

FFI RAPPORT

EUs SIKKERHETSLOGIKK

KJØLBERG Anders

FFI/RAPPORT-2006/01857

EUs SIKKERHETSLOGIKK

KJØLBERG Anders

FFI/RAPPORT-2006/01857

FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT
Norwegian Defence Research Establishment
Postboks 25, 2027 Kjeller, Norge

FORSVARETS FORSKNING SINSTITUTT (FFI)
Norwegian Defence Research Establishment

UNCLASSIFIED

P O BOX 25
 NO-2027 KJELLER, NORWAY
REPORT DOCUMENTATION PAGE

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

1) PUBL/REPORT NUMBER FFI/RAPPORT-2006/01857	2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED	3) NUMBER OF PAGES 33
1a) PROJECT REFERENCE FFI-I/888/911	2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE -	
4) TITLE EUs SIKKERHETSLOGIKK The Security Logic of the EU		
5) NAMES OF AUTHOR(S) IN FULL (surname first) KJØLBERG Anders		
6) DISTRIBUTION STATEMENT Approved for public release. Distribution unlimited. (Offentlig tilgjengelig)		
7) INDEXING TERMS IN ENGLISH:		
a) <u>EU (European Union)</u>		IN NORWEGIAN:
b) <u>Security policy</u>		a) <u>EU (Europeiske union)</u>
c) <u>Centre-Periphery</u>		b) <u>Sikkerhetspolitikk</u>
d) <u>Legitimacy</u>		c) <u>Sentrum-periferi</u>
e) <u>Security Logic</u>		d) <u>Legitimitet</u>
		e) <u>Sikkerhetslogikk</u>
THESAURUS REFERENCE:		
8) ABSTRACT The EU has developed a common foreign and security policy which in many ways differs from the current US policy. There are several reasons for these differences. Unlike the US the EU is not a unitary state, but a system of states with distinct traditions and interests growing into a higher unity. The EU policy process is characterized by compromise and legal and bureaucratic limitations, and is dependent on being regarded as legitimate by its member states. The EU also has a broader view of both the ends and the means of the security policy compared to the US, underlining the importance of "comprehensive security". EU, at least earlier, has a more limited geographical perspective than the US, concentrating more on the challenges from neighbouring areas, its periphery. Last, but not least, the threat from International terrorism is not as highly securitized as it is in the US, underlining that the means used to counter terrorism should be in accordance to international norms. These differences have caused problems within the West, especially after the American attack on Iraq. The ambitions of the EU of being an independent security actor have weakened NATO as the main Western security institution. NATO is further weakened by the American policy of letting to task define the alliance, that is NATO being used only in situations where it is seen as relevant, otherwise "coalitions of the willing" is preferred in Washington. Countries, still relying on NATO for their defence, mainly because of the uncertainty in relation to Russia, try to uphold NATO as a relevant security institution for the US. The problem, however, is that US policy has to be seen as legitimate for internal reasons in the countries concerned.		
9) DATE 2004-10-07	AUTHORIZED BY This page only Jan Erik Torp	POSITION Director

ISBN 82-464-1017-2

UNCLASSIFIED

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

INNHOOLD

	Side	
1	INNLEDNING	7
2	HVA KARAKTERISERER EUS SIKKERHETSPOLITIKK?	8
3	BAKGRUNN	9
4	INNHALDET AV DEN FELLE UTEENRIKS- OG SIKKERHETSPOLITISKE STRATEGI	10
5	POLITISKE SKILLELINJER INNEN EU	12
6	SENTRUM-PERIFERI MODELLEN	13
7	EUS SIKKERHETSPOLITIKK I EN SENTRUM-PERIFERI SAMMENHENG	17
8	MAKT OG INTERESSER	23
9	POSTMODERNE POLITISK KULTUR OG NORMER	25
10	SIKKERHETISERING, DESIKKERHETISERING, OG KAMPEN MOT INTERNASJONAL TERRORISME	28
11	EU OG USA – KAN DE TREKKE SAMMEN?	29
	LITTERATUR	32

EU SIKKERHETSLOGIKK

1 INNLEDNING

Denne rapporten, som er en del av FFI prosjektet ”Terrorismebekjempelse og teknologi: Endrede rammer for norsk sikkerhet II”, er rapport nummer tre i en planlagt serie på fire, som vil ta for seg hvordan norsk sikkerhetspolitikk påvirkes av de ulike aktørers sikkerhetstenkning slik disse har utviklet seg etter at kampen mot internasjonal terrorisme ble det dominerende aspekt i internasjonal sikkerhetspolitikk.

Den første rapporten, *Når religionen blir truet - Årsaker til og konsekvenser av islamistiske grupperes sikkerhetsisering av religion* (FFI/RAPPORT-2003/00330), så på konsekvensene av at enkelte fundamentalistiske islamistiske grupper definerte vestlig påvirkning generelt, og amerikansk midtøstenpolitikk spesielt, som en så stor trussel mot det de definerte som så helt sentrale verdier at det legitimerte oppfattende terroraksjoner mot USA og de som ble definert som amerikanske støttespillere. Den andre rapporten, *Hegemon til nytte eller besvær? – Unipolar sikkerhetslogikk og amerikansk utenrikspolitikk* (FFI/RAPPORT-2005/01936), diskuterte amerikansk sikkerhetstenkning på bakgrunn av en mer generell teori om sikkerhetspolitisk tenkning i unipolare internasjonale systemer, samt mulige internasjonale konsekvenser av ulike sikkerhetsstrategier basert på denne teorien. Hovedvekten ble lagt på konsekvenser for internasjonalt samarbeid og internasjonale institusjoner som resultat av de sikkerhetspolitiske strategiene man har sett først under Clinton- og deretter under Bush-administrasjonene.

I denne, tredje, rapporten vil søkelyset bli rettet mot Europas, og spesielt på EUs, sikkerhetspolitikk. EU kan i sikkerhetspolitisk sammenheng både ses på som en sikkerhetspolitisk aktør i seg selv, og som en arena for de ulike medlemslandenes sikkerhetspolitikk. Men etter hvert som EU i stadig sterkere grad utvikler en enhetlig sikkerhets- og utenrikspolitikk vil perspektivet naturlig rettes mot EU som en egen sikkerhetspolitisk aktør. Pga sikkerhetspolitikken sentrale stilling i utenrikspolitikken (”High politics”) må man likevel regne med at de enkelte lands nasjonale interesser vil være svært avgjørende for formuleringen av en enhetlig utenriks- og sikkerhetspolitikk, og at konsensusprinsippet i praksis vil bli lagt til grunn, i alle fall når det gjelder de store og viktige land innen EU. Det er derfor nødvendig både å ha et overnasjonalt og et internasjonalt perspektiv på utformingen av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Rapporten vil bare se på utviklingen av tenkningen omkring sikkerhetspolitikk, hva jeg i denne forbindelse kaller sikkerhetslogikk. Denne sikkerhetslogikken kommer dels fram i ulike dokumenter som legger grunnlaget for EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP), dels gjennom den praksis EU har ført i implementeringen av den felles politikken. Rapporten vil ikke komme inn på den politiske prosessen som førte fram til etableringen av den felles politikk,

heller ikke på utviklingen av det institusjonelle og organisatoriske rammeverk. Den vil heller ikke ta for seg mer kapasitetsmessige aspekter ved den felles sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU, og heller ikke de konkrete tiltak EU har iverksatt når det gjelder kampen mot internasjonal terrorisme og andre viktige sikkerhetspolitiske utfordringer. Den vil bare i noen grad se på motsetningene mellom EU og USA, og da i første rekke på de utfordringer forskjeller i sikkerhetslogikk fører med seg

Hensikten er, i likhet med det som var tilfelle i den forrige rapporten om amerikansk sikkerhetspolitikk, dels å presentere en modell som kan forklare den sikkerhetspolitiske tenkningen, og om mulig også prediktere sikkerhetspolitisk adferd, dels å drøfte ulike strategier basert på denne modellen.

Mens det var en unipolar modell som lå til grunn for analysen av amerikansk sikkerhetspolitikk, vil det her være en sentrum-periferi modell som er basis for drøftingen. En sentrum-periferi modell tar, i motsetning til en modell basert på maktrelasjoner, utgangspunkt i at stater er ulike også langs andre dimensjoner enn maktdimensjonen, som rikdom, kultur osv.

2 HVA KARAKTERISERER EUS SIKKERHETSPOLITIKK?

Det har kommet mange ulike vurderinger og karakteristikk av EUs sikkerhetspolitikk. De spenner over et vidt spektrum fra uforbeholden lovprisning til skepsis som grenser til forakt. Årsakene til disse svært ulike vurderingene er flere. Det skyldes blant annet at noen analyser tar utgangspunkt i prinsipper og ambisjoner, mens andre konsentrerer seg om ulike begrensninger og oppnådde resultater. En annen viktig faktor er at EU har prioritert å forebygge og å forhindre konflikter; eventuelle suksesser på dette område er i sin karakter langt mindre synlige enn fiaskoer når det gjelder å løse de konflikter som likevel oppstår. De *midlene* EU bruker i sin sikkerhetspolitikk er også mindre dramatiske og synlige enn de som ofte blir prioritert på amerikansk side.

Én viktig årsak til det store spriket i vurderingene av EUs sikkerhetspolitikk er at denne politikken svært ofte blir sammenlignet med den amerikanske sikkerhetspolitikken. Til tross for at USAs og EUs sikkerhetspolitikk er tuftet på et felles demokratisk idégrunnlag; at begge parter søker å opprettholde den rådende internasjonale stabilitet og orden, og at alle de sentrale EU-landene også er NATO-medlemmer, er det likevel svært store forskjeller mellom de premissene som ligger til grunn for USAs og EUs sikkerhetspolitikk. Disse ulikhetene skyldes ikke bare endringer i administrasjonene i Washington eller i sentrale EU-hovedsteder, men har sin årsak i dypere forskjeller. De viktigste forskjellene i denne forbindelse er:

- EUs organisasjon er vesentlig annerledes enn USAs. EU er en samling av stater med ulik tyngde, utenriks- og sikkerhetspolitiske tradisjoner og interesser, mens USA er en enhetlig stat, med andre erfaringer, tradisjoner og interesser.
- At USA er en enhetlig stat mens EU er en samling av stater som gjennomgår en stadig utviklingsprosess medfører også at beslutningsprosessene i utenriks- og

sikkerhetspolitikken blir svært forskjellige i de to internasjonale aktørene. EU er å anse både som en aktør og som en arena. Kompromisser og konsensus vil nødvendigvis være et sentralt aspekt i politikken, som derfor trolig bedre kan forstås ut fra en byråkratisk beslutningsmodell enn ut fra en rasjonell aktør modell.

- EU er et politisk prosjekt hvor det juridiske og normative aspekt har spilt en sentral rolle, noe som også gir rammer for sikkerhetspolitikken. USAs politikk, på sin side, er langt mer preget av makt og ideologi som legitimerende aspekter for sikkerhetspolitikken.
- EU har et bredere perspektiv på sikkerhetspolitikken enn det som er tilfelle for USA. Dette gir seg to utslag. For det første opererer EU med et mer ”utvidet” sikkerhetsbegrep enn det som er tilfelle for USA, i alle fall under den nåværende Bush-administrasjonen. Dette medfører at et bredere spektrum av *utfordringer* blir tatt hensyn til ved utformingen av sikkerhetspolitikken. For det andre har EU en mer ”omfattende” (comprehensive) tenkning når det gjelder hvilke *midler* som kan brukes for å møte disse utfordringene. Politiske og økonomiske virkemidler kan ofte være vel så relevante som militære i denne forbindelse. Selv om USA og EU tilsynelatende søker å fremme de samme verdier i internasjonal politikk er måten disse verdiene blir søkt fremmet på ofte svært forskjellige.
- EU har også i praksis et mer geografisk begrenset perspektiv, med konsentrasjon om det geografiske nærområdet, for sikkerhetspolitikken, selv om dette i noen grad har blitt endret etter at kampen mot internasjonal terrorisme ble en så viktig del av sikkerhetspolitikken.

