDP-prosessens fremdrift kan ha vært påvirket av denne splittelsen, og selv om sårene synes leget, førte den til at britene siden har forsøkt å gjenfinne sitt utgangspunkt for medvirkning i europeisk sikkerhetspolitikk. Samtidig har økonomiske problemer medført at mål og muligheter for denne delen av europeisk samarbeid er blitt mer utydelige. Slike problemer bremser også NATOs muligheter.

Skiftet av internasjonalt fokus østover har blant annet medført at NATO i britiske øyne har stor interesse av partnerland i Asia. Formell dialog er opprettet til Japan og Australia. Det er alliansens potensial som effektivt og troverdig ramme og forum for fremme av sikkerhet nettopp overfor aktuelle regioner ute som vekker klassisk britisk oppmerksomhet og nysgjerrighet, selv om flere illusjoner er mistet på veien. Det er gjennom å spille en rolle i slike regioner britene fremdeles kan hevde at de gjør seg gjeldende internasjonalt, og sikrer at Storbritannia forblir "at the centre of all big discussions" (kapittel 3), slik Cameron ønsker det. Whitehall vil derfor neppe oppgi håpet om at NATO kan spille en rolle i denne sammenheng, som bidrag til dette. Alliansen kan i det minste utgjøre en plattform for kontakt og innflytelse. Gjennom å legge økt vekt på bilaterale forbindelser til nøkkelland i forskjellige regioner, kan britene både fremme egne interesser overfor den aktuelle region, og dessuten medvirke til at det relevante partner-forum, som utgår fra NATO, kan gis mer innhold og fremdrift. Dermed kan NATO fremdeles ha en slags dobbeltfunksjon for britene. I jo større grad bruk av mer fleksible samarbeidsmønstre, tilknyttet alliansens organisasjon, kan bidra til å føre britene til senteret av internasjonale beslutninger, desto større vil alliansens betydning for britisk politikk fremdeles kunne bli. På den annen side kan økt ad hoc-preg over samarbeid med allierte og partnere bidra

835 F. Hood, 2008, *op.cit.*, s. 183–197.

836 Strachan, *op.cit.*, s. 62f og 65.

837 Daddow, 2010, *op.cit.*, s. 548.

838 I henhold til samtale med senior britisk embedsmann, juni 2010, *op.cit.*

til at NATO fremstår mer diffus for britene. I så fall vil slike samarbeidsmønstre og fora for dialog forbli formelle kreasjoner uten vesentlig innhold. Stikkord som “network” og “Commonwealth” kan være britiske moteord som brukes som trylleformel i håp om å kunne etablere og gjenopplive de forbindelsene britene trenger for å forbli “stor”. Spørsmålet er om britene, usentralt plassert, har evne til alene å gjøre slike kontakter tiltrekende nok til at andre bidrar til å gi dem substans.

Globaliseringen har gjort det svært vanskelig for britene å sikre innflytelse i alle Churchills tre sirkler. Utviklingen kan føre til at den innflytelse London kan oppnå innen de to første sirklene, forholdet til henholdsvis USA og Europa, i hovedsak vil tjene britisk innflytelse globalt. Kausal-sammenhengen er mer uklar den andre veien: Kanskje er det slik at “Britain, by not choosing one path or another, has been gradually forced to let down all three”.⁸³⁹ En relativt sett svekket militær stilling innen alliansen, særlig i forhold til USA, har sammen med det uklare samarbeidsmønsteret når det gjelder europeisk sikkerhets- og forsvarssamarbeid utenfor NATO-rammen gjort det mer nærliggende for London å falle tilbake på sin tendens til “å la situasjonen flyte”. Dermed lar man seg tilsynelatende ikke presse av omstendighetene og utviklingen til å foreta et klart valg i forhold til hvor det er viktigst å oppnå innflytelse. Dagens behov for flere ad hoc-løsninger og nye nettverk er neppe et resultat av en slik hang til å “la det flyte”, men vil snarere bidra til å forsterke denne britiske tendensen. Mens Churchill i sin tid trodde at innflytelse i hver sirkel gjensidig ville styrke hverandre og gi synergieffekt, kan spørsmålet nå reises om det ikke snarere er slik at fortsatt innflytelse innen én sirkel kan virke mot sin hensikt i en annen. Senere britisk erfaring har vist at innflytelse i en av de tre sirklene ikke automatisk gir bonuseffekt i de andre. Britenes Europa-skeptiske holdning går hånd i hånd både med en latent, til tider svært uttrykt, USA-kritisk holdning og en fortsatt tro på Storbritannias “exceptionalism”. Opinionens USA-kritiske holdning under Bush junior ga for eksempel ikke utslag i ønske om sterkere EU-tilslutning. På en slik bred bakgrunn synes utviklingen av de internasjonale rammebetingelsene for britisk politikk snarere å peke i retning av at en svekket posisjon og betydning i én sirkel kan forsterkes i de to øvrige.

Skal britene aktivt kunne påvirke situasjonen internasjonalt, fremstår de to “vestlige” sirklene sentrale, mens den globale sirkelen i økende grad tenderer mot å bli en ramme for omverdenens påvirkning av britene, snarere enn britisk innflytelse overfor verden. Påvirkningen går ikke i samme grad fra de britiske øyer og ut i verden, men i økende utstrekning i motsatt retning. Dette er en prosess som har pågått siden 1940. Det er britene som må tilpasse seg, selv i regional, det vil si europeisk, sammenheng. Nye samarbeidsmønstre med allierte og partnere, små som store, kan kanskje endre dette bildet. Så lenge Whitehall opprettholder sin ambisjon om å spille en verdensrolle, vil faren for at dette mønsteret forsterker seg, være til stede. Alternativet er å velge en “ny australsk” løsning, å oppgi tradisjonelle ambisjoner og tilsynelatende anakronistiske koblinger, og heller konsentrere seg om å være en regional aktør. Globaliseringen svekker imidlertid en

839 Hood, op.cit., s. 186.

slik teoretisk mulighet, og illustrerer hvorfor det er vanskelig for London å fravike sin klassiske kurs. Mens NATO lenge var et middel for britene til å påvirke andre, er alliansen de siste ti år på enkelte vis blitt en tvangstrøye som unødig binder britene, der London føler man har måttet underordne seg arrangementer – en måte å bruke NATO på – som har gjort britene mer til objekt enn subjekt. Dette strider mot både den tradisjonelle britisk identitet og selvbylde. Forsøk på nye samarbeidsmønstre kan være en måte å bryte ut av dette på. Så lenge britene ikke klarer, eller ønsker, å gjøre seg opp en mening om hvilken rolle landet skal spille som del av den europeiske prosess, vil innflytelsen innen denne sirkelen være usikker. Fra fransk side håper man at økt samarbeid med britene kan bidra til at britene fremstår mer europeisk, men de signaler SDSR gir er at London fortsatt har sans for å stå med én fot innenfor og den andre utenfor Europa. Sammenholdt med utsikter til ytterligere svekket innflytelse i Washington, er det derfor tvilsomt om London kan oppfylle sin ambisjon om å beholde global innflytelse.

