

FFI RAPPORT

Livet i hegemonens skygge – en småstats sikkerhetslogikk

Anders Kjølberg

FFI/RAPPORT-2007/01626

**Livet i hegemonens skygge – en småstats
sikkerhetslogikk**

Anders Kjølberg

FFI/RAPPORT-2007/01626

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

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-2007/01626 1a) PROJECT REFERENCE FFI-I/888/911	2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED 2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE -	3) NUMBER OF PAGES 39		
4) TITLE LIVET I HEGEMONENS SKYGGJE – En småstats sikkerhetslogikk LIFE IN THE SHADOW OF THE HEGEMON – The security logic of a small state				
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: <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> a) <u>Small states</u> b) <u>Security</u> c) <u>Alliances</u> d) <u>NATO</u> e) <u>Legitimacy</u> </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> IN NORWEGIAN: a) <u>Småstater</u> b) <u>Sikkerhet</u> c) <u>Allianser</u> d) <u>NATO</u> e) <u>Legitimitet</u> </td> </tr> </table>			a) <u>Small states</u> b) <u>Security</u> c) <u>Alliances</u> d) <u>NATO</u> e) <u>Legitimacy</u>	IN NORWEGIAN: a) <u>Småstater</u> b) <u>Sikkerhet</u> c) <u>Allianser</u> d) <u>NATO</u> e) <u>Legitimitet</u>
a) <u>Small states</u> b) <u>Security</u> c) <u>Alliances</u> d) <u>NATO</u> e) <u>Legitimacy</u>	IN NORWEGIAN: a) <u>Småstater</u> b) <u>Sikkerhet</u> c) <u>Allianser</u> d) <u>NATO</u> e) <u>Legitimitet</u>			
THESAURUS REFERENCE: 8) ABSTRACT <p>The security policies of small states after the Cold War have not been a central area of research. The security logic of the European small states covered by this study depends heavily on the geopolitical settings and threat perceptions of these states. For some countries, mostly in southern and western Europe, “wider security” is the main concern, for others, especially in the neighbourhood of Russia, more traditional security thinking is more prevalent. For the latter states membership of NATO and, to some degree, the EU, are still vital to their security thinking. A viable NATO, however, is dependent of NATO being seen as important to US security. NATO will not be the central security institution it was, and to some degree still is. Participation in NATO operations as part of the “war on terror”, a war that is of top priority for US security, is therefore seen more as a means for small states to foster their own national security agenda, than as countering a threat to international security. In ‘fulfilling their obligations’ in this area they hope for US goodwill and assistance when threatened themselves. This, however, is not widely publicised because it might damage NATO-Russia cooperation both in the war on terror and in other area. The same logic also applies to non-NATO members’ participation in NATO operations.</p>				
9) DATE 2007-06-21	AUTHORIZED BY This page only Jan Erik Torp	POSITION Director		

ISBN 978-82-464-1228-3

UNCLASSIFIED

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

INNHOOLD

	Side	
1	INNLEDNING OG PROBLEMSTILLING	7
2	SMÅSTATER OG SIKKERHET	8
3	SMÅSTATERS SIKKERHETSSTRATEGIER	11
4	INTEGRASJON	15
5	ALLIANSER	18
6	MILITÆRE STYRKEBIDRAGS – SALGSVARE OG BURDENSHARING	28
7	UTENFORSKAP	29
8	NORMER OG VERDIER	31
9	INDRE HANDLINGSROM	34
10	KONKLUSJON	35
	LITTERATUR	36

Livet i hegemonens skygge – en småstats sikkerhetslogikk

1 INNLEDNING OG PROBLEMSTILLING

Denne rapporten, som er en del av FFI prosjektet ”Terrorismebekjempelse og teknologi: Endrede rammer for norsk sikkerhet II” er den siste rapporten i en serie på fire, og vil ta for seg hvordan et lite lands sikkerhetspolitikk påvirkes av ulike aktørers sikkerhetstenkning etter at kampen mot internasjonal terrorisme ble et dominerende aspekt i internasjonal sikkerhetspolitikk. Siktepunktet er generelt, men en rekke av disse problemstillingene som presenteres er relevante for Norges situasjon.

Den første rapporten, *Når religionen blir truet – Årsaker til og konsekvenser av islamistiske grupper sikkerhetisering 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, og særlig religion, at det legitimerte omfattende 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 mer generell teori om sikkerhetspolitisk tenkning i unipolare internasjonale systemer, samt mulige internasjonale konsekvenser av ulike sikkerhetsstrategier basert på denne teorien. Den tredje rapporten, *EUs sikkerhetslogikk* (FFI/RAPPORT-2006/01857), rettet søkelyset på EUs sikkerhetspolitiske logikk slik denne kommer fram i ulike dokumenter og gjennom denne praksis EU har ført når det gjelder implementeringen av den felles utenriks- og forsvarspolitikk. Denne rapporten var basert på en sentrum-periferi modell som også vil bli benyttet i denne siste rapporten.