I sum representerer dette en forholdsvis fundamental forskjell når det gjelder sikkerhetspolitisk ståsted for USA og EU. Terrorangrepene på USA 11. september og reaksjonene på denne hendelsen rettet søkelyset på disse motsetningene, til tross for den innledningsmessige samstemmighet mellom alle de sentrale vestlige land.

3 BAKGRUNN

Den ”vestlige verden”, USA og Vest-Europa, fremsto stort sett som en sikkerhetspolitisk enhet under den Kalde krigen, selv om det kunne være uenighet om hvordan den sovjetiske utfordringen skulle møtes, og hvilken form den amerikanske ledelsen av den vestlige verden skulle ha. EEC-landene, som de den gang het, var USAs juniorpartner og var samtidig med på å stille økonomiske og militære ressurser til oppdemningen av Sovjetunionen (Maull 2005: 776). Med sammenbruddet, først av Warszawapakten og deretter av Sovjetunionen, forsvant imidlertid den overordnede trussel som hadde vært en hovedbegrunnelse for det vestlige samarbeidet. Dette førte til at vurderingen i Washington var at USAs sikkerhetsutfordringer nå ikke lenger lå i Europa, men i andre verdensdeler, på grunn av den grunnleggende ustabilitet i mange områder i disse deler av verden.

Verken i USA eller i Vest-Europa definerte man nå ”sikkerhet” i relasjon til konkrete *militære* utfordringer fra en klart definert motpart som under den Kalde krigen. Sikkerhetstenkningen var i langt større grad knyttet til ”kaosutfordringer” fra *periferien*, dvs fra de fattige og ustabile deler

av verden. Disse utfordringene kunne være alt fra illegal innvandring og internasjonal kriminalitet til faren for terrorisme og spredning av lokale konflikter eller masseødeleggelsesvåpen

Vest-Europa var derfor ikke lenger utsatt for noen konkret *militær* trussel fra omverdenen. De vesteuropeiske statene ble heller ikke sett på som å representere noen militær trussel mot hverandre. Vest-Europa var et *sikkerhetsfellesskap*, slik Karl Deutsch har definert dette (Deutsch et al 1957). EU-landene var stort sett skeptiske til de amerikanske utspillene i retning av å utvikle NATO til en institusjon som kunne operere ”out of area” og mer i en kollektiv sikkerhets- enn i en kollektiv forsvarsmodus, og konsentrerte sin sikkerhetspolitiske oppmerksomhet om de nære ”kaos”-utfordringene i øst og sør, særlig på Balkan men også i det tidligere Sovjetunionen og i områdene sør for Middelhavet. Dette var utfordringer som ikke i første rekke kunne løses med militære midler, men heller med diplomati og politiske og økonomiske virkemidler av mer langsiktig karakter. Malmvig sier det på følgende måte: “The fragile economic and political structures in the many states surrounding the borders of the EU were seen as potential sources of unrest or even as sources of so-called soft security threats. These new security challenges, it was believed, could – and should – not be encountered by traditional power politics and military means, but called for a more comprehensive and liberal approach to security.” (Malmvig 2004: 4)

De presserende sikkerhetspolitiske utfordringene fra EUs nærområde kom i første omgang fra Balkan, og da særlig fra et Jugoslavia i oppløsning. EU prøvde å løse disse konfliktene, først og fremst med diplomatiske midler, men mislyktes. Det var først da amerikanerne kom på banen og brukte NATOs militære virkemidler at konfliktene etter hvert kom under kontroll. At militære virkemidler og amerikansk lederskap fremdeles var nødvendig var det klare budskap fra denne konflikten. Senere har problemene også i de andre nærområdene, som Afrika og Midtøsten skapt utfordringene. Også disse har blitt forsøkt løst med et bredt spektrum av virkemidler. Kampen mot internasjonal terrorisme og forsøkene på å hindre spredning av masseødeleggelsesvåpen har imidlertid utvidet EUs sikkerhetspolitiske horisont til også å gjelde Irak og det utvidede Midtøsten, som Iran, Afghanistan og Pakistan, da i samarbeid med USA.

4 INNHOLDET AV DEN FELLES UTENRIKS- OG SIKKERHETSPOLITISKE STRATEGI

En ting er å oppnå enighet om at man skal ha en felles sikkerhetspolitikk, noe helt annet er å bli enige om innholdet av en slik politikk. Gitt EUs karakter, dvs en kombinasjon av mellomstatlige og overnasjonale aspekter, vil politikken bli til i et samspill mellom de ulike staters interesser og de prinsipper som blir lagt til grunn for politikken. En viktig prinsipiell del er formuleringen av en felles sikkerhetspolitisk strategi (Lindley-French og Algieri 2004). I denne forbindelse hadde Javier Solana og hans stab en sentral funksjon, og en milepæl her var Solanas fremlegging av rapporten “A Secure Europe in a Better World” for det Europeiske råd i juni 2003; en rapport som ble vedtatt i desember samme år.

Solana tar her utgangspunkt i den endrede internasjonale situasjon og de nye truslene etter den Kalde krigen. Rapporten deler det amerikanske synet om at det er en "lethal triple-threat combination" av internasjonal terrorisme, "failed states" og spredning av masseødeleggelsesvåpen som representerer hovedtruslene i internasjonal politikk. Når det gjelder hvordan disse truslene skal møtes har imidlertid Solana et helt annet perspektiv enn amerikanerne, noe som vises ved hans vektlegging tre grunnleggende mål for EUs sikkerhetspolitiske strategi (Solana 2003:6):

- promoting stability and good governance in the EU's own neighbourhood
- building a more responsive international order based on effective multilateralism;
- tackling both the new and old threats which challenge international peace.

Vektleggingen av geografisk nærhet og multilateralisme er her viktig, og understreker de kanskje mest sentrale ulikhetene mellom USAs og EUs sikkerhetspolitiske perspektiver. Både USA og EU vektlegger stabilitet, og politisk endring for å oppnå en slik stabilitet. Midlene som forutsettes brukt, og rammebetingelsene for bruken av disse midlene, er imidlertid forskjellige. EU vektlegger egen periferi og "comprehensive notion of security" med vekt på et bredt spektrum av virkemidler, hvor langsiktige løsninger, som konfliktforebygging og stabilisering, er viktigere enn kortsiktig krisehåndtering. USA har et langt mer globalt perspektiv, med prioritering av militære maktmidler, hvor bruk av disse i en krisehåndterings- og konfliktsammenheng blir viktig. USA har også tradisjonelt også hatt et ambivalent forhold til multilateralisme og har i mange sammenhengene prioritert en unilateral tilnærming til sikkerhetspolitikken.

EU opererer med en bredere definisjon av sikkerhet (Sjursen 2000 og 2004) enn det den amerikanske regjering legger til grunn, samtidig som det bruker et videre spektrum av virkemidler, eller i alle fall at det militære element spiller en mindre sentral rolle. Uttrykket "Comprehensive security" blir brukt i denne forbindelse. Dette er et uttrykk som det er vanskelig å finne noe fullgodt norsk uttrykk for; "helhetlig sikkerhet" er trolig det som ligger nærmest.

"Comprehensive security" tar utgangspunkt i at det er en rekke sikkerhetsdimensjoner i det internasjonale samfunn og at de underliggende årsaker til sikkerhetsutfordringene derfor er ulike i sin natur og sin årsak (Biscop & Coolsaet: 28). Dette krever at de ulike virkemidlene, som handel, økonomisk samarbeid, støtte til politi, etterretningssamarbeid, immigrasjonspolitiske, og politisk-militære tiltak blir sett i sammenheng (op. cit. 29). Dette krever en totalstrategi basert på dialog, samarbeid, partnerskap og sterke institusjoner (op. cit. 30). EU fremstår i denne sammenheng langt mer som en *sivil* makt enn USA, spesielt gjennom understrekningen av at militær makt bare skal brukes som en siste utvei, og da innenfor rammen av internasjonal lov og internasjonale institusjoner.

At dette ikke bare er teori ser man bl a i EUs vektlegging av betydningen av å sende politi til "kaosområdene" i sin periferi, spesielt på Balkan (Hansen 2004). Kombinasjonen av politi og

militære er spesielt viktig sett fra EUs side fordi militære styrker alene ikke kan skape den stabilitet som hindrer at EU blir utsatt for kaosutfordringer.

I etterkant av en konflikt kommer ofte kriminalitet og/eller terrorisme. På mange måter kan man si at en viktig ambisjon for EU er å håndheve lov og orden i sin periferi med en kombinasjon av politi og militære styrker, eller å sette statene i periferien bedre i stand til å gjøre dette med egne midler. Dette er viktig fordi det er fraværet av lov og orden i dette området som representerer den mest presserende sikkerhetspolitiske utfordring for EU, slik EU nå definerer ”sikkerhetspolitikk”

I dette totalbildet inngår også Humanitarian Office (ECHO), European Agency for Reconstruction (EAR) og European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). Den siste skal fremme den private sektor og økonomiske reformer. EU har derfor en total krisehåndteringsstrategi, hvor så vel militære som sivile elementer inngår. Dette viser at tenkningen er basert på ”comprehensive security”.

5 POLITISKE SKILLELINJER INNEN EU

Selv om det tilsynelatende er stor enighet innen EU om de prinsippene som skal legges til grunn for den felles sikkerhetspolitikk skal dens politiske konkrete innhold bestemmes gjennom en politisk prosess hvor de ulike statenes sikkerhetspolitiske interesser fortsatt spiller en viktig rolle. I denne forbindelse er forholdet til EUs to ”randmakter”, USA og Russland viktig.

For å begynne med Russland er det klart at selv om Russland ikke lenger figurerer som en trussel verken i NATOs eller EUs offisielle dokumenter betyr ikke dette at det nødvendigvis er absolutt enighet om dette. Generelt kan man si at jo nærmere en stat befinner seg Russland jo viktigere er Russland for dette lands sikkerhet. Russland er fremdeles en militær stormakt det knytter seg stor usikkerhet til, og Russland er ikke en del av det vestlige ”sikkerhetsfellesskap”, slik premissene for et slikt fellesskap er definert av Karl Deutsch (Deutsch et al 1957) og andre, bl a med vektlegging av felles politisk verdigrunnlag og gjensidig hensyntagen til hverandres interesser ved utformingen av sikkerhetspolitikken. Dette medfører at selv om Russland ikke lenger defineres som en trussel, kan man ikke helt se bort fra muligheten for at omfattende bruk av militære maktmidler kan inngå som virkemiddel i en interessehevdelse. Dette er en hovedproblemstilling i FFI-prosjektet ”Det nye Russlands bruk av militær makt”.