Britenes selvbylde tilsier at man tenker atlantisk, og gjør det vanskelig for London å opptre som europeer. Kanskje har britene like mye å tape på – hypotetisk – å avstå fra forestillingen om å være et bindeledd mellom USA og Europa som de kan tape på å holde på sin identitet, og handle deretter. Forestillingen om å utgjøre en trans-atlantisk bro synes å forbli en del av britenes selvbylde, samtidig som britenes politiske og økonomiske nærhet til det europeiske kontinent er vesentlig styrket. Sannsynligheten er derfor rimelig stor for at London vil fortsette en politikk som holder forbindelsene til fortiden ved like, også for å unngå endringer i eget selvbylde som vil tydeliggjøre Storbritannias reduserte internasjonale rolle.

Helt fra 1990 har britene stått overfor en utfordring, “freed from an existential threat but facing an existential crisis”.⁸⁴⁰ Man har mistet fotfestet, og forsøkt å finne et nytt. Blair trodde han hadde funnet et svar, men brukte i stor grad den gamle modellen, uten å gi avkall på kjerne-elementene i det britiske selvbylde. I stedet for en krevende selverkjenning, fortsatte britene fra 1997 langs de samme prinsipielle spor, ved å påberope seg en rolle få andre aksepterte, en rolle britene dessuten hadde svekket grunnlag for å kunne hevde. Blairs SDR 98 ga mulighet for nyorientering og nydefinering av britiske nasjonale sikkerhetsinteresser, i stedet sementerte New Labour britenes løytnantsrolle. St. Malo-avtalen ga utad signal blant annet om vilje til å revitalisere de gamle alliansebåndene til Frankrike, men var i essens et forsøk på å modernisere europeiske militære bidrag innen en atlantisk ramme, selv når europeerne handler autonomt. Dessuten skapte avtalen og dens resultat, ESDP, såpass tvil i Washington om hvor USA nå hadde europeerne, at dette i seg selv bidro til å svekke NATOs samhold. SDSR og den nye fransk/britiske avtalen endrer ikke vesentlig ved dette.

Det er hevdet at Blair i det lengste trodde at britene, ved å legge seg tett inntil den amerikanske ledelsen, kunne avverge en krig i Irak.⁸⁴¹ Ved at britene la sin selvutnevnte

840 Ibid., s.190 og 186.

841 Samtale med Michael Clarke, London, mai 2004.

tyngde på USAs side, skulle det resulterende “coercive diplomacy” gi resultater overfor Saddam, og dermed berede grunnen for et neste skritt i FNs Sikkerhetsråd-regi, som ikke nødvendigvis var ensbetydende med krig. Her feilberegnet man USAs intensjoner. Britene trodde dessuten på effekten av den “moderne” krig, og likeledes hvordan man gjennom en “moderne” oppfølging – nye former for sivil-militært samarbeid – ville kunne gripe fatt i situasjonen og utvikle og gjennomføre nødvendige tiltak. I den grad denne vurderingen er riktig, tyder den på at Blair trodde britene kunne spille både en modererende og en rådgivende rolle overfor Washington. Både Attlee, Churchill og Wilson hadde erfart at dette var vanskelig, også i lys av datidens sterkere britiske status. Selv om Blairs posisjon i Kongressen og amerikansk opinion også har vært sterk, og han oppnådde en viss innflytelse i relevant amerikansk politikk, var ikke desto mindre britenes lærdom fra Irak at USA i beskjeden grad er interessert i å ha britene hviskende kloke ord i sitt øre. Lærdommen lå også i den moderne krigs begrensninger og avhengighet både av at man er vel forberedt på hva som skal følge etter felttoget, og de til enhver tid rådende omstendigheter. Utholdenhet, både politisk og militær, og dermed også ressursmessig, er ikke gått av moten. Dersom man først engasjerer seg militært, synes faren for “mission creep” minst like stor som tidligere, i takt med at det fremtidige konfliktbildet trolig generelt vil være mer diffust og uforutsigbart. Camerons “hard-headed internationalism” skaper risiko for at London eksponerer sin sårbarhet både med hensyn til sine innebygde svakheter som en universell, og spesielt erfaren og kvalifisert, rådgiver og til de konkrete skritt som må tas, slik Blair forsøkte, for å bli inkludert når viktige amerikanske vedtak fattes. Blairs politikk illustrerte at britiske myndigheter søkte å påvirke Washington primært i egenskap av å være *briter*, ikke en europeisk alliert.

Blair bekreftet under den såkalte Chilcot-utspørringen⁸⁴² at han allerede i april 2002, under et møte med president Bush i USA, hadde forpliktet britene overfor USA til “... that if it came to military action, because there was no diplomatic way of dealing with Saddam Hussein, we were absolutely with him [Bush].”⁸⁴³ På den annen side betraktet George W. Bush kontakten med Blair som én av sine viktigste, fremholdt at han “kunne stole på Blair”, og anså forbindelsene til Blair som “the closest friendship I would form with any foreign leader”.⁸⁴⁴ Dette understøtter britenes forestilling om at “the special relationship” fortsatt eksisterer, og at det er avhengig av personligheter og et nært forhold mellom Downing Street No. 10 og Det hvite hus. Det indikerer dessuten at senere britisk politikk likevel ikke har vært så urealistisk. Slike kjensgjerninger utgjør imidlertid et problem, fordi de kan være et blaff mer enn en konstant. Ved å gjøre “the special relationship” til en

842 Offentlig oppnevnt kommisjon, begynte sitt arbeid juli 2009, har avholdt offentlige høringer i perioden november 2009 – januar 2010, fortsetter sine undersøkelser og høringer.

843 The Times, 29. januar 2010, “Tony Blair at the Chilcot Inquiry”. Denne undersøkelsen fulgte Hutton inquiry (2003), Butler-kommisjonen (2004), foruten to senere parlamentariske undersøkelser, alle dreier seg om opptakten til og britenes involvering i invasjonen av Irak mars 2003. Butlers rapport fastslår bl. a. at Blairs politikk overfor Irak endret seg som følge av 9/11, ikke av takten i Saddams våpenprogrammer.