Denne rapporten, *Livet i hegemonens skygge*, vil rette søkelyset på hvordan småstater fremmer sine sikkerhetsinteresser i dag, både med militære og med andre midler. Småstater er selvfølgelig ikke langt fra noen enhetlig kategori, og ulike stater står overfor svært forskjellige sikkerhetsutfordringer. Siden hensikten er å gi et bidrag til forståelsen av hvilke forhold som er med på å påvirke norsk sikkerhetspolitikk er det naturlig at det er de europeiske småstatenes situasjon som i første rekke vil bli belyst. De europeiske småstatene må forholde seg til EU og NATO som institusjoner, enten de er medlemmer eller ikke, og de lever alle i ”hegemonens skygge”, i den betydning at USAs politikk er en helt vesentlig påvirkende faktor for disse lands politikk. Fordi internasjonal terrorisme fremstår som den dominerende trussel på globalt nivå i dag (Buzan 2006) og fordi kampen mot denne er så viktig, i første rekke for USA men også for NATO og EU, vil deres politikk også i større eller mindre grad bli påvirket av trusselen fra, og kampen mot, internasjonal terrorisme. Kampen mot internasjonal terrorisme er imidlertid ikke den eneste faktor, og for mange stater neppe den viktigste, trussel mot de

enkelte europeiske småstaters sikkerhet. Det råder fremdeles også stor usikkerhet om Russlands fremtidige rolle og ambisjoner i Europa. Denne usikkerheten er viktig for en del europeiske staters sikkerhetspolitikk, spesielt for de som befinner seg i Russlands nærområde. For de fleste spiller også "kaosutfordringer fra periferien" (Kjølborg 2006a) og andre aspekter av det "utvidede sikkerhetsbegrepet" en viktig rolle i deres sikkerhetstenkning. Trusselbildet er derfor langt fra entydig når man ser de europeiske småstater under ett, og de har også ulik tilknytning til internasjonale sikkerhetspolitiske institusjoner. Dette er forhold som må forventes å ha konsekvenser for de strategier europeiske småstater velger for å fremme sine sikkerhetsinteresser.

Hovedspørsmålene som stilles i denne rapporten er hvordan europeiske småstater søker å fremme sine sikkerhetspolitiske interesser, hvilken betydning allianser, institusjoner og normer har i denne forbindelse, hvilken rolle militære spiller i denne sammenheng, samt hvilken betydning indre rammevilkår har for sikkerhetspolitikken.

Denne analysen starter med en generell diskusjon i kapittel 2 av småstater og sikkerhet, hvor geostrategisk plassering normer for bruk av militære maktmidler fremstår som sentrale elementer i småstaters sikkerhetspolitikk. Kapittel 3 er en kort gjennomgåelse av ulike sikkerhetspolitiske strategier en småstat kan ha i dagens internasjonale situasjon. Kapittel 4 er en diskusjon av betydning av integrasjon, først og fremst EU-integrasjon for småstater i en sikkerhetssammenheng. Kapittel 5 er en mer omfattende diskusjon av betydningen av allianser og mer uformelle samarbeidsrelasjoner i småstaters sikkerhetspolitikk i dag. Kapittel 6 drøfter "utenforskap" som sikkerhetspolitisk strategi for småstater i Europa i dagens situasjon. Kapittel 7 diskuterer betydningen av militære styrkebidrag i småstaters sikkerhetspolitiske strategi. Kapittel 8 er en drøfting av normers og verdiers rolle i sikkerhetssammenheng, med vekt på betydningen for småstater. Kapittel 9 er en diskusjon av betydningen av indre handlingsrom, og da særlig opinionens rolle for sikkerhetspolitikken, med vekt på betydningen for deltagelse i internasjonale operasjoner. Kapittel 10 er en konklusjon.

2 SMÅSTATER OG SIKKERHET

Det er ingen allment akseptert definisjon om hva en *småstat* er. Hvordan skal man for eksempel skille en småstat fra en mellomstor stat. Skillet blir ofte tilfeldig, avhengig av hvilke problemområder den enkelte forsker ønsker å belyse. Et eksempel på dette er at Simon W. Duke mener at Polen er en "small state" (Duke 2001:34), mens Mollie Royds bruker Canada som eksempel på en "middle power" (Royds 2000). Skillet mellom småstater og middels store er derfor høyst uklart. Henrikson (2005) definerer småstater som stater med mindre enn 1.5 millioner innbyggere, mens David Vital (1967: 8) forsøkte å definere begrepet småstat ut fra befolkningsstørrelse: 10-15 millioner i en "utviklet stat" og 20-30 millioner i et uland, men slike definisjoner er lite fruktbare i en sikkerhetspolitisk sammenheng.