Etter utvidelsene av så vel NATO som EU har en rekke stater som grenser opp mot Russland, og som delvis tidligere også var en del av den sovjetiske sfære med de historiske erfaringer dette medførte, blitt del av det vestlige forsvarssamarbeid. Spesielt for statene i Baltikum og Sentral-Europa er det viktig å ha en garanti mot eventuelt på nytt å bli innkorporert i Moskvas interessesfære.

NATO, og i noen grad også EU, er derfor sikkerhetspolitisk svært viktig for disse statene. I og med svekkelsen av NATO som institusjon de siste par årene pga Bush-administrasjonens

vektlegging av nasjonale interesser og unilaterialisme til fortrenghet for multilateral internasjonalt samarbeid, f eks i NATO, ser man at flere av disse statene har beveget seg i retning av en form for patron-klient relasjon i forhold til USA. Dette skyldes trolig delvis ønsket om en sterk beskytter når internasjonale institusjoner og normer blir svekket. Disse patron-klient relasjonene ble spesielt tydelige under motsetningene i forbindelsene med det amerikanske angrepet på Irak, hvor den amerikanske regjering karakteriserte disse statene som ”det nye Europa”, i motsetning til ”det gamle Europa”, og hvor spesielt Frankrike reagerte svært negativt på disse statenes støtte til USA.

Forholdet til USA påvirkes imidlertid ikke bare av frykten for Russland. En rekke europeiske stater, spesielt i det nordvestlige Europa har tradisjonelt hatt sterke bånd til USA. Dette gjelder spesielt Storbritannia, men også i noen grad Irland og de vestlige nordiske land, som Norge, Danmark og Island. De av disse land som er EU-medlemmer vil derfor utgjøre en gruppe stater som vil kunne få en splittet lojalitet i situasjoner hvor EU står mot USA, noe vi særlig har sett i forbindelse med Storbritannias støtte til USA i forbindelse med Irak-krigen.

Holdningene i en del europeiske land til USA og Russland vil derfor legge begrensinger for muligheten til å nå fram til en omforent sikkerhetspolitisk holdning i situasjoner hvor sentrale EU-stater og USA har forskjellig syn.

6 SENTRUM-PERIFERI MODELLEN

EUs og Vest-Europas relasjoner, både sikkerhetspolitiske og andre, i forhold til de nære omgivelser kan på mange måter sees i en sentrum-periferi sammenheng, hvor EU og de øvrige delene av Vest-Europa representerer ”sentrum” og omgivelsene, som danner en halvsirkel fra Barentshavet i nord, via Svartehavet, til Gibraltarstredet i vest, en periferi. ”Sentret” EU representerer makt, rikdom og stabilitet, mens ”periferien” karakteriseres av avmakt, fattigdom og ustabilitet. EUs engasjement også i andre områder, og kanskje spesielt i Afrika, kan i noen grad sees i det samme lys. Selv om dette selvfølgelig er et svært forenklet og unyansert bilde av situasjonen representerer en sentrum-periferi modell trolig viktige dimensjoner av EUs forhold til sine nære omgivelser. Sentrum-periferi modeller er mye brukt både i historie- og internasjonal politikk forskning, bl a Stein Rokkan og Johan Galtung, og er også anvendt i tidligere FFI-analyser, bl a for å analysere norsk nordområdepolitikk og NATOs utvidelsespolitikk (Kjølberg og Jeppesen 2001). Den videre fremstilling er basert på denne sistnevnte rapporten.

En sentrum-periferi modell er en *asymmetrisk* modell, hvor partene er ulike, og hvor en kategori av aktører scorer systematisk høyere enn en annen type aktører på en rekke dimensjoner man sammenligner. Dette har store konsekvenser for typen av relasjoner mellom de to kategorier av aktører. Man kan si at den ene part blir *mindreverdige* i forhold til den andre, med de konsekvenser dette har for synet på relasjonene mellom to typer aktører. Sett fra ”sentrum” skal aktører i periferien enten ”utvikles” eller ”forbedres” slik at de blir mer like en selv, eller de blir sett på som noen som vil ”snylte” på, eller eventuelt ødelegge, det en selv har bygget opp. Sett

fra ”periferien” kan sentrum bli en ”modell” eller en ”magnet”; en modell for statene i periferien eller en magnet for grupper og enkeltpersoner som vil dra nytte av godene i sentrum til egen fordel. Men sentrum kan også bli sett på som en trussel for de som ser sine ideologiske økonomiske eller politiske interesser truet fra krefter i sentrum, enten fordi de mener at sentrum vil utnytte periferiens svakhet til egen fordel, eller fordi sentrums ideologiske, politiske og økonomiske dominans er en fare i seg selv.

Sikkerhetslogikken, sett fra sentrum, i en sentrum-periferi kontekst har vi i andre sammenhenger karakterisert som ”kosmos-kaos” (Kjølberg og Jeppesen 2001), dvs at man ønsker å opprettholde og forsvare den orden sentrum baseres på mot de aktører, stater og andre, og de utviklingstendenser som kan svekke eller bryte ned denne orden. Denne sikkerhetstenkningen er basert på et ”utvidet sikkerhetsbegrep”, hvor utfordringer fra internasjonal kriminalitet og illegal innvandring til internasjonal terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen inngår.

Sentrum har i utgangspunktet tre hovedstrategier for å fremme sin sikkerhet i forhold til periferien: (1) integrasjon, (2) påvirkning og/eller inngripen og (3) skjerming. På tilsvarende måte kan periferien ha tre hovedstrategier for å fremme sin sikkerhet i forhold til sentrum: (1) la seg integrere, (2) la seg påvirke, (3) gripe inn mot sentrum og (4) skjerming

Integrasjon kan være fullstendig, f eks gjennom at en stat blir EU-medlem, men den kan også være mindre fullstendig, enten ved at man får overgangssituasjoner som skal føre fram til medlemskap eller at man får mer varige former for assosiering. Hovedsaken her er at det aktuelle land knyttes til sentrum, helt eller delvis, slik at sentrum kan øve direkte innflytelse på utviklingen i vedkommende land. Det aktuelle land forplikter også til å følge de normer som er utviklet i sentrum går det gjelder politisk atferd, f eks ikke-bruk av militære maktmidler for å fremme politiske interesser. Dette skulle i utgangspunkt skape større sikkerhet for sentrum. Det er imidlertid også forhold som kan peke i motsatt retning, fordi sentrum gjennom å integrere nye områder også importerer nye problemer, da spesielt det vi har kalt kaosproblemer. Gjennom å fjerne grensene mot kaosproblemene får man disse problemene som en del av sentrum, f eks problemer forbundet med kriminalitet og innvandring. Det man vinner når det gjelder tradisjonell sikkerhet kan man tape på det ”utvidede” sikkerhetsområdet, dersom man ikke setter inn ressurser for å håndtere disse problemene. Et annet problem er at man gjennom å knytte nye stater til seg også gjør det vanskeligere å nå fram til politisk enighet både på det sikkerhetspolitiske og andre områder. Dette kan igjen svekke sentrums muligheter for å fremstå som en enhetlig sikkerhetspolitikk aktør, med de problemer dette kan medføre.

Sett fra periferien kan det være ønskelig å bli integrert, for dermed å oppnå de goder aktørene i periferien håper at en slik integrasjon kan medføre. En av disse godene kan være sikkerhet og stabilitet. På den annen side kan en slik integrasjon være omstridt i de statene de gjelder, slik at resultatet også kan bli indre konflikt og ustabilitet, noe som igjen i noen grad vil påvirke stabiliteten i sentrum som sådan.

Sentrum kan også påvirke eller gripe inn mer direkte i periferien utenfra. Dette kan gjøres med

ulike midler: politiske, økonomiske og militære. Det kanskje viktigste politiske middel for å skape stabilitet i periferien er kanskje å stille en eventuell fremtidig integrering i utsikt. Fordi man må regne med at sentrum når det vurderer potensielle nye medlemmer vil ta utgangspunkt i en kost-nytte vurdering, hvor det å ”innføre” konflikt og ustabilitet vil fremstå som alvorlige kostnader, må man regne med at de statene i periferien som ønsker et fremtidig medlemskap svært gjerne vil fremstå som stabile stater som verken har indre konflikter eller konflikter med omverdenen. Derfor vil det å forespeile fremtidig integrering ha en stabiliserende effekt på land som ønsker en slik integrering. Et annet aktuelt politisk virkemiddel er å søke å løse internasjonale og nasjonale konflikter i statene i periferien. Dette er viktig på kort sikt gjennom å forhindre at ”spillover” fra slike konflikter, f eks i form av illegal immigrasjon eller oppblomstring av organisert kriminalitet, rammer sentrum. Andre problemer er at konflikter i periferien enten kan spre seg til sentrum, eller også skape motsetninger innen sentrum fordi ulike stater i sentrum enten kan ha ulikt syn på hvordan slike konflikter skal løses, eller også i noen anledninger støtter hver sine parter i slike sammenhenger, Mer langsiktige hensyn kan være at dersom ikke konflikter i periferien blir løst kan normene om ikke-bruk av militære maktmidler i interessekonflikter bli svekket også i sentrum, med de negative konsekvenser dette kan ha for ”sikkerhetsfelleskapet”. Generelt kan man si at det er et viktig politisk mål for sentrum å styrke og å utvide sentrums sikkerhetsfelleskap.

Det er også viktig å forsøke å utvikle representative demokratier i stater i periferien. Dette er viktig på to måter. Det første er at representative demokratier fører til at det skapes legitime konfliktløsningsmekanismer innen en stat, noe som fører til at sjansen for at konfliktløsninger basert på maktbruk blir mindre, samt at legitimiteten av de politiske beslutninger som blir tatt blir større. Resultatet blir eventuelt at disse statene blir mer stabile. Det andre er den såkalte ”demokratisk fred” hypotesen om at demokratier ikke går til krig mot *hverandre*. Konsekvensene av flere demokratier i periferien skulle da derfor blir mer stabilitet i periferien og dermed større sikkerhet for sentrum. Problemet i denne forbindelse er at denne hypotesen først og fremst gjelder for *modne* demokratier, mens *nye* demokratier i mange sammenhenger kan være mer konfliktskapende enn ikke-demokratier. Overgang fra et autoritært eller totalitært regime til et mer demokratisk regime er som regel problemfylt fordi det skapes forventinger både om mer demokrati enn det sittende regime kanskje er innstilt på å akseptere, samtidig som det ofte settes likhetstegn mellom demokratisk og økonomisk utvikling. Skuffelse, som kan utnyttes at populistiske krefter som går inn for ”enkle” løsninger kan derfor ofte bli resultatet. Utvikling av demokratier må derfor ses på som en langsiktig investering mer enn som noe som skaper stabilitet på kort sikt.

Økonomiske midler kan også fremme sikkerhetspolitiske mål i forhold til periferien. Fattigdom og økonomisk ulikhet er mulige konfliktårsaker, og økonomisk utvikling kan derfor fremme stabilitet (Booth 1991). Dersom ikke økonomisk og politisk utvikling kombineres kan imidlertid, som allerede påpekt, misnøye og ustabilitet bli resultatet. Mer generelt kan man si at det trolig er en sammenheng mellom økonomisk utvikling og utvikling av et stabilt demokrati. Dette er trolig noe med at et regime som skaper økonomisk vekst også får legitimitet, i alle fall dersom ikke forventningene til økonomisk utvikling er så store at skuffelse blir resultatet. Et

annet forhold er at økonomisk utvikling i periferien kan redusere det økonomiske gapet mellom sentrum og periferi gjennom å skape arbeidsplasser i periferien, noe som igjen fører til et insitamentet til illegal innvandring til sentrum blir mindre. Økonomisk utjevning i forholdet mellom sentrum og periferi kan derfor minke kaosutfordringene for sentrum.