844 Ifølge Daily Telegraph, 9. november 2010, “Bush hails ‘wisdom’ and ‘strategic thinking’ of Tony Blair”. Se også Guardian 8. november 2010, “Bush on Blair: ‘Some of our allies wavered. Tony never did’”.

bærebjelke for britisk politikk overfor omverdenen, og følge opp etterkrigstidens britiske tradisjon, løp Blair en risiko: At middelet blir et mål i seg selv. Hvis det blir så viktig å sikre middelet – tette forbindelser til USA, og Storbritannia som USA nærmeste allierte – at London ikke har klart for seg hva middelet skal brukes til, kan Churchills sirkel-konsept bli en tvangstrøye som bidrar til å begrense, snarere enn å utvikle, britisk innflytelse. Det samme gjelder dersom britisk politikk går ut på å forhindre at dette middelet – det nære forholdet til USA – blir kontraproduktivt i forhold til øvrige britiske interesser. Blairs etterfølgere har også stått overfor tilsvarende dilemma, og SDSR indikerer at Cameron ikke har tenkt å løse dette på annen måte enn å fastholde de grunnleggende sider ved Churchills konsept. Trofaste allierte vokser imidlertid ikke på trær, så britene vil fortsatt ha kort å spille overfor USA.

Blairs Irak-politikk bidro både til at Frankrike nedla FN-veto mot en resolusjon nr. 2 som basis for militær innmarsj, og til at Paris (Chirac) fant sammen med Berlin (Schröder) og Moskva (Putin) i motstand mot invasjonen. Britenes prioritering av forbindelsene til USA medførte dermed at alliert enighet blant europeiske stormakter ble sprenget, og at Frankrike og Tyskland endog gikk utenom den allierte krets til den gamle motparten Russland, for å markere sin dype motstand mot NATOs tradisjonelt to sterkeste medlemsland, og mot “angel-saksisk dominans”. Britenes posisjon innen NATO er trolig svekket også som resultat av dette nyeste av landets Irak-engasjementer. Kanskje er dette også et varsel; hver gang europeere og briter engasjerer seg ute, ser man hvordan potensialet for indre, alliert splittelse er til stede, og tidvis slår ut.

Dette er desto viktigere, fordi videreføringen av “en britisk verdensstemme” – om den er mulig – trolig hovedsakelig må gå gjennom aktive britiske bidrag til å utvikle og konsolidere Europas stemme internasjonalt, en utfordring som er desto større i lys av Europas befolkningsutvikling og økonomiske problemer. Et eksempel kan være talende: Da Storbritannia ga slipp på India i 1947, var befolkningen på de britiske øyer ca. 50 millioner, i britisk India ca. 400 millioner. Idag er den britiske befolkning ca. 60 millioner, mens de tre arvtager-land India, Pakistan og Bangladesh til sammen har ca. 1,6 mrd. innbyggere, omtrent en firedobling på ca. 60 år. Rundt 1900 hadde både Russland og hele Afrika begge ca. 120 millioner innbyggere. 110 år senere er den russiske befolkning ca. 140 millioner, mens Afrikas har passert én milliard. Den arabiske befolkning, både i Nord-Afrika og Midtøsten, har økt voldsomt, samtidig som den europeiske befolkning eldes raskt. Utviklingen går i sykler, og Europa vil ikke kunne gjeninnta den sentrale stilling verdensdelen inntil nylig har hatt, selv om europeisk innflytelse fortsatt vil være betydelig. Nå er det andres tur. Dette vil også bety nye utfordringer. En britisk rolle som søker å fremme britisk innflytelse i større grad gjennom Europa, vil bryte med de innrodde forestillingene om Storbritannia som en autonom aktør utenfor Europa. Dersom Europa skal kunne oppdatere sin innflytelse internasjonalt, må dette nødvendigvis skje gjennom styrket europeisk samarbeid og samordning, der EU utgjør rammen, og der britisk medvirkning er en nødvendighet, uten at europeerne blir et haleheng til USA. Det

blir en utfordring for Whitehall å “square this circle”.

I forsvars- og sikkerhetssammenheng har Liam Fox allerede pekt ut retningen: Britene skal gå utenom EU. Dette synes å være et nytt eksempel på en urealistisk britisk realpolitikk. Når den internasjonale oppmerksomheten dreier i østlig og sydlig retning, vil Middelhavsregionen bli viktigere for europeisk sikkerhet. Dette vil ikke være noen prinsipielt ny situasjon for NATO, som vi har sett. Forsvars- og sikkerhetspolitikk er imidlertid det saksfeltet der europeernes institusjonaliserte samarbeid er kommet kortest, ikke minst i lys av britenes NATO-lojalitet. I kanskje enhver annen sammenheng vil imidlertid Europa og EU peke seg ut som hovedarenaen for å spille ut britenes globale ambisjoner. Et “globalt Europa”, som britenes forrige statsminister Gordon Brown tok til orde for, ville være mest i samsvar med det tradisjonelle britiske utsyn.⁸⁴⁵ Det er imidlertid tvilsomt om regjeringen Cameron ønsker å følge et slikt spor. Det er vanskelig å forestille seg hvordan britene både skal være “der de store vedtak fattes”, være mindre av et haleheng til USA, og samtidig beholde en viss autonomi i forhold til Europa gjennom et fortsatt uavklart forhold til kontinentet. På den annen side: Kanskje er dette det beste London inntil videre kan håpe på, den posisjoneringen som tross alt gir håp om mest innflytelse. Derfor er det fortsatt uklart hvorvidt britisk innflytelse innenfor den europeiske sirkelen i økende grad kan bli ramme for den tredje sirkelen – britenes globale interesser og grep. Nettopp en slik “flytende” uklarhet knyttet til denne koblingen – mellom hva London foretar seg i forhold til europeiske allierte og hvilke ambisjoner britene har internasjonalt – berører også Norge og norsk sikkerhet.

Britenes Irak-engasjement, men også landets Afghanistan-nærvær, har medført at den tidligere forestillingen, slik Blair fremsatte den, om at man kan føre en politikk som ivaretar *både* realpolitiske hensyn og britenes ønske om å være en “force for good”, er borte. Disse to målene lar seg neppe kombinere. Det er ikke slik som Economist formulerte det i 2002, ved å omskrive Dean Acheson, at “Britain has lost an empire and found Tony Blair”.⁸⁴⁶ Snarere førte Blair-epoken til at britene forsøkte, men feilet, og derfor synes å ha gått seg enda mer vill i skogen. Blairs år ved makten har slik sett gjort oppgaven desto vanskeligere for London. Uansett hvem som hadde sittet i No. 10 i perioden 1997–2007, ville britene trolig ha forsøkt å revitalisere sin stormaktsstilling, og holde fast ved sin klassiske ambisjon, i lys av at verden var i særlig endring. Forskjellen mellom 1997 og 2011 er at NATO dengang hadde potensial som ramme for å kunne spille ut britiske komparative fortrinn. Senere erfaring har redusert verdien av disse, og gjort britisk militær makt mindre relevant, slik SDSR bekrefter. Samtidig er NATO omformet, og isolert sett – paradoksalt nok – bedre militært i stand til å operere ute.