Det er imidlertid staters ressursgrunnlag i forhold til de stater som er potensielle trusler som er relevant i en sikkerhetspolitisk sammenheng. Definisjoner som tar utgangspunkt i *relativ*

størrelse heller enn absolutt størrelse er mer fruktbare i sikkerhetspolitiske analyser (Mosser 2001; p. 65). Tre andre definisjoner er derfor mer hensiktsmessige. Det er Olav Knudsens definisjon hvor han sier at en småstat er en stat med en maktbasis som er signifikant mindre enn minst en av sine nabostater (Knudsen 1992 og Knudsen 1996), Rothsteins definisjon som sier at en småstat er en stat som ikke kan garantere sin egen sikkerhet (Rothstein 1968), og Alan K. Henriksons definisjon at "a 'small country' is one that cannot protect itself by its own efforts" (Henrikson 2005), er mer fruktbare. Det er med utgangspunkt i disse definisjonene at jeg her definerer småstat i en sikkerhetspolitisk sammenheng som en stat som føler at den befinner seg innenfor det sikkerhetspolitiske interesseområde til en annen og større stat som ikke regnes som del av det samme sikkerhetsfellesskap i Karl Deutsch's betydning av begrepet (Deutsch *et al.* 1957). I denne rapporten er det også et tradisjonelt og ikke utvidet sikkerhetsbegrep (Kjølborg 2006a) som legges til grunn for analysen. En sikkerhetspolitikk som skal håndtere "utvidede" sikkerhetsutfordringer vil legge en annen logikk til grunn.

Stater, store som små, har i hovedsak tre hovedmål for sin utenrikspolitikk (Holsti 1995)

- sikkerhet, autonomi
- prestisje, innflytelse
- velferd, økonomi

Sikkerhet og autonomi handler om statens og regimets overlevelse i en verden uten en overordnet myndighet som sikrer dens fortsatte eksistens. Prestisje og innflytelse går på omverdenens bilde av staten og på mulighetene for å påvirke omverdenen til beste for en selv. Velferd og økonomi går på å påvirke statens utenriksøkonomiske rammevilkår for å sikre samfunnets og befolkningens livskvalitet (Newnham 2006).

For å nå disse mål har stater et antall virkemidler til sin disposisjon:

- militære
- diplomatiske, politiske
- økonomiske

Slike virkemidler kan i prinsippet brukes både til å belønne og å straffe andre aktører i det internasjonale systemet. Det sier seg imidlertid selv at småstater er mer ressursvake enn store stater og derfor har de virkemidlene de har til sin disposisjon mindre effekt enn de store større stater har.

Hensikten med disse virkemidlene er å påvirke andre stater slik at de handler overfor en selv på en mer positiv, eller mindre negativ, måte enn de ellers ville ha gjort. Evnen til å påvirke omgivelsene defineres gjerne som "makt" (Holsti 1995: 117-119). Makten består i praksis av to komponenter: De ressurser en stat har til sin disposisjon for å påvirke sine omgivelser, og den mottagelighet andre stater har overfor den stat som ønsker å påvirke. Makt er imidlertid i praksis også avhengig av tilgang til de institusjoner og arenaer hvor avgjørelser blir tatt og de personer som tar avgjørelsene. For enkelte maktressursers vedkommende er også geografisk avstand, og i noen sammenhenger også kulturell og politisk avstand, viktig.

Den første maktkomponenten kalles gjerne "hard makt", mens den andre kalles "myk makt"

(Nye 1990). "Hard makt" er representert med faktorer som militær og økonomisk styrke, men også diplomatisk og annen kunnskap. "Myk makt", derimot, er de forhold som øker mottageligheten for ens synspunkter, det vil si hvilket bilde andre har av ens land og det ens land står for, ideologisk og politisk, samsvar i holdninger, og hvilken innflytelse de personer som skal påvirke har hos de som skal påvirkes. Et lite land har i utgangpunktet begrensede ressurser når det gjelder "hard makt". Dette gjør at "myk makt" er relativt sett viktigere å ta hensyn til for småstater enn for store. Å påvirke institusjoner og store stater til å ha hensyn til ens interesser er derfor svært viktig for småstater, kanskje særlig når det gjelder sikkerhet (Risse-Kappen 1995:36-39). Muligheten til å utøve makt eller innflytelse er derfor ikke avhengig bare av de ressurser en stat har til sin disposisjon og mottakeligheten hos andre stater for ens synspunkter, men også av tilgang til og betydningen av relevante internasjonale organisasjoner og beslutningsprosessen i disse institusjonene (Kjølborg og Jeppesen 2001). På tilsvarende måte kan man definere *marginalitet* som det inverse av makt, slik at marginalitet også ikke bare er avhengig av egne ressurser og mottageligheter for ens synspunkter, men også av tilgang til og betydningen relevante institusjoner og beslutningsprosessen i disse (Finrud 2003). *Hvordan* en skal påvirke store stater til å ta hensyn til ens sikkerhetsinteresser, og da spesielt påvirkes i retning av å beskytte og forsvare interesser, er derfor viktig for en småstat når sikkerhetsutfordringer skal møtes.

De sikkerhetspolitiske utfordringer en småstat står ovenfor er dels bestemt av geografiske og geostrategiske forhold, dels av internasjonal stabilitet og normsystem. Småstaters sikkerhetsutfordringer er i større grad enn store stater geografisk bestemt fordi sannsynligheten for at småstater har sterkere naboer er større enn for store stater. Småstater kan også være brikker i en større geostrategisk sammenheng, fordi deres territorium kan ha betydning for andre staters sikkerhet.