Militære virkemidler kan også anvendes fra sentrum i periferien på ulike måter i en sikkerhetspolitisk sammenheng. Det første alternativet er direkte angrep av den type vi så i Irak i 2003 enten for å annektere et land, å fremtvinge regimeendring, eller å tvinge det til å endre innen- eller utenrikspolitikk. Det andre alternativet er intervensjon ("fredsoppretting"), enten i en konflikt mellom stater eller innen en stat, for å bringe denne konflikten til opphør. Intervensjonene i konfliktene i Jugoslavia er eksempler på dette. Det tredje alternativet er "fredsbevaring", dvs en situasjon hvor partene selv ønsker at omverdenen involverer seg militært for ved militære midler å stabilisere en situasjon hvor de har kommet fram til en våpenhvile.

Skjerming blir den naturlige hovedstrategi for sentrum når de kulturelle avstandene er store og når det samtidig også i praksis er lite å oppnå gjennom økonomiske, politiske og militære virkemidler. Denne strategien brukes imidlertid også i andre sammenhenger når det gjelder å beskytte seg mot for eksempel internasjonal kriminalitet og illegal immigrasjon, men da sammen med andre strategier hvor også politiske, økonomiske og militære virkemidler inngår.

På samme måte kan skjerming også være en aktuell strategi for enkelte aktører i periferien i forhold til sentrum. Det gjelder de som ikke ønsker å motta de verdier sentrum står for og som tvert i mot ser på disse verdiene som en trussel. Disse verdiene er som regel assosiert med "modernisering" og "sekularisering", noe som truer mer tradisjonelle samfunnsverdier i periferien. Andre aktører i periferien vil imidlertid se på "modernisering" som en gode, og enkelte også, som "sekularisering", som nødvendig for å få til en slik modernisering på en rekke av samfunnets områder. Resultatet blir ofte en konflikt innen de enkelte områder i periferien mellom de krefter som ønsker en "modernisering" og de som ser på en slik "modernisering", med det den innebærer, som en trussel. Sentrums forsøk på å omskape periferien i sitt bilde kan derfor medføre konflikter og ustabilitet, heller enn stabilitet og sikkerhet.

Grad av felles interesser er derfor en svært viktig faktor i sikkerhetspolitisk sammenheng i forholdet mellom sentrum og periferi. Dersom viktige aktører i periferien ønsker å knytte seg til sentrum medfører dette at de er svært mottagelige for sentrums interesser, og tilpasser seg, om mulig, til disse, fordi dette øker muligheten for å bli knyttet til sentrum. Dette fører til færre interessekonflikter og dermed et mindre konfliktfylt forhold. Som vi også har påpekt kan de samme mekanismer også føre til færre konflikter mellom aktører i periferien dersom disse aktørene har en felles interesse i å knyttes til sentrum.

På den annen side kan geografisk nærhet mellom sentrum og periferi også føre til sikkerhetspolitiske interessekonflikter fordi ikke all kontakt er ønsket. Sett fra sentrum gjelder dette ulike typer for kaosutfordringer, sett fra en del aktører i periferien representerer

sentrum en trussel både mot nasjonal selvhevdelse og mot kultur og religion.

Forholdet mellom sentrum og periferi blir asymmetrisk. Sett fra sentrum kan forholdet til periferien blir en slags opplærings- eller siviliseringsprosess hvor hensikten blir å gjøre periferien mest mulig lik en selv. Stater i periferien må kvalifisere seg og dermed vise at de er verdige til å bli en del av sentrum. Slike stater kan derfor bli sett på som mindreverdige. Dette er den pris stater i periferien eventuelt må akseptere for å bli en del av sentrum.

Det er imidlertid to typer aktører som byr på problemer i denne forbindelse. Den første aktørtypen som representerer problemer er de som ikke aksepterer å bli sett på som mindreverdige. De kan mene at de er likeverdige aktører som står for noe som er like godt som det sentrum står for og som derfor ikke akter å "kvalifisere seg" på sentrums premisser. Disse aktørene kan også operere som et lokalt senter i periferien, med sin egen periferi. Stater i denne siste periferien har dermed to sentra å forholde seg til, både det perifere og det "sentrale" sentrum. I slike sammenhenger kan det ofte genereres maktbalansetenking hos alle disse tre typer aktører. I forholdet mellom sentrum og det perifere sentrum vil det genereres en maktmaktbalansetenkning når det perifere sentrum ikke ønsker integrasjon og spesielt dersom det ser på det sentrale sentrum som en mulig trussel. I en slik konstellasjon vil vi også kunne få en konkurranse om innflytelse i den del av det perifere sentrums periferi som også er den del av det sentrale sentrums periferi. Dette kan eventuelt utnyttes av aktørene i den overlappende periferi som da kan spille de to sentrene ut mot hverandre, noe som er spesielt viktig dersom disse ikke ønsker integrasjon med det perifere sentrum. Vi kan dermed få et maktbalansespill med flere nivåer.

Den andre aktørtypen ønsker ikke å bli lik sentrum, men ser kanskje heller på sentrum som noe fremmed eller truende som man ikke ønsker å bli en del av. Dette kan både være statlige og sub-eller ikke-statlige aktører, særlig i stater hvor ledelsen ønsker integrasjon eller annen tilknytning til sentrum. Konfliktene her vil både være mellom sentrum og deler av periferien, og internt innad i stater i periferien, om hvilken politikk som skal følges i forhold til sentrum.

7 EUS SIKKERHETSPOLITIKK I EN SENTRUM-PERIFERI SAMMENHENG

Ser vi på EUs sikkerhetstenkning har den mange trekk som samsvarer med en sikkerhetstenkning basert på en sentrum-periferi modell og en kosmos-kaos sikkerhetslogikk. Denne går klart fram av EUs offisielle sikkerhetsstrategi *A Secure Europe in a Better World*, som ble vedtatt i desember 2003. Her slås det fast at: "Large-scale aggression against any Member State is now improbable. Instead, Europe faces new threats which are more diverse, less visible and less predictable". De truslene som spesielt nevnes i denne forbindelse er: "Terrorism", "Proliferation of Weapons of Mass Destruction", "Regional Conflicts", "State Failure" og "Organized Crime". Med andre ord de sikkerhetsutfordringene som tradisjonelt forbindes med en sentrum-periferi tenkning. Van Creveld (2002: 189) sier i denne sammenheng at Vesten er "rather like a besieged castle, the waves battering against the walls". Et tilsvarende perspektiv er lagt til grunn av Frédéric Charillon i hans analyse "Sovereignty and Intervention:

EU's Interventionism in its 'Near Abroad'" (Charillon 2004).

Et annet forhold som understreker sentrum-periferi dimensjonen er vekten på *nærområdene* i EUs sikkerhetspolitiske tenkning slik den fremgår i også i de offisielle dokumentene. Javier Solana sier det på følgende måte i "A Secure Europe in a Better World", et dokument som han la fram på det Europeiske Råds møte i Thessaloniki i juni 2003, og som i desember ble EUs offisielle sikkerhetsstrategi: "Even in an era of globalisation, geography is still important. It is in the European interest that countries on our borders are well governed. Neighbours who are engaged in violent conflict, weak states where organized crime flourishes, dysfunctional societies or exploding population growth on its borders all pose problems for Europe. The reunification of Europe and integration of acceding states will increase our security but they will also bring Europe closer to troubled areas. Our task is to promote a ring of well-governed countries to the East of the European Union and on the borders of the Mediterranean with whom we can enjoy close and cooperative relations" (Solana 2003:7).

Geografien er derfor ett viktig premiss for EUs sikkerhetspolitikk. EUs nærområder vil alltid være der, nye utvidelser vil bare definere disse nærområdene annerledes. For eksempel er ikke Baltikum og det østlige Sentral-Europa lenger et nærområde, men en del av EU. Afrika representerer også et nærområde, både av geografiske og pga tidligere politiske bindinger. Så lenge de politiske, økonomiske, kulturelle og religiøse forskjellene mellom EU og dets nærområder eksisterer vil interessemotsetninger som kan resultere i konflikter kunne oppstå. På mange måter må man også kunne si at vektleggingen av nærområdene er en naturlig konsekvens av EUs egen utvikling. En viktig forutsetning for EU var etableringen av et vestlig sikkerhetsfelleskap som gjorde at medlemsstatene ikke lenger vurderte krig mot hverandre som et alternativ. En utvidelse av sikkerhetsfelleskapet til å omfatte stadig flere land ville derfor være et naturlig perspektiv. Enda viktigere er likevel den gradvise utvidelse og fordypning av EU hvor stadige nye land og oppgaver blir inkludert i samarbeidet.

Når det gjelder EUs nærområder er disse imidlertid svært ulike og representerer også vidt forskjellige utfordringer for EU. Perspektivene for disse områdenes fremtidige forhold til EU er også svært ulike, noe som gjør at den relative betydning av de tre tidligere nevnte hovedstrategiene, integrering, påvirkning og skjerming blir vidt forskjellige. Dette kommer blant annet fram i det såkalte "Wider Europe" initiativ fra mars 2003. Når det gjelder Sørøst-Europa tilbys muligheten av fremtidig EU-medlemskap under forutsetning av politiske og økonomiske reformer og stabilisering. De statene som skikker seg bra ut fra de kriterier EU har satt opp vil knyttes stadig nærmere EU og til slutt integreres, mens de som ikke lever opp til disse kravene vil bli plassert i den "ytre sirkel", blant de stater som må nøye seg med ulike andre samarbeidsrelasjoner (Aliboni 2003, s. 8). I denne ytre sirkel befinner også Russland og de øvrige SUS-statene seg, selv om muligheten for fremtidig integrering ikke avvises, noe man bl a har sett når det gjelder Ukrainas ønske om fremtidig EU-medlemskap etter Oransjerevolusjonen. Når det gjelder Midtøsten og Nord-Afrika derimot er det en videreutvikling av den såkalte Barcelona-prosessen fra 1995 som trekkes fram (Burghardt s. 6-7). Dette perspektivet danner også grunnlaget for EUs "Neighbourhood Policy" (ENP), som ble konkretisert i et

strategidokument, *European Neighbourhood Policy – Strategy Paper* fra Kommisjonen i mai 2004.

Denne ”naboskapspolitikken” var opprinnelig ment å omfatte de umiddelbare nærområdene i Øst-Europa, Midtøsten og Nord-Afrika, men ble utvidet til også å gjelde de selvstendige statene i Kaukasus. Forholdet til Russland blir dekket av en spesiell ”Strategisk partnerskapsavtale”.

I den senere tid har imidlertid det geografiske perspektivet blitt ytterligere utvidet på grunn av den amerikanske politikken i forhold til det ”utvidede Midtøsten” og USA ønske om støtte blant annet i Irak, Iran og Afghanistan. Også forholdet til de afrikanske landene sør for Sahara har blitt styrket.

Resultatet av denne type tenkning blir et antall konsentriske sirkler med EU i sentrum hvor de forskjellige land plasseres i de ulike sirklene ut fra de kriterier EU setter for å rykke innover til de mer indre sirkler (Aliboni 2003, s. 8) eller de enkelte staters ønske om å forholde seg til dette systemet. Integrering som hovedstrategistrategi gjelder derfor bare et begrenset antall stater, delvis fordi så mange stater som tidligere var en del av periferien allerede er integrert i EU, delvis av sikkerhetspolitiske årsaker (Charillon 2004: 255). I forholdet til langt de fleste er påvirkning, eventuelt med integrering som langsiktig mål, hovedstrategien. Skjerming er hovedstrategi først og fremst i forhold til stater sør og øst for Middelhavet, men delstrategi også i forhold til stater i Øst-Europa.