Britisk politikk siden 1990 har uansett betydd at man retorisk – og gradvis i praksis – har bundet seg til den gamle masten: Insisteringen både på at Storbritannia er en stormakt i kraft av sin egenart og spesielle kvalifikasjoner, og på at britenes selvbilde

845 Gordon Brown i sin første Mansion House-tale, *ibid*, London 12. november 2007.

846 For poenget, se Hood, *op.cit.*, s. 188.

forutsetter at man forblir stor, og dermed fortsatt definerer landets interesser i henhold til dette. Både Major, Blair, Brown og Cameron, har på hvert sitt vis forsøkt å tilpasse seg en churchillsk mal med opprinnelse fra 1945. Tiden har imidlertid løpt fra Churchills forsøk på å omskape forståelsen av britisk historie gjennom å utlegge denne som “the story of the English-speaking peoples”, som skulle understøtte det spesielle forhold han ønsket med det angelsaksiske Amerika og det hvite Commonwealth.⁸⁴⁷ Med dette er grunnleggende elementer ved byggverket som skal definere NATOs betydning for britene også foreldet. Paradoksalt nok bidrar således alliansens fortsatte eksistens til å opprettholde klassiske britiske forestillinger om seg selv og sin globale rolle, som ikke lenger synes å ha tilstrekkelig rot i virkeligheten. Om USA fortsatt har interesse av tett samspill med britene for å håndtere felles utfordringer, innen- eller utenfor NATO-rammen, betyr ikke dette at den churchillske mal er like egnet eller britenes rolle er like sentral.

Grunnlaget og handlingsrommet for britisk politikk er relativt sett “contracted”, uavhengig av NATO. London risikerer en utvikling der alliansen bevarer et britisk bilde av omverdenen som ikke stemmer med Storbritannias evner og muligheter. I den grad dette vil skje, vil NATO underminere britenes evne til å tilpasse seg en ny verden. Alliansens rolle for britene kan forbli viktig, om endret, men dens innvirkning på britisk politikk kan bli uheldig. Det vil virke i motsatt retning at dersom NATO ikke lenger egner seg for å fremme britenes fortsatte stormakts-ambisjoner, vil alliansen heller ikke invitere til konstruktivt britisk engasjement med hensyn til NATOs rolle. Britenes tradisjonelle anliggende har vært å finne løsninger som tjener allierte og britiske interesser samtidig. Nå kan London risikere at NATOs funksjon for britene blir todelt: Alliansen kan svekke britenes reelle innflytelse, og den kan bidra til at britisk realpolitikk blir videreført innen mindre realistiske rammer. En nydefinering eller tilpasning av britiske interesser til den nye globaliserte verden kunne motvirke dette. SDSR tyder ikke på at dette vil skje hverken med det første eller av fri vilje.

Dette er viktig, fordi sentrale antagelser britisk politikk siden Suez 1956 har bygget på har kollapse: Storbritannia har intet privilegert, men uavhengig, forhold til USA (se kapittel 3), og et tettere forhold til Europa eksisterer ikke.⁸⁴⁸ Britenes politikk har basert – og baserer – seg på forestillinger som ikke stemmer, om de noen gang har gjort dét. En første slik forestilling er at det foreligger en fundamental harmoni mellom USA og Europa som vil sikre euro-atlantisk samarbeid, der britene skal kunne spille en “pivotal role”. Spenningene mellom USAs enorme makt og resulterende fristelser til å handle alene på den ene side og europeisk integrasjon og profilering av Europas rolle internasjonalt på den annen, viser at hverken briter eller andre allierte kan ta overensstemmelse av interesser på tvers av Atlanteren som en selvfølge. Imidlertid er det sannsynlig at USA har egeninteresse i å sikre europeisk stabilitet i størst mulig grad, og NATO forblir et egnet middel for dette. Man har imidlertid ingen garanti for at denne situasjonen vil vedvare på ube-

847 Wallace, 2005, op.cit., s. 63–66.

848 Ibid., s. 67.

stemt tid. Dersom amerikansk opinion skulle bli mer Europa-fientlig, ville Washington kanskje måtte gi visse konsesjoner. Britenes særlige vilje til å støtte USA forblir uansett en verdi i seg selv. Til tross for at den andre forestillingen, om britenes unike rolle i forhold til USA, har fått hard medfødt de senere år, har de særlige forbindelsene derfor fortsatt en funksjon. Dette understøttes dessuten av at det tette samarbeidet om kjernevåpen og etterretning består. Amerikansk sikkerhet står og faller ikke på forbindelsene til de britiske øyer, men vil på den annen side trekke fordel av å ha britene fortsatt med på laget, som fremste – og gjerne ivrigste – medlem. USAs omtale av britene vil preges av dette.

Europa kan gli over fra å være globalt sentrum til å bli relativt strategisk periferi. Europa kan dessuten risikere å bli mer et objekt for omverdenens aktivitet og interesser enn å representere kontinentet som påvirker og former sine omgivelser. Slik sett vil britenes og kontinental-europeernes situasjon også konvergere. Til tross for Blairs mål om at Storbritannia skulle “be there when the shooting starts”, og dette ble praktisert i mars 2003, ga det store britiske militære nærværet i Irak liten gevinst med hensyn til å påvirke USAs Midtøsten-politikk i henhold til britiske preferanser. Whitehalls aktive søken etter en fortsatt global rolle for Storbritannia har heller ikke vært tuftet på noe ønske fra britiske velgere, men snarere på en blanding av ignorering og aksept: “the electorate has sanctioned, rather than supported, an essentially elite aspiration”.⁸⁴⁹ Slik sett representerer heller ikke regjeringen Cameron noe veiskille i britisk politikk. Store sikkerhets- og utenrikspolitiske spørsmål har sjelden vært utsalgsgivende i britiske valg, og var det heller ikke i mai 2010.