Internasjonale institusjoner er viktige for småstaters sikkerhet (Antola 2002: 74-75; Wallace 1999:13), fordi slike institusjoner tjener til å begrense statenes handlingsrom når det gjelder bruk av maktmidler (Wivel 2005: 395) og dermed demper anarkiaspektet i internasjonal politikk. På den annen side er imidlertid slike institusjoner som regel dominert av de store aktørene, noe som er med på å begrense betydningen av disse institusjonene for småstaters sikkerhetspolitikk. Deltagelse i institusjoner gir sikkerhet og innflytelse, men kan samtidig undergrave en stats autonomi. Det vil derfor alltid måtte foregå en avveining mellom disse to hensyn (Goetschel 1998:17).

Det internasjonale normsystemet er også viktig. Et internasjonalt normsystem som gjør at bruk av militære maktmidler i mellomstatlige relasjoner medfører politiske kostnader for en aggressor er viktigere for småstater enn for store stater, fordi deres mulighet til å motstå aggresjon er mindre. Tilstedeværelse av et "sikkerhetsfellesskap" i Deutsch' betydning av begrepet (Deutsch 1957), det vil si at stater innenfor en slikt fellesskap ikke lenger regner at omfattende bruk av militære maktmidler dem i mellom, er derfor viktig for småstater. Et slikt "sikkerhetsfellesskap" er reelt sett etablert i en stadig større del av Europa, men bare i langt mindre grad i andre verdensdeler. Dette understreker også at det internasjonale normsystemet er

regionalt, ikke globalt, i den betydning at forventningene om andre staters internasjonale atferd varierer ut fra hvor i det globale system man befinner seg. Dette påvirker igjen staters sikkerhetspolitiske situasjon.

3 SMÅSTATERS SIKKERHETSSTRATEGIER

Stater, store som små, kan derfor teoretisk sett satse på tre hovedstrategier når det gjelder å fremme sine sikkerhetspolitiske interesser: 1) De kan satse på egne ressurser, militære, økonomiske og andre, til sikre sin fortsatte eksistens og uavhengighet. 2) De kan orientere sin sikkerhetspolitikk mot andre *stater* i det internasjonale system Dette kan de gjøre ved å søke samarbeid med andre stater, enten formelt gjennom en allianse, eller uformelt, eller søke å fremme sine sikkerhetsinteresser gjennom isolasjon eller ved å tilpasse seg ønskene til potensielle ????. 3) Stater kan forholde seg til det internasjonale system som sådan ved å arbeide for å fremme et internasjonalt normsystem som minker sannsynligheten for at militære angrep eller andre former for overgrep, skjer (Choe 1999).

Det ligger i sakens natur at småstater har begrensede ressurser (militære, økonomiske og diplomatiske) til disposisjon for å fremme sine sikkerhetsinteresser. Hvor aktuell en slik strategi vil kunne være vil være avhengig av hvor utsatt for eksterne trusler den enkelte småstat er og i hvor stor grad det er mulighet for å avskjerme eller isolere seg fra påvirkning fra omverdenen. Å skjerme seg fra omverdenen gjennom å føre en isolasjonistisk politikk er en strategi som er stadig vanskeligere å gjennomføre i en globalisert verden, og særlig gjelder dette i Europa. Det er derfor først og fremst i Asia and Afrika, og muligens i Latin Amerika, en slik sikkerhetsstrategi synes å være relevant i dagens situasjon. Småstater som befinner seg i en utsatt sikkerhetspolitisk posisjon kan velge å bruke en stor del av sine ressurser på sikkerhet. Israel er det kanskje mest ekstreme eksempel på en slik prioritering. Sikkerhet er imidlertid bare en av mange oppgaver en regjering må ta hensyn til ved sin ressursprioritering, derfor er det begrenset i hvor stor grad sikkerheten kan prioriteres. Derfor er småstater som regel avhengige av enten å trekke på andre staters ressurser for å søke beskyttelse eller å stole på at konsekvensene av å bryte det internasjonale normsystem er så store at potensielle aggressorer avstår fra overgrep mot andre stater.

Når det gjelder å søke samarbeid med andre stater er det integrasjon i en større enhet som fremstår som det mest forpliktende alternativet (Petersen 1998:35). Her er det ikke bare sikkerhetspolitikken som inngår i et forpliktende internasjonalt samarbeid, men alle sider av samfunnslivet. Det skapes en større internasjonal aktør med en helt annen ressursbasis enn en småstat representerer. Gjennom å bli del av en slik enhet vil en liten stat skape en situasjon hvor et angrep på denne staten er et angrep på denne større enheten. Dermed øker både avskrekkingen mot eventuelle angrep og evnen til å håndtere slike. I tillegg er ikke småstaten lenger utsatt for militære trusler fra de andre statene som inngår i denne større enheten. Prisen å betale for dette er oppgivelse av større eller mindre deler av statens suverenitet og autonomi, og etter hvert kanskje også identitet. At en rekke stater det siste tiåret har blitt medlemmer av EU er et eksempel på denne utviklingen. Selv om EU ikke i første rekke er en

forsvarsorganisasjon, men i hovedsak til nå har vært et økonomisk og politisk samarbeidsprosjekt, endrer likevel ikke dette bildet. Utviklingen av en felles forsvars- og utenrikspolitikk (FUSP) innen EU, kombinert med en sannsynlig svekkelse av NATOs betydning vil imidlertid trolig understreke dette aspektet av EU stadig mer.