Uansett hvilken strategi som følges fremstår EU som en aktør som påvirker og intervenserer, politisk, militært og økonomisk, i sitt nærområde for å fremme sine sikkerhetspolitiske og andre mål (Charillon 2004: 253). De midlene som brukes er av økonomisk, diplomatisk og militær karakter, men EU kan også spille på sin posisjon som ”magnet” og de på de ideologiske, politiske og økonomiske verdier det står for (normativ eller identitiv makt).

Sørøst-Europa/Balkan

Sørøst-Europa/Balkan representerer et viktig utgangsområde for hva man kan kalle lavnivå kaotrusler mot EU. Internasjonal kriminalitet, narkotikasmugling og illegal innvandring er hovedutfordringene i denne forbindelse. I tillegg er det også fremdeles store uløste motsetninger både mellom og innen stater i området. Selv om området stort sett består av stater med ambisjoner om EU-medlemskap er stater som Serbia, Bosnia og Hercegovina, Makedonia og Albania fremdeles langt fra dette målet. Stater som Bosnia og Hercegovina og Makedonia kan imidlertid langt på vei karakteriseres som EU-protectorater, noe som også gjelder Kosovo, hvor EU nå er i ferd med å overta USAs og NATOs ”ansvar” for disse lands utvikling. For disse landene, og for mer aktuelle EU-kandidater som Slovenia, Kroatia, Romania og Bulgaria, er det derfor er sterk felles interesse av økonomisk og demokratisk utvikling, og av stabilitet, slik at EUs interesser har stor gjennomslagskraft i dette området. Utfordringene ligger mer på de områdene de lokale stater ikke makter å kontrollere, som internasjonal kriminalitet, smugling, og illegal immigrasjon.

SUS-området

SUS-området representerer delvis de samme kaosutfordringene, men også sikkerhetspolitiske utfordringer av en helt annen karakter. Russland ser på seg selv som et "alternativt sentrum" til det vestlige, samtidig som landet i større grad enn tidligere ønsker å bli *økonomisk*, men ikke politisk, integrert i Europa. Dette resulterer i at Russland, i langt større grad enn de vestlige land, ser på relasjonene i Europa i en bipolar kontekst og dermed sikkerhetspolitikken som et nullsumsspill. Det samme synet gjør seg også gjeldende i de tidligere kommuniststatene som nå har blitt enn del av EU, og i Finland, fordi disse fremdeles ser på Russland som en potensiell trussel. En annen konsekvens av dette er at Russland også ser politikken i stater som befinner seg i områder som både EU og Russland definerer som sin periferi i en nullsumsspill sammenheng. Det innebærer at Russland søker å opprettholde pro-russiske regimer, for å hindre at disse statene går over til Vesten. Dette gjelder for eksempel Ukraina, Moldova og statene i Kaukasus og Sentral-Asia..

EU, og det EU står for, er derfor en potensiell trussel sett fra Moskva og de regimer i SUS-området som støtter seg til Moskva, særlig Hviterussland. EUs støtte til demokrati og menneskerettigheter kan forsterke indre motsetninger og undergrave autoritære regimer, som vi har sett i Ukraina. Det som fra EU fortone seg som støtte til demokrati, stabilitet og utvikling kan sett fra øst ses på som noe som fører til kaos og ustabilitet, i den hensikt å styrte Moskva-vennlige regimer.

EUs sikkerhetspolitikk i forhold til SUS-området er derfor også komplisert ved at utspill fra EU som er ment i en kaosutfordringssammenheng kan bli tolket inn i en bipolar nullsumskontekst i Moskva. Dette gjelder både de tosidige relasjoner til Moskva og EUs tiltak i forhold til andre SUS-stater. EUs vektlegging av demokratisk utvikling vil kollidere med en realpolitisk holdning i Moskva som ser at en demokratisk utvikling kan føre til en mer pro-vestlig holdning med ønske om fremtidig integrering i EU og distansering fra Moskva. Det er imidlertid bare i begrenset grad andre SUS-stater kan spille EU ut mot Moskva for dermed å stå sterkere i forhold til Russland. Hovedgrunnen til dette er at EU, i motsetning til USA, bare i begrenset grad ser disse relasjonene i en maktbalansesammenheng, og ofte er mer opptatt av hva det koster, både økonomisk og politisk, å engasjere seg i disse statene. Derfor er heller ikke integrasjon, men først og fremst politisk, og i noen grad økonomisk, påvirkning som er de aktuelle strategiene, in tillegg til skjerming når det gjelder illegal innvandring og organisert kriminalitet.

EU vektlegger derfor kaosutfordringene i forhold til SUS-området. Dette gjelder særlig problemer forbundet med smugling og internasjonal kriminalitet, men også illegal immigrasjon, og ikke minst spredning av masseødeleggelsesvåpen. Internasjonal terrorisme spiller en langt mer begrenset sikkerhetspolitisk rolle i forholdet til SUS enn til Middelhavsregionen.

Middelhavsregionen

Middelhavsregionen er det område som i dag byr på de største sikkerhetspolitiske utfordringer for EU. Dette er ikke tradisjonelle militære utfordringer, men kaosutfordringer som illegal innvandring og organisert kriminalitet, men også internasjonal terrorisme. Disse utfordringene skyldes i første rekke sosiale, men også politiske og religiøse forhold, i landene sør for Middelhavet (Biscop:186). Dette er utfordringer det i første rekke, av rent geografiske årsaker, er de sørlige EU-stater som er mest utsatt for.

Den sørlige Middelhavsregionen er en ustabil region, karakterisert ved ytre og særlig indre konflikter, militarisering og lite regionalt samarbeid. I tillegg har de sittende regimer lav legitimitet på grunn av mangel på demokrati og økonomisk utvikling. Mange land i området er også preget av religiøst inspirerte politiske motsetninger mellom tilhengere av moderate og radikale former for islam.

Det å fremme økonomi, demokrati og menneskerettigheter i dette området blir sett på som hjelp til selvhjelp, fordi utvikling på disse områdene forventes å føre til større stabilitet, og samtidig gjøre EU mindre aktuelt som magnet for de som søker å bedre sine kår med illegale midler. Dermed fjernes noe av årsaken til lavnivåustrulene fra det sørlige Middelhav. Det nordlige og det sørlige Middelhav utgjør derfor et ”sikkerhetskompleks”, det vil si et område hvor de ulike aktørenes sikkerhet er knyttet sammen til et felles hele (Buzan 1991). Vekten blir derfor lagt på *felles sikkerhet*.

Det er imidlertid mange skjær i sjøen når man skal bygge en slik felles sikkerhet fordi mistilliten er stor på begge sider, og fordi området har en lang historie av angrep og overgrep fra nord, og en fortid hvor det sørlige Middelhav ble angrepet og gjort til europeiske kolonier. For å søke å overvinne denne mistilliten, og å bygge en politisk bro over Middelhavet, genererte EU den såkalte Barcelona-prosessen i 1995. Denne prosessen hadde som mål å skape demokrati og økonomisk utvikling i de sørlige Middelhavsland, men resultatene sto ikke i forhold til ambisjonene. Dette skyldtes delvis den manglende vilje i EU til å bevilge de midler som var nødvendige, men også skepsis i landene sør for Middelhavet.

Regimene sør for Middelhavet fryktet at Barcelona-prosessen ble brukt til å påtvinge dem vestlige verdier og politiske systemer, samtidig som den kunne brukes som påskudd til intervensjon. Krav om politisk og økonomisk liberalisering kunne også nøre opp under politisk og sosial uro, og dermed svekke de regimene som EU skulle samarbeide med, ut fra målet om felles sikkerhet. På den annen side så opposisjonen i disse landene på Barcelona-prosessen som en måte å styrke de samme udemokratiske regimene på, slik at de skulle kunne opprettholde sin maktposisjon (Malmvig:19). Ingen var derfor fornøyd, og resultatet var skuffelse og større mistillit, og derfor neppe større stabilitet og sikkerhet. Problemene over Middelhavet ble understreket av det faktum at bare to av de ikke-europeiske deltagerlandene – Tyrkia og Palestina – sendte sine statsledere til det siste Middelhavstoppmøte i november 2005. Dette var et fravær som analytikere antydtes ”that the Muslim leaders were not keen to hear

European lectures on democratic reform, the need for elections and women's rights They wanted to see development issues at the top of the program, not terrorism" (Wilkinson 2005)

Selv om Middelhavsregionen ble definert som et sikkerhetskomples er relasjonene i svært høy grad preget av en sentrum-periferi tenkning hvor det er periferien som representerer problemene og som truer sikkerheten, og det er sentrum som fremstår som offer for denne usikkerheten. Ut fra hva som kan betegnes som EUs liberaldemokratiske prosjekt blir periferien sett på som tilbakeliggende og må forbedres slik at den blir mer lik sentrum (Malmvig:16-17). Dette er holdninger som kan aksepteres i periferien bare dersom det er et ønske om å periferien om å bli mer lik sentrum, for eventuelt å bli en del av sentrum. Dette er knapt tilfelle for de muslimske statene sør for Middelhavet. Resultatet kan da heller bli negative reaksjoner på hva som kan bli sett på som europeisk arroganse. Når EU samtidig søker å fremstille disse statene som likeverdige partnere som har felles interesse i å skape sikkerhet og stabilitet er det neppe til å unngå at resultatet heller blir mistillit og ikke sikkerhet og stabilitet.

Barcelona-prosessen ble i 2001 supplert av "Naboskapspolitikken" (European Neighbourhood Policy - ENP) som har følgende hovedmål (Biscop og Coolsaet:20):

- forhindre konflikter i naboområdene og aggresjon mot EU
- løse pågående disputer og konflikter
- etablere nære økonomiske og politiske partnerskap basert på felles verdier, velstand og sikkerhet
- kontrollere immigrasjon og andre former for trafikk til EU
- forsvare sikkerheten til EU-borgere i utlandet

Også dette opplegget er tydelig basert på en sentrum-periferi tenkning og en kosmos-kaos sikkerhetslogikk, og gode intensjoner avledet av EUs liberale moderne diskurs. Utfordringen ligger ikke første rekke i intensjonene men i implementeringen (Wallace 2003). Opplegget er at det skal være sammenheng mellom gjennomføring av politiske og økonomiske reformer og tilgang til EUs indre marked. Kjeppen og gulroten skal virke sammen for å skape en mer stabil Middelhavsregion (Malmvig: 20). Det skal skapes et sikkerhetsfellesskap basert på Middelhavsregionens sikkerhetskomples, og dette sikkerhetsfellesskap skal være basert på EUs verdigrunnlag.

Dette perspektivet ble avgjørende endret ved det nye konseptet om "strategisk partnerskap" med Middelhavsregionen, som først ble fremlagt i desember 2003, men som kom i en revidert versjon i mars 2004. Målet med et slikt partnerskap er "the creation of a common zone of peace, prosperity and progress through partnership". Vekten blir her lagt på de "felles interesser" i å skape fred. Behovet for reformer nevnes fortsatt, men samtidig understrekes det at disse reformene må komme innenfra, ikke som et resultat av ytre press (Malmvig: 21). Begrepet "strategisk partnerskap" slik det har blitt brukt i internasjonal politikk de siste årene impliserer vektlegging av samarbeid, basert på felles *interesser*, i motsetning til integrasjon og samarbeid baser på felles *verdier*, noe man tydelig ser også i forbindelse med det russisk-vestlige samarbeide.