På den annen side forblir andre forestillinger som er lagt til grunn for britisk politikk gyldige: Dette gjelder ikke minst overbevisningen om at europeisk stabilitet og utvikling er avhengig av at USA er involvert og forpliktet i forhold til Europa. NATO sikrer både politisk og militært amerikansk oppmerksomhet om Europa. Innen denne rammen har den europeiske samlings- og integrasjonsprosessen kunnet foregå. Dette har skapt en type stabilitet og sikkerhet Europa neppe noengang tidligere har erfart. Britene skal derfor ha sin store del av æren for i sin tid å knytte og forplikte USA til Europa. Det interessante er imidlertid at dette ble gjort på et tidspunkt der en vesentlig grunn for britene var at når USA garanterte vest-europeisk og de britiske øyers sikkerhet, kunne britene engasjere seg desto mer i å utvikle sitt grep om sine besittelser bortenfor Europa. Hjemme og ute gikk hånd i hånd. Europa hadde primært betydning som buffer for sikring av de britiske øyer. Senere har NATOs rolle for britene endret seg, ved at Europa er seilt opp som én nødvendig del av basisen for at britene skal bli hørt internasjonalt, innen alle tre sirkler. Det har tatt tid for britene å erkjenne dette. Et siste forsøk på å finne tilbake til en autonom rolle for britene, mellom USA og Europa, ble forsøkt så sent som fra 1997, men erfaringen siden har vist britene at dette ikke lenger representerer noe alternativ.

Mens NATO tidligere var ramme for at britene kunne spille ut sin “beskytter”-rolle overfor Europa og “løytnants”-rolle i forhold til USA, er begge disse rollene “overtaken

849 Hood, op.cit., momenter og sitater hentet fra s. 189f.

by events”, understreket av at britiske ressurser uansett ikke kan bære dem. Vil London så ta konsekvensen av dette gjennom sin politikk? En mer realistisk realpolitikk må ta utgangspunkt i at globaliseringen kan gjøre regioner viktigere, og at NATO kan sikre og trygge Europa som en viktig, stabil og ikke minst nyttig region sett med amerikanske, og i økende grad kanskje også andre ledende aktørers, øyne. Britisk militær makt vil fremdeles kunne bidra til dette. Europeiske - inkludert britiske - budsjettnedskjæringer kan imidlertid virke i motsatt retning.

Det er vanskelig å se for seg at London kan komme utenom tettere bånd til Europa, selv om EU står overfor betydelige utfordringer. Britenes kompliserte forhold til EU må avklares nærmere, men som NATO er EU primært en prosess, og dermed et bevegelig mål. Kanskje kan konstruksjoner likevel etableres som ivaretar klassiske britiske symbolbehov samtidig som det reelle innhold i britenes Europa-tilknytning oppdateres. Alternativet til europeisk integrasjon med amerikansk garanti er den type rivalisering, maktkamp og krigsfare man erfarte i det 20. århundre. EU har rammet inn tysk makt, men utviklingen kan medføre at EU gradvis eksponerer Tysklands tunge stilling på en måte som kan virke destabiliserende i Europa. I så fall må europeerne finne egnede samarbeidsformer som kan håndtere en slik ledende rolle, uten at Tyskland igjen skal utvikle seg til å utgjøre en hegemonimakt. Mens forbundskansler Kohl i 1990 mente EU og europeisk samling, basert på tysk samling, var et spørsmål om krig eller fred, mener dagens tyske myndigheter at EU er det fremste av prosjekter, som imidlertid må endres og tilpasses dersom det ikke virker etter hensikten.⁸⁵⁰ Storbritannias vitale interesser berøres når EU-landene skal gjennomføre en slik tilpasning. Britene har neppe noe valg.

For et land der Royal Navy, First Sea Lord og Admiralty er en del av landets identitet, representerer SDSR et historisk veiskille. Sjøen og grepet om situasjonen på den andre siden av havet er ikke lenger del av britenes militære repertoar. SDSR medfører også at britene i både politisk og militær forstand fremdeles baserer seg på ostehøvelprinsippet. Den churchillske modellen består i prinsipiell forstand, om enn i trimmet utgave. Faren er derfor stor for at britene, til tross for påtenkte nedskjæringer, fortsatt vil forstrekke seg, og dermed svekke sin relevans.

Mens britenes eksepsjonelle karakter og egenskaper var påtrengende ennå på 1950-tallet, er Storbritannia blitt stadig mindre unik etter bortfallet av imperiet, utviklingen av Den kalde krigen og den etterfølgende, nødvendige tilpasningen til Europa. Landets militære bidrag er ikke lenger eksepsjonelt, selv om det er særskilt, og betydelig. Den militære vilje og evne, som tidligere i stor grad definerte britenes stormaktsstilling, er fremdeles en faktor, men er svekket. Tiden da London, som den eneste ved siden av USA, kunne involvere seg tungt i alle kriser og konfliktområder, er over. Britenes bidrag er ikke lenger det ene av to betydelige, men ett av noen få, som i seg selv er blitt mindre, i forhold til hva USA kan legge i potten. Innflytelse i Churchills tredje sirkel, den globale, er ikke oppgitt, men britene opptrer i mindre grad som egen global aktør - en “world power”

850 IFS' Tysklands-konferanse, 19. november 2010, op.cit.

i klassisk forstand – og i tilsvarende større grad som en del av flernasjonalt aktivitet, og dermed som en “power in the world”. London som global metropol og møteplass er fremdeles en viktig ramme for, og påminnelse om, Whitehalls globale utsyn og ambisjoner. I denne egenskap bidrar byen både til å påvirke britiske perspektiver og vedlikeholde selvbildet, og dermed defineringen av hva som utgjør britiske interesser. Den britiske monark vil ennå spille en viss seremoniell rolle overfor tidligere imperiebesittelser, Dominions og Samveldeland, men bare som påminnelse om hva som var. Disse momentene utgjør ingen basis for hva som skal komme.

Da Storbritannia og USA byttet plass som den ledende globale aktør, var dette et land som var i nær slekt med hverandre, selv om forholdet samtidig var ambivalent, ikke minst fordi britene og deres imperium ennå representerte fortsettelsen på den kolonimakt amerikanerne i sin tid frigjorde seg fra. Om et tronskifte mellom USA og Kina skulle inntreffe, vil det skje i lys av at de to ikke på samme måte har mange likhetstrekk, felles verdier og interesser. Utviklingen internasjonalt synes slik sett mer usikker enn den var i 1940- og 1950-årene. Uansett endringer, utfordringene vil bli flere, de vil kanskje komme hyppigere og være vanskeligere. Derfor har det internasjonale samfunn behov for britene, deres kunnskaper, evner og bidrag. Dette er egenskaper også norsk sikkerhet har nytt godt av. Spørsmålet er hva britenes rolle skal og bør baseres på. Bare London kan besvare dette, men andre syn bør bidra. Nye “nettverk” og samarbeidsmønstre vil, i den grad de utvikles, kunne bety at andre land gis anledning til å påvirke hvordan britene besvarer dette og utformer sin rolle.