Et noe løsere bånd til potensielle hjelpere får en stat gjennom medlemskap i en formell allianse, basert på kollektivt forsvar. Henrikson sier det så sterkt at "Small countries require allies – or to be allies" (Henrikson 2005). I dette tilfelle foreligger det en mer eller mindre eksplisitt garanti om at andre stater vil komme til unnsetning dersom en stat blir angrepet. NATO er det fremste eksemplet på en slik forsvarsorganisasjon. Til tross for formelle garantier er det imidlertid aldri noen absolutt garanti for at en slik hjelp vil komme. Samtidig risikerer en stat i allianse med andre å bli involvert i konflikter den ikke ønsker å bli involvert i fordi de stater som deltar i en allianse ikke alltid har sammenfallende interesser. I tillegg vil alliansemedlemskap medføre tap av autonomi og politisk handlefrihet. Det er dette Barnett og Levy kaller "entrapment-abandonment" dilemmaet: "The risks include abandonment by an ally that fails to fulfill its commitment, entrapment in a war involving the ally's interests rather than one's own and general loss of autonomy or freedom of maneuver" (Barnett og Levy 1991:374). Det vil alltid ligge en helhetsvurdering bak, hvor ressurstilgang, risiko, og konsekvenser både av å gi hjelp og ikke å gi hjelp, vil bli vurdert av de som eventuelt skal gi sin støtte.

For å sikre seg hjelp i en konfliktsituasjon kan en stat også søke å oppnå tosidige relasjoner med en potensiell beskytter, gjennom at det blir etablert et patron-klient forhold. Et patron-klient forhold innebærer en relasjon hvor klienten gir lojalitet og støtte på områder som er ønsket av patronen, mot å få beskyttelse fra denne i en konfliktsituasjon med andre stater. Slike forhold kan opprettes både innenfor rammen av en formell allianse og uavhengig av en slik, som et rent bilateral forhold. Dersom det eksisterer en allianseforbindelse er hensikten dels å understreke forbindelsen med patronen overfor en potensiell aggressor, dels å etablere et forhold til beskyttelser som skaper "trekkrettigheter" i form av hjelp til gjengjeld for utvist lojalitet.

Småstater kan også fremme sine sikkerhetspolitiske interesser gjennom ulike former for assosiert medlemskap eller deltagelse i institusjoner, selv om de av ulike grunner ikke kan, eller vil, være medlemmer. Slik deltagelse kan for eksempel bestå i konsultasjonsordninger eller også å stille ressurser, diplomatiske, økonomiske eller militære, til disposisjon for de aktuelle institusjonene. Hensikten kan dels være å knytte kontakter for eventuelt senere å oppnå medlemskap eller å oppnå goodwill for eventuelt selv å få støtte ved en senere anledning.

I den siste sammenhengen opptrer småstaten som en "ekstern ressurs" (Knutsen et al 2000: 118) fordi den stiller sine egne ressurser til disposisjon enten for en internasjonal institusjon den ikke er medlem av eller for et land det søker å oppnå goodwill hos for eventuelt å få noe igjen senere.

Småstater kan også søke å påvirke sine omgivelser gjennom "agenter", det vil si at de søker å påvirke den internasjonale utvikling gjennom at enkeltpersoner blir søkt plassert i flest mulig sentrale internasjonale institusjoner for at de skal kunne øve innflytelse både på denne institusjonens politikk og å etablere mest mulig omfattende nettverk av personlige kontakter som eventuelt kan komme småstaten til gode ved senere anledninger.

Tilpasning er en annen strategi en småstat kan bruke for å fremme sine sikkerhetsinteresser. I en slik strategi er det viktigste å ta hensyn til interessene til den stat eller de stater man frykter konflikt med for dermed å fjerne insitamentet hos denne eller disse statene for å foreta overgrep mot småstaten. Denne strategien kalles gjerne "bandwagoning" i statsvitenskaplig teori. I en slik situasjon gir man delvis avkall på egen interessehevdelse fordi man innser at kostnadene ved en slik politikk er mindre enn kostnadene ved å motsette seg en større stats interesser i en situasjon hvor man ikke kan påregne støtte fra andre stater.

Internasjonale institusjoner og normer er også viktig for hvilken sikkerhetspolitisk strategi en småstat kan velge for å fremme sine sikkerhetsinteresser. Utvikingen av normer og institusjoner er viktig for å motvirke anarkiaspektet i det internasjonale system. Jo sterkere institusjonene og normene for internasjonal atferd er jo større vil de politiske kostnadene være for de stater som bryter disse normene, slik at terskelen for å anvende militære maktmidler blir høyere. Ideelt sett kan det tenkes at internasjonal sikkerhet er basert på et kollektivt sikkerhetssystem, hvor stater har rett og plikt til å være med på sanksjoner, eventuelt også bruk av militære maktmidler, mot stater som fører en politikk som er i strid med internasjonale former. Dette vil i så fall være med på å beskytte de svake mot overgrep fra de sterke. Derfor er normer og institusjoner viktig for småstaters sikkerhet.