8 MAKT OG INTERESSER

Sammenlignet med sine omgivelser har EU, bortsett fra i forholdet til Russland, et overveldende maktpotensial, i form av økonomiske, militære, kunnskapsmessige og delvis også ideologiske ressurser. EU vil derfor direkte eller indirekte påvirke sine omgivelser, enten gjennom en bevisst politikk eller ved at EUs nabostater tar hensyn til maktreasjonene ved utformingen av sin politikk.

Tilsynelatende skulle derfor EU være i en meget god posisjon til å påvirke sine omgivelser og dermed skape seg en gunstig sikkerhetspolitisk situasjon. Som det ble påpekt i en tidligere rapport (Kjølberg 2005) er det imidlertid ikke alltid samsvar mellom maktpotensial og reell makt, i form av evne til å påvirke sine omgivelser. Det eksisterer både en rekke begrensninger for bruken av ulike former for maktmidler, og de aktører som skal påvirkes har i utgangspunkt svært forskjellig holdning til EU, i tillegg til at deres indre handlingsrom (Knutsen et al 2000) kan legge begrensninger for deres mulighet til å la seg påvirke av EU.

Når det gjelder begrensninger på bruken av maktmidler er EUs egen politikk en viktig faktor. Vektleggingen av legitimitet og behovet for enighet mellom de ulike sentrale aktører innen EU vil både kunne heve terskelen for bruk av militære midler generelt og gjøre det vanskeligere å anvende makt i enkelttilfeller. I tillegg vil bruk av makt i situasjoner som krever rask reaksjon også kunne være vanskelig. Det kan stilles spørsmålsteget om EUs reelle integrasjon har kommet så langt at EU som sådan kan sende soldater ut i høyrisikooppdrag uten at de stater som skal sende soldater støtter dette. Slike operasjoner vil derfor kunne kreve langvarige forhandlinger og føre til intern debatt i deltakerland. Dette svekker EUs muligheter til å opptre effektivt i en krisesituasjon (Carlsnaes 2004:8). Vektleggingen av maktens legitimitet vil kunne skje på bekostning av dens effektivitet.

Slike begrensninger gjør seg imidlertid ikke gjeldende når det gjelder bruk av det økonomiske virkemidlet, både som "kjepp" og som "gulrot". Dette betyr imidlertid ikke at det økonomiske virkemidlet er like effektivt i alle sammenhenger. Økonomiske virkemidler er et indirekte og forholdsvis langsiktig virkemiddel som egner seg bedre til å forebygge konflikter, og å stabilisere et område etter en konflikt enn til å påvirke en konflikt som er på gang. Dette så man for eksempel i Irak.

Både EUs militære og økonomiske maktmidler er derfor i utgangspunktet bedre egnet til å forebygge konflikter og å skape stabilitet enn å påvirke konflikter som er på gang. Her kommer også diplomatiske virkemidler inn i bildet. Effektiviteten av dette virkemidlet er imidlertid avhengig av hvilken rolle EU spiller for det land som skal påvirkes.

Ser vi på de strategiene de ulike land kan ha i forhold til EU kan de ønske integrering, ulike former for samarbeid, eller de kan se på EU som en trussel og derfor ønske å skjermeseg fra, eller beskytte seg mot.

Overfor de landene som ønsker EU-medlemskap står EU i en meget gunstig stilling fordi det er

EU som bestemmer om et land er kvalifisert til EU-medlemskap eller ikke. Makt kan her defineres som kontroll over behovstilfredsstillelse, og den kontrollen er det EU som har. Relasjonene mellom slike land og EU foregår derfor i all hovedsak på EUs premisser. Forholdet mellom EU og Tyrkia er det klareste eksemplet på dette. Potensielle søkere må fremstå både som demokratiske og som fredelige. Dette er i seg selv tilstrekkelig til å være med på å skape stabile og fredelige forhold i deler av EUs periferi. Dette gjelder også i noen grad for stater som kanskje ikke kan forvente EU-medlemskap, i alle fall ikke på kort sikt, men som kan håpe på ulike former for avtaler av økonomisk eller politisk karakter, som kan være fordelaktige for vedkommende stat. EU har derfor makt over land i den grad det virker som en politisk og økonomisk magnet for andre stater. Denne "gulroten" er kanskje den viktigste maktbasis og mest effektive virkemiddel EU har til å skape stabilitet i sin periferi.

For land i EUs nærområde som ikke har noe håp eller ambisjoner om EU-medlemskap eller form for tett tilknytning er situasjonen annerledes. Dette vil med få unntak (deriblant Norge, Sveits og Island) være land som EU heller ikke ønsker å ha som medlem eller ha annen tett tilknytning til fordi de økonomiske og/eller politiske kostnader med en slik tilknytning blir for stor. Dette gjelder i første rekke land i Nord-Afrika, Midtøsten, og delvis det tidligere Sovjetunionen. Her kommer EUs to andre hovedstrategier; påvirkning og skjerming inn i bildet.

Problemet for EU i forhold til disse landene er først og fremst EUs suksess, særlig på det økonomiske området. EU er en magnet som tiltrekker seg enkeltmennesker som ønsker å utnytte de økonomiske muligheter EU gir. Dette kan dels være mennesker som ønsker arbeid eller velferdsgoder, men det kan også være elementer som ser på EU som en lukrativ arena for kriminell aktivitet. Utdfordringer på dette området, "kaosutfordringer fra periferien", er en viktig del av det "utvidede sikkerhetsbegrepet", som igjen er hovedelementet til EUs sikkerhetsbegrep slik dette defineres i de sentrale dokumenter

EUs suksess kan imidlertid også skape sikkerhetsproblemet på en annen måte; fordi grupper i andre land kan mene at de verdier og interesser de selv står for blir truet av EU. Liberale demokratiske ideer, modernisering og sekularisering kan true både regimer og grupper innen stater. Mest dramatisk slår dette ut i forhold til fundamentalistiske religiøse grupper innen Islam. Vesten og dens ideer blir for disse "den andre" de identifiserer seg *mot*. Slike grupper innen EU selv kan også se på Vestens verdier som en fare, og på mulig integrering av muslimer i de vestlige samfunn som en trussel mot religionen, Som det diskuteres i en tidligere rapport (Kjølborg 2003) kan det føre til at terrorisme blir sett på som legitimt.

EUs ambisjon om å fremme demokrati og liberale politiske systemer kan også bli sett på som innblanding i andre lands indre anliggender, og som en trussel mot regimer som ikke står for slike idealer, men som det kanskje er viktige å ha som allierte i andre sammenhenger, særlig i kampen mot internasjonal terrorisme.

EUs påvirkningsstrategi kan derfor slå i begge retninger i sikkerhetspolitisk sammenheng. Dels kan den slå positivt ut gjennom at det bidrar til at det legges et økonomisk og politisk grunnlag

for en samfunnsutvikling i ”periferien” som gjør at disse områdene i fremtiden vil representere mindre av en sikkerhetspolitisk utfordring; dels kan det også slå negativt ut fordi så vel samfunnsgrupper som regimer føler sine interesser truet. Dette gjelder i første rekke aktører som har en ”skjermingsstrategi” i forhold til EU. Disse vil også i noen grad se på forholdet til EU som et ”nullsumsspill” hvor fremgang for EUs idealer er nederlag for ens egne.

Disse problemene gjelder imidlertid ikke bare i forhold til muslimske land i EUs nærområde i sør, men også i forhold til Russland og enkelte andre stater i det post-sovjetiske området er dette en aktuell problemstilling. EUs ambisjoner om å fremme en demokratisk utvikling i land som Ukraina og Hviterussland vil kunne bli sett på som en innblanding i indre anliggender, og i Russland som et forsøk på å styrke den vestlige innflytelse i disse landene på bekostning av den russiske. Dersom man går tilbake til den opprinnelige modellen kan man si at det er Øst-Vest dimensjonen som blir aktivisert, og at Russland tolker det som skjer ut fra en maktbalanselogikk og en nullsumsspilltenkning.

Denne dimensjonen er imidlertid langt mer fremtredende i russisk sikkerhetstenkning enn i EUs. Det at denne logikken ikke nedfelles i offisielle EU-dokumenter betyr imidlertid ikke at den er fraværende innen EU. Som det tidligere er påpekt gjør den seg fremdeles gjeldende i de EU-land som befinner seg nær Russland (det ”nye Europa”).

9 POSTMODERNE POLITISK KULTUR OG NORMER

En sentrum-periferi modell kan fortelle oss noe om hvordan EU som ”sentrum” forholder seg til sin ”periferi” for å fremme sin sikkerhet. Dette er imidlertid en modell på høyt aggregert nivå som sier oss mindre for de idealer, interesser og prosesser innen ”sentrum” som kan tenkes å generere en slik politikk. Her er det to andre teorier som med fordel kan trekkes inn for å belyse politikken; det er skillet mellom den ”moderne” og den ”postmoderne” diskurs, og problemstillingene omkring ”sikkerhetisering”.

Forholdet mellom EU og dets periferi kan også bli analysert ut fra både en ”moderne” og en ”postmoderne” diskurs (Holm 2004). Mens den moderne diskurs vektlegger stater, ser den postmoderne mer på interne og internasjonale samfunnsutviklinger. Den moderne sikkerhetspolitiske diskurs går på å skape orden gjennom å eksportere det ”moderne” til det sørlige Middelhavsområdet. Den ”postmoderne” diskurs konsentrerer seg mer om ”risiko” av ulike type enn om trusler. Disse risikoer og farer er mer et produkt av egne handlinger enn generert utenfra, men også fra eksterne stater, substatlige aktører og enkeltpersoner. Samfunnet, både det nasjonale og det internasjonale, endres, samtidig som staten svekkes og er ikke lenger i stand til å beskytte sine innbyggere. Det westphalske statssystem er i følge post-modernistene i ferd med å bryte samme, og med det også den gamle sikkerhetsforståelse (Holm 2004:3).

Robert Cooper, en av arkitektene bak EUs sikkerhetsstrategi, ser på EU som et slags postmoderne imperium, en tanke Christopher Coker viderefører. Coker kaller EU ”a cooperative empire” hvor ingen enkelt stat dominerer, men som er bygget opp omkring juridiske prinsipper

(Coker 2003: 35)

EU som institusjon er bygget opp omkring lover, institusjoner, regler og nettverk. Dette setter også sitt preg på beslutningssystemet og den praksis som et etablert i dette. Beslutningstakerne og deres avgjørelser vil også bli preget av dette systemet. Resultatet kan over tid bli mønster av beslutninger, som skaper forventninger om en viss adferd, både fra systemet selv og fra omverdenen. "Institutions influence behaviour by providing the cognitive scripts, categories and models that are indispensable for action. Not least because without them the world and the behaviour of others cannot be interpreted. ... It follows that institutions do not simply affect strategic calculations of individuals, as rational choice institutionalists contend, but also their basic preferences." (Coker 2003: 40-41).