Finansminister Osborne uttalte i november 2010 at: “We will not take Britain back to the brink of bankruptcy”.⁸⁵¹ En slik uttalelse er en påminnelse om at Storbritannia har vært på fallittens rand i 1945 og 1951, og periodevis strevet hardt fra 1960 til idag, med store kriser både i 1970-årene, 1990-årene og i de aller siste årene. Dette er bakteppet. Adam Smith ble samme måned referert i britisk presse. Han skal engang ha sagt at Storbritannia burde “endeavour to accomodate her future views and designs to the real mediocrity of her circumstances”.⁸⁵² Det er nok riktig at kjernen i britenes storhet ligger i at britiske myndigheter så lenge har klart å gjøre så mye ut av så lite, det vil si av såpass beskjedne ressurser og betingelser. Ikke desto mindre, alene er de britiske øyer ikke mer enn middels stort og middels rikt, men med en stor fortid, og fremdeles med noen unike kjennetegn og egenskaper, som omverdenen – inkludert USA og Norge – vet å sette pris på. Først når Whitehall innser dette, og dermed ser sine begrensninger, kan London aspirere til en realistisk realpolitikk, og besvare nærmere hva “Britain’s role in the world” skal innebære i det 21. århundre.

IFS, 30. desember 2010

851 Guardian, 20. november 2010.

852 Daily Telegraph, 20. november 2010.

BIBLIOGRAFI

MINISTRY OF DEFENCE AND PROPERTY SERVICES AGENCY (MOD PSA).

“Control and Management of the Trident Programme”, National Audit Office, 29. juni 1987

STRATEGIC DEFENCE REVIEW.

“Modern Forces for a Modern World”, HM Government, juli 1998

“THE FUTURE OF THE BRITISH NUCLEAR DETERRENT”.

Research Paper 06/53. House of Commons Library. 3. november 2006

THE FUTURE OF THE UNITED KINGDOM'S NUCLEAR DETERRENT.

December 2006, Ministry of Defence

SECURING BRITAIN IN AN AGE OF UNCERTAINTY: THE STRATEGIC DEFENCE AND SECURITY REVIEW.

HM Government, oktober 2010

UK-FRANCE SUMMIT 2010.

Declaration on Defence and Security Co-operation, Number 10s nettsted, 2. November 2010

ANTHONY ADAMTHWAITE.

“Overstretched and overstrung: Eden, the Foreign Office and the making of policy, 1951-5”, International Affairs, Spring 1988, 64. årgang, nr. 2

---. Britain and the World, 1945-49: The view from the Foreign Office, International Affairs, 61:2, 1985

DOUGLAS L. BLAND.

The Military Committee of the North Atlantic Alliance: A Study of Structure and Strategy, Praeger 1991

TESSA BLACKSTONE & CHRISTOPHER COKER.

“British foreign policy choices”, International Affairs 1989

PIERS BRENDON.

Cambridge University, International Herald Tribune, 23. august 2010

JACOB BØRRESEN, GULLOW GJESETH OG ROLF TAMNES.

Norsk forsvarshistorie 1970-2000, Allianseforsvar i endring, bind 5, Eide forlag 2004

JAMES CALLAGHAN.

Time and Chance, Collins, 1987

DAVID CAMERON.

Speech to Lord Mayor's Banquet, 15. november 2010, No. 10s nettside

DAVID CARLTON.

Anthony Eden: a biography, London 1981

MALCOLM CHALMERS.

"A Force for Influence? Making British Defence Effective", RUSI Dossier December 2008, nr. 6

MALCOLM CHALMERS.

"Continuous at-sea Deterrence, Costs and Alternatives", RUSI Briefing Note, juli 2010

WINSTON CHURCHILL.

Fulton Speech, mars 1946, FHS' database Military & Government Collection
---. The Second World War, Volume I, London 1949

AUSTEN CHAMBERLAIN.

"The Permanent Bases of British Foreign Policy", Foreign Affairs, July 1931, nr 4

MICHAEL CLARKE.

"French and British security: mirror images in a globalized world", International Affairs, 76:4, 2000

MICHAEL CLARKE.

"Does my bomb look big in this? Britain's nuclear choices after Trident", International Affairs, 80:1, 2004

MICHAEL CLARKE.

Daily Telegraph 13. september 2010: "Strategic Defence and Security review, Britain faces impossible choices in an uncertain world"
---. Daily Telegraph 20. oktober 2010: "Can Britain still pack a punch?"

ROGER COHEN.

New York Times, 2.september 2010

JOHN COLES.

Making Foreign Policy, John Murray 2000

PAUL CORNISH.

Strategy in Austerity, The Security and Defence of the United Kingdom, Chatham House Report, oktober 2010

OLIVER DADDOW.

"Tony's war? Blair, Kosovo and the interventionist impulse in British foreign policy", International Affairs 85:3, 2009

---. "Dodging the Bullet and Ducking the Question: British Defence Policy and its Post-Imperial World Role", RUSI Military History and Policy Series, 19. juli 2010

DAILY TELEGRAPH.

"Britain and France 'feared fall of Berlin Wall'", 10. september 2009

---. "Was Margaret Thatcher right to fear a united Germany?", 13. september 2009

---. "David Cameron: 'The world doesn't owe us a living' ", 28. juni 2010

---. 20. oktober 2010: "Defence cuts approved by US"

---. "US to build £8bn super base on Pacific island of Guam", 25. oktober 2010

---. Anne-Elisabeth Moutet: "Calm down, mes amis, it's only a treaty", 3. november 2010

---. "Bush hails 'wisdom' and 'strategic thinking' of Tony Blair", 9. november 2010

---. "Scrapping flagship carrier 'makes no sense', 10. november 2010

---. 20. november 2010

PAUL K. DAVIS.

Observations on the Rapid Deployment Joint Task Force: Origins, Direction and Mission, Rand Paper, juni 1982

ETIENNE DE DURAND.

"Entente or Oblivion, Prospects and Pitfalls of Franco-British Co-operation on Defence", RUSI, Future Defence Review, Working Paper nr 8, September 2010

LUDWIG DEHIO.

The Precarious Balance, London 1963

ANNE DEIGHTON.

"Entente Neo-Coloniale? Ernest Bevin and the proposals for an Anglo-French Third World Power. 1945-1949", Diplomacy and Statecraft, 17, 2006

JOHN R. DENI.

Alliance Management and Maintenance, Ashgate 2007

ROY DENMAN.

"Missed Chances: Britain and Europe in the Twentieth Century", Political Quarterly 1995

DAVID DILKS.

"The British View of Security: Europe and the Wider World, 1945-1948", fra Riste (ed.) 1985

SAKI DOCKRILL.