Utviklingen av internasjonale institusjoner og normer for internasjonal atferd kan i utgangspunktet sies å være et globalt fenomen, men i praksis er denne utviklingen kommet atskillig lenger i noen deler av verden enn i andre, og det er neppe tvil om at det er i Europa at internasjonal atferd er mest regulært, noe som reflekteres i at stadig større deler av Europa nå regnes som et "sikkerhetsfelleskap".

Det er imidlertid lite som tyder på at verden som sådan vil utvikle seg til et sikkerhetsfelleskap i overskuelig framtid, og mange stater også i Europa er tvilende til at det kan etableres et virkelig solid sikkerhetsfelles i denne del av verden de nærmeste tiår. Statene må derfor også i framtiden regne med muligheten for militære overgrep, slik at tradisjonell sikkerhetstenkning fortsatt vil være relevant.

Hvilken strategi som velges vil være en funksjon både av karakteren av den internasjonale struktur generelt og av de internasjonale subsystemer den aktuelle stat er en del av. En bipolar struktur medfører helt andre utfordringer og muligheter enn en multipolar struktur, dette gjelder både globalt og regionalt (Wæver og Buzan 2003). For eksempel var alliansefrihet og/eller nøytralitet en viktig sikkerhetspolitisk strategi under den Kalde krigen, mens dette

alternativet har mistet sin relevans i en situasjon hvor en stat er dominerende i det internasjonale system.

Når det gjelder forholdet mellom de mer verdibaserte sikkerhetspolitiske strategier som har med utviklingen i det internasjonale samfunn å gjøre og de mer realpolitiske strategier som har mer med makt å gjøre, mener enkelte forfattere at mellomstore makter i sin politikk har "[the] tendency to pursue multilateral solutions to international problems, [the] tendency to embrace compromise positions in international disputes, [the] tendency to embrace notions of 'good international citizenship' to guide diplomacy" (Royds 2000). Det er imidlertid svært tvilsomt om disse konklusjonene har generell gyldighet både for mellomstore stater generelt og i enda større grad for småstater. For det første er disse konklusjonene bygget på analyser av Canadas og Australias sikkerhetspolitikk, to land som neppe kan sies å være spesielt representative når det gjelder sikkerhetsutfordringer. For det andre er trolig mellomstore stater generelt mindre utsatt for overgrep fra omverdenen enn småstater, både fordi de har mer egne ressurser til sin disposisjon og fordi sannsynligheten for at de er utsatt for overgrep fra større stater er mindre på grunn av at de relativt er større.

Fordi småstater derfor må anses å være mer sårbare og utsatte enn mellomstater må man derfor også regne med at de vil ha et større behov enn det mellomstater har for å sikre seg sterke støttespillere, og gjerne allierte, enn det mellomstore stater har. Dette medfører igjen at den realpolitiske komponent av sikkerhetspolitikken relativt må være sterkere enn den mer idealpolitiske sammenlignet med mellomstore stater. Verdipolitikk kan være gunstig å lenge man ikke føler seg direkte truet, er dette tilfellet er realpolitikk en mer håndfast forsikring, uansett hvilken retorikk som har vært ført på forhånd.

Det er imidlertid ikke bare omverdenen og dens utfordringer som bestemmer et lands sikkerhetspolitikk. En regjering er imidlertid viktig ikke bare å ha en sikkerhetspolitikk som fremmer nasjonale interesser på en effektiv måte, men også å ha intern oppslutning om denne politikken. Dette legger begrensninger på hvilken sikkerhetspolitisk strategi en regjering kan velge. Et lands regjering står overfor et "two level game" (Putnam 1987), hvor dens handlingsalternativer ikke bare bestemmes av hva som er rasjonelt for å fremme nasjonale interesser i forhold til andre stater, men også hva som er mulig i forhold til dens indre handlingsrom (Knutsen et al 2000). Demokratier står her i en annen situasjon enn autoritære og totalitære stater fordi de i langt større grad er avhengige av å ta hensyn til opposisjon og opinion når det gjelder utformingen av sin sikkerhetspolitikk. Dette betyr likevel ikke at ikke-demokratiske ikke behov å ta hensyn til dette. Det er ofte en gradforskjell mer enn en vesensforskjell. De aller fleste europeiske stater i dag kan imidlertid betraktes som demokratier, selv om noen av disse kan kanskje kan kalles "umodne demokratier" eller "autoritære demokratier". Det er også forskjell mellom parlamentariske og ikke-parlamentariske demokratier fordi parlamentariske demokratier i større må ta hensyn til opposisjon og opinion ved utformingen også av sikkerhetspolitikken. Sikkerhetspolitikken er en del av det politiske spill, og en derfor også en del av den politiske dragkamp som finner sted.