Beslutningsprosessen, og dermed også beslutningene, får legitimitet fordi den er i samsvar med den beslutningskultur som gjør seg gjeldende i EU, dvs dragkamp mellom staters interesser og konsensusbygging. Dette fører også til at det er vanskeligere å bruke ekstreme maktmidler, som militærmakt uten at det er bred og dyp enighet om dette, noe som igjen fører til at terskelen for å ta i bruk slike midler blir høy.

Militærmakt blir derfor sett på som noe som skal brukes bare som en siste utvei; bare dersom alle andre midler er prøvd. Dette er i alle fall slik det fremstilles i teorien. Betingelsen for at militære maktmidler skal brukes er også et eksplisitt mandat fra FNs Sikkerhetsråd. Dersom disse betingelsene er oppfylt vil EU ikke nøle med å bruke makt. EU utelukker imidlertid ikke at militærmakt også skal kunne brukes i dersom denne siste betingelsen ikke er oppfylt, blant annet gjennom en "Uniting for Peace" prosedyre eller ved at regionale organisasjoner bruker makt under henvisning til kapitel VIII i FNs charter, og da avhengig av Sikkerhetsrådets godkjenning i ettertid. Det understrekes også at forkjøpsangrep (eller preventiv krig) ikke under noen omstendighet er akseptabelt for legitimt selvforsvar etter Artikkel 51 i FN-charteret bare kan finnes *etter* at et væpnet angrep har funnet sted (Biscop and Coolsaet: 24).

Den politiske kultur som er utviklet i EU-systemet påvirker derfor også *måten* EU kan bruke militærmakt på. Raske eller blodige aksjoner blir vanskeligere å gjennomføre når mer eller mindre langvarig konsensusbygging skal legges til grunn. Når flere store aktører, som i utgangspunktet ikke alltid har sammenfallende interesser skal drive krisehåndtering, en situasjon hvor raske beslutninger og entydige signaler er viktige, fører dette ofte til at den som skal påvirkes mottar motstridende signaler som fører til forventninger om at EU-systemet ikke kommer med troverdige trusler, noe man så i EUs forhold til det tidligere Jugoslavia.

Beslutningsprosessens karakter, med vekt på møter, lobbying og forhandlinger gjør det også vanskeligere å oppnå 'decision superiority', dvs å utnytte de fordeler som ligger i å skaffe rask og pålitelig informasjonen og å utnytte denne til handling. Coker understreker at krigføringen vil karakteriseres av "Pressure instead of shocks" (Coker 2003: 42). På mange måter vil EU-krigføring måtte bli "War by committee", en form for krigføring som amerikanerne reagerte svært negativt på i det tidligere Jugoslavia, en reaksjon som var noe av bakgrunnen for

endringen i amerikansk militær tenkning.

Tyngden av EUs militære innsats er i form av stabiliseringsoperasjoner på Balkan, hvor EU har overtatt NATOs rolle i det tidligere Jugoslavia. Dette er en type innsats hvor EUs svakheter på beslutningsområdet har liten betydning for effektiviteten av virksomheten, samtidig som det er en type virksomhet som det er lett å få oppslutning om i de respektive land, både i det politiske system og i opinionen fordi den ikke medfører tap av betydning.

Som allerede nevnt er imidlertid militære maktmidler noe som skal brukes bare som en siste utvei, først skal politiske og økonomiske virkemidler brukes. Vegringen mot å bruke militære tvangsmidler stikker derfor forholdsvis dypt i politiske kultur som ligger til grunn for den sikkerhetspolitiske beslutningsprosessen, en prosess som i seg selv peker i retning av mer moderate virkemidler. Utenriks- og sikkerhetspolitikken blir i større grad enn i enhetsstater en forlengelse av innenrikspolitikken fordi de beslutninger som tas må ta hensyn til de politiske realiteter i medlemsstatene dersom sikkerhetspolitikken skal ha legitimitet. Sikkerhetspolitikk dreier seg i siste instans om å ta liv og ofre liv, noe som må være knyttet til forsvar av vitale verdier. Dersom ikke de verdiene som skal forsvares med menneskeliv blir sett på som vitale i medlemsstatene vil legitimiteten av denne politikken bli undergravd.

Et grunnleggende forhold er imidlertid at man må bruke de samme midler som motparten bruker for å bekjempe denne. Dette kan være et problem når man søker å bygge stabilitet basert på normer og lov, fordi det i de fleste situasjoner er nær sammenheng mellom de midler man bruker og muligheten til å oppnå sine mål. Skal man bygge stabilitet er det problematisk å skape ustabilitet gjennom bruken av sine militære midler, fordi stabilitet oppnås først og fremst gjennom å påvirke "hearts and minds", og kanskje i mindre grad gjennom "shock and awe". Dette er klart ett av problemene amerikanerne møter i Irak (Kagan 2003).

Enkelte forfattere (Rees og Aldrich 2005) understreker at EU har utviklet en spesiell "strategisk kultur" når det gjelder bruken av maktmidler, en kultur som atskiller seg sterkt fra den tilsvarende amerikanske. Mens den amerikanske strategiske kulturen vektlegger militær maktbruk og nødvendigheten av å vise handlekraft internasjonalt (op. cit.: 908), spesielt i kampen mot internasjonal terrorisme, vektlegger EU i langt større grad ikke-militære midler, som politiske, økonomiske og juridiske.

Stabilitet er avhengig av et bredere spektrum av virkemidler enn bare militærmakt. Dette er et sentralt aspekt i den sikkerhetspolitiske tenkning som ligger til grunn for EUs strategiske dokumenter på det sikkerhetspolitiske området. Vi har allerede sett at eksport av politisk og økonomisk liberalisme, i alle fall tidligere, ble sett på som en viktig del i EUs sikkerhetspolitiske konsept, særlig i forhold til Middelhavsregionen, selv om dette aspektet nå synes tonet noe ned til fordel for samarbeid med de regimene som eksisterer ("strategisk partnerskap"). EU fremstår derfor i større grad som en "sivil makt" enn som en militær makt også på det sikkerhetspolitiske området, spesielt når vi sammenligner med USA under president Bush.

10 SIKKERHETISERING, DESIKKERHETISERING, OG KAMPEN MOT INTERNASJONAL TERRORISME

Hva som legges i begrepet som "sikkerhet" er ikke uten videre gitt i internasjonal politikk i dag. Den verbale påstanden om at noe er "sikkerhet" er bare en "speech act", dvs det første skritt i prosessen av å definere noe som sikkerhet. Det må også legitimere handlinger som i andre sammenhenger fremstår som illegitime for å fremstå som hva Ole Wæver kaller "successfully securitized" (Wæver 1995). EUs dokumenter er her et slikt første skritt. *Påstander* om at immigrasjon, terrorisme og organisert kriminalitet er trusler mot EUs sikkerhet fordi sentrale verdier eller interesser blir truet er ikke nok (Holm s. 4). Det har bare i begrenset grad skjedd en fullstendig sikkerhetisering av de utfordringene som har blitt definert "sikkerhet" i EUs dokumenter. F eks har det kommet en rekke nye og strengere lover både for å skjerpe innvandringspolitikken og for å gjøre kampen mot internasjonal terrorisme mer effektiv. Dette er tiltak som i seg selv ikke bryter med grunnleggende demokratiske rettigheter, men de indikerer en utvikling i retning av sikkerhetisering. I denne forbindelse kan man si at EUs prinsipper, verdier og politiske kultur gjør en slik fullstendig sikkerhetisering vanskelig. De juridiske prinsipper og den liberale politiske diskurs har til nå vært for sterk. Det er likevel skapt en presedens som kan gjøre en mer fullstendig sikkerhetisering på et senere tidspunkt mentalt sett lettere.

Det som imidlertid i større grad har skjedd er en *politisering* av sikkerhetspolitikken, dvs at det som er definert som sikkerhetspolitikk blir sett på som en del av den politiske prosess hvor midlene skal være de samme som de som blir sett på som akseptable for de øvrige politiske beslutninger. I noen grad kan man si at det utvidede sikkerhetsbegrep EU har lagt til grunn har ført til en desikkerhetisering av sikkerhetspolitikken. På dette området har EU og USA beveget seg i diametralt motsatt retning, noe som skyldes den amerikanske reaksjonen på trusselen fra internasjonal terrorisme.

Kampen mot internasjonal terrorisme står nå øverst også på EUs sikkerhetsagenda (Knutsen og Rieker 2003), men terrorisme er noe flere europeiske stater har måttet forholde seg til i en årrekke, selv om denne terrorismen var *nasjonal* og ikke internasjonal. Dette er en viktig grunn til at den europeiske reaksjonen på terrorisme er annerledes enn den amerikanske. I USA ble trusselen fra internasjonal fullstendig sikkerhetisert umiddelbart etter 11. september angrepene, og kampen mot denne ble langt på vei tatt ut av det politiske og juridiske system, og definert som en "krig", dog uten at terrorister fikk de rettigheter krigførende har krav på. Dette så man blant annet ved at det ble utviklet holdninger som gjorde tortur akseptabelt i visse miljøer, og ved at fanger ble overført til områder som ikke var underlagt amerikanske juridiske regler. I Europa blir ikke trusselen fra internasjonal terrorisme sikkerhetisert i samme grad, selv ikke etter angrepene i Madrid i mars 2004 og London i juli 2005. Terrorismen blir mer sett på som en *risiko* man i noen grad må leve med, og som skal håndteres som en del av juridiske system.

EU legger i langt større grad enn amerikanerne vekt på hva som sees på som de underliggende årsaker til terrorisme. Dette kom for eksempel til syne på det ekstraordinære møte i det Europeiske råd 21. september 2001, som gikk inn for 'an in-depth political dialogue with those

countries and regions of the world in which terrorism comes into being' og for 'the integration of all countries into a fair world system of security, prosperity and improved development'. (Biscop and Coolsaet 17). Denne holdningen er også i tråd med EUs vektlegging av "comprehensive security". EU-landene er imidlertid også med i den internasjonale *militære* kampen mot internasjonal terrorisme, først og fremst gjennom å stille styrker i krigen mot Taliban og al Qaeda i Afghanistan, slik at denne delen av trusselen er "sikkerhetisert" og blir møtt med militære midler. Til tross for dette er det likevel nå stor forskjell både på europeisk og amerikansk sikkerhetstenkning generelt og mellom deres syn på bruk av midler i kampen mot internasjonal terrorisme spesielt.

11 EU OG USA – KAN DE TREKKE SAMMEN?

EU og NATO er siamesiske tvillinger fordi alle de viktigste EU-landene også er medlem i NATO. Derfor er en situasjonen hvor EU og NATO opererer med helt ulik sikkerhetstenkning uholdbar på lengre sikt. EU-landene kan ikke operere med én sikkerhetstenkning innen EU og en annen innen NATO. Det er i første rekke NATO som institusjon som rammes, og svekkes, av den splittelsen man nå ser mellom USA og EU, eller rettere sagt mellom USA og majoriteten av de store EU-landene, fordi Storbritannias syn ikke samsvarer med det vi ser i de andre store EU-landene på viktige områder.

EU ønsker å bygge en felles militær styrke som kan være i stand å utføre alle de oppgaver NATO nå utfører. Denne ambisjonen er imidlertid svært ressurskrevende og det er usikkert når og om de oppsatte styrkemål kan bli nådd. Europeerne bruker bare 1/3 av det USA gjør til forsvarsformål og forskjellen øker. EU kan heller ikke konkurrere med amerikanerne der de er best; projisere militærmakt over lange avstander. USA satser på luft mot bakke og avstandsleverte våpen, i samarbeid med spesialstyrker og ikke-amerikanske bakkestyrker, mens EU nå mest driver stabiliseringsoperasjoner.