Britain's Retreat from East of Suez: The Choice between Europe and the World? Palgrave Macmillan, 2002

ANDREW DORMAN.

"Reconciling Britain to Europe in the next Millenium: The Evolution of British Defense Policy in the Post-Cold War Era", *Defense Analysis*, nr. 2, 2001

---. "Crises and Reviews in British Defence Policy", i Croft, Dorman, Rees og Uttley: Britain and Defence 1945-2000: A Policy Re-Evaluation, Harlow: Pearson Education 2001

SIMON W. DUKE & WOLFGANG KRIEGER.

U.S. Military Forces in Europe. The Early Years, 1945-1970, Vestview Press, 1993

ECONOMIST.

28. august 2010, "Defence Spending in a time of austerity"

---. 16. oktober 2010, "Entente or bust"

---. 23. oktober 2010, Bagehot: "Austerity Britain's global ambitions"

---. 6. November 2010, "Divided we fall"

---. 11. desember 2010, "The State of Russia. Frost at the core" og "Power Shift"

BARRY EICHENGREEN.

"Amerikansk syke", *Dagens Næringsliv*, 15. november 2010

ORLANDO FIGES.

"The Crimean War: The war that made Britain 'great' ", *Daily Telegraph* 2. oktober 2010

FINANCIAL TIMES.

"France and UK hail accord on defence", 3. november 2010

FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES.

1947. The Near East and Africa, Volume V

---. 1950, Volume VII

---. 1955-57, Volume IV

LAWRENCE FREEDMAN.

The Politics of British Defence 1978-98, Macmillan 1999

---. "British Foreign Policy to 1985", *International Affairs*, januar 1978

LIAM FOX.

Deterrence in the 21st Century, tale holdt 13. juli 2010, se UK MoD nettside

---. "A closer Alliance with France will be good for Britain", *Daily Telegraph*, 30. oktober 2010

JACQUES FRÉMEAUX OG ANDRÉ MARTEL.

French Defence Policy 1947-1949 , fra Riste (ed.)

JOHN LEWIS GADDIS.

"The United States and the Question of a Sphere of Influence in Europe, 1945-1949", fra Riste (ed.) 1985

MATTHEW GRANT.

"Home Defence and the Sandys Defence White Paper, 1957". Journal of Strategic Studies, årgang 31, nr. 6, 2008

GUARDIAN.

25. juni 2010

---. "David Cameron to delay Trident Replacement", 19. oktober 2010

---. "Defence Cuts: Will the US now give up on us?", 20. oktober 2010

---. "Carriers without Harriers: budget cuts leave MoD with jump jet-shaped hole", 20. oktober 2010

---. "Britain and France sign landmark 50-year defence deal", 2. november 2010

---. "Bush on Blair: 'Some of our allies wavered. Tony never did'", 8. november 2010

---. Martin Kettle: "For 60 years, Nato has kept the peace in Europe. What now?", 18. november 2010

---. "MoD issues damning report on government's rushed defence review", 18. november 2010
---. 20. november 2010

---. "UK overruled on Lebanon spy flights from Cyprus", 1. desember 2010

---. "Americans discuss British 'paranoia' over special relationship" og "Conservatives promised to run 'pro-American regime'", 3. desember 2010

SEBASTIAN HAFFNER.

Anmerkungen zu Hitler, Fischer Taschenbuch 1979, på norsk Notater om Hitler, Gyldendal 1979

MAX HASTINGS.

Sleep-Walking Towards the Precipice, RUSI December 2008, 153. årgang, nr. 6

WILLIAM HAGUE.

Britain's Foreign Policy in a Networked World, outlining the Government's vision for UK foreign policy, 1. juli 2010, fco.gov.uk-nettside

---. International Security in a networked world, Georgetown University, 17. november 2010

PETER L. HAHN.

The United States, Britain and Egypt 1945-1956: Strategy and Diplomacy in the Early Cold War, 1991

NICK HARVEY.

Minister for the Armed Forces, tale ved Future Maritime Operations Conference, RUSI 7. juli 2010, MoD UKs nettside

ROBERT M. HATHAWAY.

"Suez, The Perfect Failure: A Review Essay", *Political Science Quarterly*, 109. årgang, nr. 2, 1994

EDWARD HEATH.

Old world, new horizons: Britain, the Common Market and the Atlantic Alliance, Oxford 1970

RYAN C HENDRICKSON.

"NATO's Secretaries-General. Organizational Leadership in Shaping Alliance Strategy", from Aybet & Moore: *NATO in Search of a Vision*, Georgetown University Press

MARY ANN HEISS.

Empire and Nationhood: The United States, Great Britain, and Iranian Oil, 1950-1954, Columbia University Press, 1997

FRANK G HOFFMAN.

"Hybrid vs. Compound War. The Janus Choice: Defining Today's Multifaceted Conflict", *Armed Forces Journal*, oktober 2009

FREDERICK HOOD.

"British Foreign Policy after Iraq", *European Integration*, nr. 1, mars 2008

MICHAEL HOWARD.

"Military Power and international order", *International Affairs* 85:1, 2009

---. "1945-1995: reflections on half a century of British security policy", *International Affairs* 71:4, 1995

---. Introduction, i Riste (ed.) 1985

RONALD HYAM.

The Labour Government and the End of Empire, 1945-1951, Part I, London 1992

INDEPENDENT.

14. mai 2010

VALUR INGIMUNDARSON.

"A Western Cold War: The Crisis in Iceland's Relations with Britain, the United States, and NATO, 1971-74", fra *Diplomacy & Statecraft*, 14. årgang, nr. 4, desember 2003

INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE.

"Britain and France", 10. november 2010

ASHELY JACKSON.

anmeldelse av Saki Dockrills *Britain's Retreat from East of Suez*, fra *The Round Table*, nr. 377, oktober 2004

LAWRENCE S KAPLAN.

NATO Divided, NATO United, The Evolution of an Alliance, Praeger, 2004

---. "An Unequal Triad: The United States, Western Union, and NATO", fra Riste (ed.)

NIKKI R. KEDDIE.

Modern Iran: Roots and Results of Revolution, Yale University Press, 2003

PAUL KENNEDY:

The Rise and Fall of British Naval Mastery, Third Edition, Fontana 1991

KEESING'S RESEARCH REPORT.

Germany and Eastern Europe Since 1945. From the Potsdam Agreement to Chancellor Brandt's "Ostpolitik", Charles Scribner's Sons, New York 1973

SABINE LEE.

"'In no sense vital and actually not even important'? Reality and perception of Britain's Contribution to the Development of Nuclear Weapons". Contemporary British History, nr. 2, juni 2006

STEPHEN J LEE.