Sikkerhetspolitikken har tradisjonelt blitt sett på som ”high politics”, det vil si at den står ”over” den vanlige politikken, ”low politics”, og har også vært diplomatenes og ekspertenes domene, uavhengig av det politiske spill. Dette kunne sies å være legitimt i en situasjon for staters eksistens og suverenitet var truet, og hvor en sikkerhetspolitikk som ikke var basert på en realistisk forståelse av de krefter som påvirket utviklingen kunne ha svært alvorlige konsekvenser. Det kan diskuteres om dette fremdeles i tilfelle i en situasjon hvor i alle fall de europeiske staters eksistens og suverenitet neppe kan sies å være truet. Sikkerhetspolitikken blir derfor i større grad bestemt av generelle politiske og ideologiske holdninger, dette gjelder spesielt for småstater som ikke står overfor presserende utfordringer fra omverdenen. Resultatet er at sikkerhetspolitikken i langt større grad blir en del av det politiske og økonomiske spill, og ikke lenger i samme grad er ”high politics”, noe som også påvirker hvilke faktorer som spiller inn ved vurderingen av mulige sikkerhetspolitiske strategier.

Når det gjelder å trekke på andre makters ressurser kan dette altså gjøres på flere måter:

- integrasjon
- allianser
- tosidige patron-klient relasjoner
- ekstern ressurs
- agent

Disse strategiene kan brukes i sammenheng eller hver for seg. Hensiktsmessigheten av disse strategien vil dels være avhengig av den situasjon den enkelte småstat er i, som for eksempel utsatthet for trussel, institusjonell tilknytning eller mulighet for slik tilknytning, og interessene til de institusjoner eller stater som eventuelt kan og vil gi støtte.

4 INTEGRASJON

Integrasjon representerer den mest omfattende og forpliktende form for samarbeid med andre stater fordi man oppgir vesentlige deler av sin suverenitet mot å få medlemskap og dermed i innflytelse og sikkerhet innen en større enhet. I europeisk sammenheng er det integrasjon i EU som er det aktuelle (Duke 2001). Stadig flere europeiske stater har etter hvert funnet sin plass innenfor EU systemet. Det er nå bare landene i det tidligere Sovjetunionen, med unntak av de baltiske land, to nordiske land, Norge og Island, Sveits, og en del land på Balkan som står utenfor. EU er formelt ingen kollektiv forsvarsorganisasjon, i og med at det ikke finnes noen formell forpliktelse fra medlemsstatene til å komme et land til unnsetning dersom det blir utsatt for militære angrep eller andre former for alvorlige krenkelser av territorium eller suverenitet. På annen side er det stadig vanskeligere å tenke seg at slike overgrep kan skje uten at de andre medlemsstatene reagerer og gir støtte. Forventningen om dette hos potensielle aggressorer er derfor svært viktig for medlemsstatenes sikkerhet. Problemet ligger mer på det kapasitetsmessige området, og om beslutningsprosessen innen EU er slik at organisasjonen kan reagere på en rask og effektiv måte i krisesituasjonen. Det kan også hefte usikkerhet ved om alle land i en slik situasjon er like innstilt på å ta i bruk militære virkemidler. Dette er mest

problematisk for de land som fremdeles føler at de ikke kan utelukke at militære virkemidler kan bli brukt mot deres land, og særlig de land som tidligere var en del av Sovjetunionen eller Warszawapakten. Det området som den tidligere amerikanske forsvarminister Donald Rumsfeld kalte det ”Nye Europa”. For disse landene var det klart at EU-medlemskap alene ikke ble sett på som en tilstrekkelig sikkerhetsgaranti.

For de land innen EU som ser utvidet sikkerhet, sammen med internasjonal terrorisme, som de viktigste sikkerhetsutfordringene stiller situasjonen seg annerledes. For de ”gamle” småstatene i EU er ”myk sikkerhet” og verdier sentralt i sikkerhetspolitikken, og det er dermed viktig for disse statene å fremme denne type sikkerhetsinteresser innenfor EU. Denne vektleggingen av myk sikkerhet gjorde det også enklere for alliansefrie land, som Sverige, Finland, Irland og Østerrike, å delta aktivt i EUs sikkerhetspolitikk. Disse ”gamle” småstatene har derfor som oftest ingen problemer med å identifisere seg med EUs sikkerhetspolitiske mål på disse områdene, og deltagelse i EU fremmer deres sikkerhetsinteresser (Wivel 2005:397).

EU som institusjon legger fortsatt stor vekt på det utvidede sikkerhetsbegrepet i sin strategi selv om hard sikkerhet og militære maktmidler har kommet mer i forgrunnen de siste årene. Det foregår blant annet et nært samarbeid på en rekke områder innen EU når det gjelder hvordan landene best mulig skal kunne beskytte seg mot internasjonal terrorisme (Solana 2003, Kjølberg 2006b, Rieker og Knutsen 2003)

I tillegg til disse mer konkrete interessene gir medlemskap i EU medinnflytelse på de sikkerhetspolitiske beslutninger EU som institusjon foretar, og også mulighet for veto i saker som vurderes som spesielt viktige for de land det gjelder. Gjennom å delta får man mulighet også til å påvirke den sikkerhetspolitiske agenda og gjennom å velge side i saker det er uenige om enten påvirke beslutningene til egen fordel eller få kompensasjon på andre områder dersom man ikke lykkes med dette.