Disse motsetningene behøver ikke nødvendigvis føre til noen konfrontasjon med USA som fører til at NATO ikke overlever som en sentral sikkerhetspolitisk institusjon. Det kan tenkes former for arbeidsdeling av funksjonell eller geografisk karakter. En funksjonell arbeidsdeling kunne f.eks. medføre at EU konsentrerte seg om å bygge opp "stabiliseringsstyrker" mens USA og NATO tok seg av de mer "spisse" oppgaver. Dette ville være en naturlig løsning i lys av den sikkerhetstenkning vi nå ser i henholdsvis EU og USA, men det ville være en løsning som ikke ivaretar EUs ønsker om å utvikle hele spektret av militære virkemidler. En arbeidsdeling basert på geografi ville også være en fortsettelse av en tendens vi nå ser; at EU mer og mer overtar det militære ansvaret for Balkan. Dette kunne eventuelt også utvides til det afrikanske kontinent pga dette områdets tradisjonelle tilknytning til Europa. Det siste krever imidlertid trolig et nært samarbeid både med FN og med Organisasjonen for afrikansk enhet. En geografisk arbeidsdeling virker nå mer sannsynlig enn en funksjonell gitt de utviklingslinjer man ser nå. Men det er ikke nødvendigvis noen motsetning mellom disse to former for arbeidsdeling fordi stabiliseringsoperasjoner trolig er den mest aktuelle form for militær innsats i EUs nærområde.

Det er enighet mellom USA og EU både når det gjelder sikkerhetspolitiske mål, og vektleggingen av viktige prinsipper som stabilitet, demokrati og utvikling, men prioriteringen av midlene er ulik. Dagens amerikanske "realpolitikk", med vektlegging av militære midler for å fremkalle politisk endring kommer i konflikt med EUs prinsipper om konsensusbygging, tillitsskaping, samarbeid og et bredt spektrum av virkemidler (Aliboni 2003 s. 10).

Dersom de hadde kunnet samarbeide ville det ha vært en sterk synergieffekt mellom USAs "harde makt" og EUs "myke makt". Hvordan er så muligheten for en eller annen form for kompromiss som kan føre til at NATO opprettholdes som en sentral sikkerhetspolitisk institusjon? Nøkkelordene her er trolig *relevans* og *legitimitet*. For mange i den amerikanske ledelsen, med Rumsfeld i spissen, er det nå nærmest et aksiom at "oppgaven bestemmer alliansen", dvs at USA bare vil bruke NATO i den grad NATO som institusjon er relevant for den konkrete oppgaven som skal løses. Man har i langt større grad enn tidligere et instrumentelt syn på NATO i Washington. I tillegg er USA skeptiske til at andre skal være med å bestemme hvordan USA skal bruke sine maktmidler, noe som fører til at "Coalitions of the able and willing", hvor andre kan stille bidrag og delta på amerikanske premisser, er å foretrekke. Selv om europeerne mister sin formelle innflytelse og vetorett i forbindelse med denne type militære operasjoner, har terskelen for bruk vetoretten innen NATO alltid vært meget høy pga de politiske kostnadene og konsekvensene for NATO som institusjon. Hovedproblemet for mange EU-land i denne forbindelse er imidlertid så formell innflytelse og vetorett men legitimitet, fordi legitimitet står så sentralt i EUs sikkerhetspolitiske tenkning. De enkelte regjeringer må ha indre legitimitet når det gjelder å bruke sine lands militære styrker, samtidig som EU som sådan har legitimitet som en av sine viktigste prinsipper når det gjelder bruk av militær makt.

Når USA under George W. Bush vektlegger nasjonale interesser og militær effektivitet i langt større grad enn det Clinton-administrasjonen gjorde skaper dette en vanskelig samarbeidssituasjon (Kjølberg 2005). Det er derfor bare dersom EU-landene er med på å skape et NATO som er relevant for amerikanske sikkerhetsfordringer, og USA samtidig vektlegger internasjonal legitimitet på en helt annen måte enn det som har vært tilfelle til nå at man kan få til en synergieffekt som kan sikre et levedyktig NATO. Det har kommet signaler som kan tolkes i retning av at USA i større grad vil prioritere internasjonalt samarbeid på det sikkerhetspolitiske området. Hvor mye av dette som er en omlegging av stil og hvor som er en reell politisk endring er det nå vanskelig å si noe sikkert om.

En utvikling i retning av mer reelt samarbeid må trolig være basert på realpolitiske vurderinger; at USA trenger denne støtten i konkrete situasjoner, dvs at det er operasjoner som gjør NATO (og eventuelt FN) relevant. Slike situasjoner har man både i Afghanistan og i Irak. Men EU-støtte krever igjen at de aktuelle amerikanske operasjonene har tilstrekkelig legitimitet både internasjonalt og nasjonalt innen EU. I Afghanistan har dette langt på vei vært tilfelle, og mange EU-land stiller her styrker i NATO-regi. Når det gjelder Irak derimot er situasjonen langt vanskeligere. Den amerikanske krigføringen i Irak har så lav legitimitet i de fleste land i Europa, at støtte til USA medfører politiske kostnader på hjemmebane.

Det er derfor ikke lett å se at det kan bli et solid nytt fundament for samarbeid så holdningene til internasjonale samarbeid ikke endres i USA, enten av dyd eller av nødvendighet, og dagens ambisjoner er de dominerende innen EU, ambisjoner som kan koste mer enn det smaker.

LITTERATUR

- Aliboni, Roberto (2003), *The Euro-Mediterranean Partnership: Regional and Transatlantic Challenges*, Schools of Advanced International Studies Johns Hopkins University, Center for Transatlantic Relations, Cooperative Security Program
- Biscop, Sven (2003), "Opening up the ESDP to the South: A Comprehensive and Cooperative Approach to Euro-Mediterranean Security", *Security Dialogue* Vol. 34:2, 183-197
- Biscop, Sven and Rik Coolsaet (2003), *The World is the Stage: A Global Security Strategy for the European Union*, Brussel, Notre Europe.
- Booth, K. (1991), "Introduction. The interregnum: world politics in transition", i K. Booth (red.), *New Thinking About Strategy and International Security*, London, HarperCollins: 1-23.
- Burgess, Peter and Ola Tunander (eds.) (2000), *European Security Identities. Contested Identities. Contested Understandings of EU and NATO*, PRIO, Oslo.
- Buzan, Barry (1991), *People, state and fear – an agenda for international security studies in the post-cold War era*, Boulder, Lynne Rienner
- Carlsnaes, Walter (2004), "Introduction" i Carlsnaes, Sjørnsen and White (red), *Contemporary European Foreign Policy*, 1-8
- Carlsnaes, Walter, Helene Sjørnsen and Brian White (red.) (2004), *Contemporary European Foreign Policy*, London, SAGE Publishers 2004
- Charillon, Frédéric (2004), "Sovereignty and Intervention: EU's Interventionism in its 'Near Abroad'", i Carlsnaes, Sjørnsen and White (red.), 252-264.
- Coker, Christopher (2002), *Globalisation and Insecurity in the Twenty-first Century: NATO and the Management of Risk*, Adelphi Paper No. 345, London; Oxford University Press.
- Coker, Christopher (2003), *Empires in Conflict: The Growing Rift Between Europe and the United States*, Whitehall Paper 59.
- Deutsch, K. W. et al. (1957), *Security Community and the North Atlantic Area*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Hansen, Annika S. (2004), "Security and Defence: The EU Police Mission in Bosnia-Herzegovina", i Carlsnaes, Sjørnsen and White (red.): 173-185.
- Holm, Ulla (2004), *The EU's Security Policy towards the Mediterranean: An (im)possible Combination of Export of European Political Values and Anti-Terror Measures?* København, Danish Institute for International Studies, DIS Working Paper no 2004/13.
- Huysmans, Jef (2000), "The EU and the Securitization of Migration", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, no. 5. December: 751-779
- Kagan, Frederick W. (2003): "War and Aftermath", *Policy Review*, No. 20.
- Kaplan, Robert (2000), *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War* (New York, Vintage Press)
- Kjølbjerg, Anders (2003), *Når religionen blir truet : årsaker til og konsekvenser av islamistiske grupper sikkerhetisering av religion*, FFI/RAPPORT 2003/00330
- Kjølbjerg, Anders (2005), *Hegemon til nytte eller besvær – unipolar sikkerhetslogikk og amerikansk sikkerhetspolitikk*, FFI/RAPPORT 2005/01936
- Kjølbjerg, Anders og Morten Jeppesen (2001), *En modell for sikkerhetspolitisk tenkning etter*

- den kalde krigen*, FFI/RAPPORT 2001/04595
- Knutsen, Bjørn Olav et al. (2000), *Europeisk sikkerhet i en foranderlig tid: an analyse av Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske handlingsrom*, FFI/RAPPORT 2000/00046
- Lindley-French, Julian and Franco Algieri (2004), *A European Defence Strategy*, Gütersloh, Bertelsmann Foundation.
- Malmvig, Helle (2004), *Cooperation or Democratisation? The EU's Conflicting Mediterranean Security Discourses*, København, Danish Institute for International Studies, DIIS Working Papers no 2004/8
- Manners, Ian (2002), "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40 no.2.. June 2002: 235-258
- Mauil, Hanns W. (2005), "Europe and the new balance of global order", *International Affairs (London)*, Vol. 81, No. 4, 775-799.
- Nelson, Daniel (2002), "Transatlantic Transmutations", *The Washington Quarterly*, Vol. 25. No.4. Autumn 2002: 51-66.
- Ojanen, Hanna (1999), *The EU and the Prospect of Common Defence*. Helsinki, Finnish Institute of International Affairs, UPI Working Paper 18/99.
- Prince, Gwyn and Hylke Tromp (eds) (2002), *The Future of War*, Haag: Kluwer Law.
- Rees, Wyn og Richard J. Aldrich (2005), "Contending cultures of counterterrorism: transatlantic divergence or convergence?", *International Affairs*, Vol. 81. nr. 5: 905-923.
- Rieker, Pernille og Bjørn Olav Knutsen (2003), *EUs "nye" sikkerhetspolitikk: Bekjempelse av terrorisme og internasjonal kriminalitet*, FFI/RAPPORT-2003/01301
- Sjursen, Helene (2000), *Redefining Security? The Role of the European Union in European Security Structures*, Oslo, ARENA Reports 7.
- Sjursen, Helene (2004), "Security and Defence", i Carlsnaes, Sjursen og White (red): 59-74.
- Solana, Javier (2003), *A Secure Europe in a Better World- European Security Strategy*, Brussel.
- Van Crefeld, Martin (2002), "The Indispensable Nuclear Bomb" i Prince and Tromp (eds).
- Wallace William (2003), "Europe: The Necessary Partner", *Foreign Affairs*, Vol, 80, No.3: 16-34.
- Wilkinson, Tracy (2005), "European-Mediterranean Summit Ends With a Murmur", *The Times*, 29. november 2005.

Dokumenter

A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003
Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. COM (2003) 104 final. Brussels, 11.3.2003.

Taler

Ambassador Dr. Guenter Burghardt, Head of Delegation of the European Commission to the United States. *EU Civilian Crisis Management Capabilities and the Emerging EU Security Strategy*. To the Conference on "The European Union: Its Role and Power in the Emerging International System". The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs. Robertson Hall, Princeton University, October 3-5, 2003