Aspects of European History 1789-1980, Routledge 1988

FRODE LILAND.

Keeping NATO out of trouble, Nato's non-policy on out-of-area issues during the Cold War, IFS, Forsvarsstudier 4/1999

WILLIAM ROGER LOUIS.

"American anti-colonialism and the dissolution of the British Empire", International Affairs, 1985

ALFRED MAHAN.

The Influence of Sea Power upon History, 1890

ANDREW MARR.

A History of Modern Britain, Macmillan 2007

---. Ruling Britannia, Michael Joseph 1995

DAVID S. MCLELLAN.

"Dean Acheson and the Korean War", Political Science Quarterly, nr. 1, mars 1968

JOHN J. MEARSHEIMER.

The False Promise of International Institutions, International Security, Winter 1994/95, Vol 19, No 3

CHRISTIAN LE MIERE.

Cuts cast doubts over UK navy's global reach, IISS, 19. oktober 2010

TOR JØRGEN MELIEN.

"Iver Huitfeldt og slaget i Køge bugt 1710", C. Huitfeldts forlag 2010

JAN MELISSEN.

The Struggle for Nuclear Partnership: Britain, The United States and the Making of an Ambiguous Alliance. PhD thesis, Rijksuniversiteit Groningen 1992

MICHAEL MIDDEKE.

"Anglo-American Nuclear Weapons Cooperation After the Nassau Conference: The British Policy of Interdependence". *Journal of Cold War Studies*, nr. 2, Spring 2000

NATOS STRATEGISKE KONSEPT.

Active Engagement, *Modern Defence*, oktober 2010

NEW YORK TIMES.

30. november 2010

F. S. NORTHEGE.

British Foreign Policy, The Process of Readjustment 1945-1961, George Allen & Unwin, 1962

OBSERVER.

26. desember 2010: "Secret files from 70s reveal Trident strike needed 'to kill 10m Russians' "

GREGORY W. PEDLOW.

"The Politics of NATO Command, 1950-1962"

STEPHEN PETRIE.

Britain's Expeditionary Approach 1997-2010: The failure to maintain pocket superpower status", *Royal College of Defence Studies*, juli 2010

OLAV RISTE (ED.).

Western Security in the Formative Years, Universitetsforlaget 1985, inkludert Ristes egen artikkel "Was 1949 a Turning Point? Norway and the Western Powers 1947-1950"

DAVID SANDERS.

Losing an Empire, Finding a Role, Palgrave Macmillan, Houndmills 1990

O. SOLUMSMOEN OG O. LARSEN (EDS.).

Med Einar Gerhardsen gjennom 20 år, *Tiden Norsk Forlag*, Oslo 1967

IAN SPELLER.

"Inter-service rivalry: British defence policy, 1956-1968", *RUSI-Series III*, Autumn 2010

DER SPIEGEL.

nr. 39/2010, artiklene "Allein gegen alle", "Es ging um den Jackpot" og "Der Preis der Einheit"

PHILIP STEVENS.

Financial Times 3.september 2010

A.J.STOCKWELL.

anmeldelse av Saki Dockrill: Britain's Retreat from east of Suez, 2002, *Journal of Imperial & Commonwealth History*, mai 2004

HEW STRACHAN.

"The Strategic Gap in British Defence Policy", *Survival*, 51. årgang, nr. 4, august/september 2009

ROLF TAMNES.

"Norway's Struggle for the Northern Flank, 1950-1952", fra Riste (ed.)

BJØRN TERJESEN, TOM KRISTIANSEN OG ROALD GJELSTEN.

Sjøforsvaret i krig og fred. Langs kysten og på havet gjennom 200 år, Fagbokforlaget 2010

MARGARET THATCHER.

The Downing Street years, London 1993

THUCYDIDES.

The History of the Peloponnesian War, J. M. Dent, London 1945

THE TIMES.

"Tony Blair at the Chilcot Inquiry", 29. januar 2010

---. "Arms and the Plan", 9. april 2010

ØYSTEIN TUNSJØ.

US Taiwan Policy - constructing the triangle, Routledge 2008

---. "The Suez Crisis as a case study of Norwegian foreign policy and its impact on Norwegian-British relations", Masteroppgave, UiO, 2003

WILLIAM WALLACE.

"Foreign Policy and national identity in the United Kingdom", International Affairs, nr. 1, 1991

---. "British Foreign Policy after the Cold War", International Affairs 68:2, 1992

---. "The Collapse of British foreign policy", International Affairs 82:1, 2005

WILLIAM WALLACE & CHRISTOPHER PHILLIPS.

"Reassessing the special relationship", International Affairs, 85: 2, 2009

WASHINGTON POST.

2. november 2010, Fareed Zakaria

---. 16. november 2010, Eugene Robinson: "Trimming a bloated defense budget"

SAMUEL F. WELLS JR.

"The First Cold War Buildup: Europe in the United States Strategy and Policy, 1950-1953", fra Riste (ed.)

KLAUS WIEGREFE.

"The Man who Saved Europe", Der Spiegel International, 20. august 2010.

DAVID S. YOST.

"Transatlantic relations and peace in Europe", International Affairs, 78:2, 2002

PUBLIKASJONER FRA IFS

OSLO FILES ON DEFENCE AND SECURITY: større arbeider og bredere fremstillinger rettet mot et allment publikum, online og på papir.

IFS INSIGHTS: online forum for artikler, kommentarer og papere.

Begge publikasjoner utgis jevnlig og annonseres på våre nettsider samt gjennom nyhetsbrev. Kontakt oss for å bli oppført som mottaker av nyhetsbrevet vårt.

SALG AV ENKELTHEFTER I PAPIRUTGAVE

Disse kan anskaffes i den utstrekning de finnes på lager. Kontakt oss for print-on-demand med individuell prissetting. Priser som er oppgitt på våre nettsider, kan endres uten forutgående varsel.

KONTAKT

Institutt for forsvarsstudier, postboks 890 Sentrum, 0104 Oslo.

Telefon: 23 09 59 00, e-post: info@ifs.mil.no.

PUBLICATIONS FROM IFS

OSLO FILES ON DEFENCE AND SECURITY: in-depth studies of current issues in defence and security written for experts and non-experts alike. Oslo Files are available online and in hardcopy.

IFS INSIGHTS: online forum for brief articles, comments and working papers in defence and security studies.

SINGLE ISSUES

Single issues of all our publications can be obtained via our print-on-demand service.

CONTACT

Norwegian Institute for Defence Studies, P.O. box 890 Sentrum, N-0104 Oslo.

Telephone: +47 23 09 59 00, e-mail: info@ifs.mil.no.

ONLINE WEBSHOP: www.ifspublications.com