De små EU-landene har imidlertid spilt en beskjeden rolle i utviklingen av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det er de store landene som har vært pådrivere i denne utviklingen, og utformingen av politikken har vært resultatet av kompromisser mellom disse statenes interesser (Wivel 2005:393). Den økende vektlegging av militært relaterte oppgaver og krisehåndtering, og dermed også på militære ressurser vil imidlertid trolig føre til at de mindre land, med mer begrensede ressurser på dette området trolig får mindre innflytelse over utviklingen av den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken. Dette har også gitt seg konkrete utslag når det gjelder beslutningsprosedyrene i EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk. Mens det fremdeles er konsensusprinsippet som i utgangspunktet skal legges til grunn, blir det i stadig sterkere grad åpnet for en beslutningsprosess hvor de små land får mindre innflytelse på utformingen av politikken. Løsninger som ”constructive abstention”, hvor ett land gis mulighet til å gi uttrykk for sin uenighet uten at dette hindrer de øvrige i å ta en beslutning, kvalifisert flertall, og ”enhanced co-operation”, hvor minst åtte stater kan felles initiativer og aksjoner i en EU-ramme uten at de øvrige EU-land deltar er eksempler på dette. Men vel så alvorlig for de små EU-lands innflytelse er den praksis med mini-toppmøter mellom de store landene når det skal

tas viktige utenriks- og sikkerhetspolitiske beslutninger (Wivel 2005: 401-402).

Samtidig som muligheten for de små land til å påvirke utviklingen har blitt mindre har kostnadene blitt større. Også de små land har, med unntak av Danmark, øremerket militære styrker til EUs styrkepool, noe som igjen vil kunne medføre tap i situasjoner hvor disse styrkene blir satt inn i skarpe operasjoner. De små land vil også i stadig større grad måtte satse på nisjekapasiteter når det gjelder militære ressurser. Det er trolig i fremtiden verken mulig eller hensiktsmessig å opprettholde et balansert forsvar for et lite EU-land. Dette øker avhengigheten av de landene og minker autonomien. På den annen side vil den samme styrkepoolen også kunne brukes til forsvaret også av de små lands interesser og også av deres territorium dersom dette skulle bli truet.

Det forhold at EU i sin sikkerhetspolitikk er i ferd med å bevege seg bort fra å være en aktør som i vesentlig grad var opptatt av å håndtere ikke-militære utfordringer i egen periferi til å bli en aktør som i stadig større grad tar i bruk militære virkemidler, ikke bare i sin egen bakgård men også i andre deler av verden, stiller de små land overfor nye utfordringer når det gjelder å trygge sin sikkerhet og å hevde sine interesser. De "gamle" og de "nye" småstatene i EU hadde svært ulikt utgangspunkt på dette området, mens de "gamle" vektla det utvidede sikkerhetsbegrepet, var det "nye" fremdeles mest opptatt av det klassiske sikkerhetsbegrepet. Utviklingen har imidlertid gjort sitt til å fjerne dette skillet, og stilt dem overfor de samme utfordringer og muligheter.

En utvikling i retning av at EU blir en sentral og aktiv sikkerhetspolitisk aktør vil også bety utfordringer for de småstater som tidligere hadde en annen uttrykt sikkerhetspolitisk identitet, enten alliansefri eller atlantisk, og som så sine sikkerhetspolitiske interesser best fremmet i en slik kontekst. Både Sverige og Østerrike hadde en klar alliansefri identitet, mens Finland og Irland hadde en mer pragmatisk holdning i denne forbindelse. Når det gjelder atlantisk orientering i de mindre EU-land er det trolig Nederland og Portugal som er mest utpreget gjennom sin tradisjonelle maritime orientering. Dette er alle stater som kan komme i ulik grad av interesse- og identitetskonflikt i en situasjon med en mer aktivistisk felles sikkerhetspolitikk fra EUs side, og da særlig ved bruk av militære virkemidler i internasjonale operasjoner. De siste også dersom det kommer til en større sprik mellom den atlantiske og den europeiske identitet og mellom EUs og USAs sikkerhetspolitikk, eller dersom EU i større grad fremstår som en konkurrent til NATO.

Et annet dilemma er at mens småstater er den gruppe land som vil være best tjent ved at EU utvikler seg til en sterk sikkerhetspolitisk aktør, fordi dette i større grad vil sette EU i stand til å forsvare landenes sikkerhetsinteresser, er det trolig en nødvendig forutsetning for at dette skal kunne skje at de viktige sikkerhetspolitiske beslutninger blir tatt av de store landene i EU, fordi bare dette vil sette EU i stand til å bli en slik aktør. Et sterkt EU krever oppgivelse av autonomi og minking av de smås innflytelse, samtidig må de små statene være med på å bære de økte kostnadene, men uten å kunne påvirke utviklingen i særlig grad. Dette er de klassiske fordeler og ulemper ved integrasjon. Skal de mindre statene fremme sine interesser må de samarbeide

og søke å påvirke de store og maktbalansen mellom disse når de er uenige, dette er tilfelle både når det gjelder å legge utviklingslinjer i stort og i enkeltsaker. Å ha politiske ledere og diplomater av høy kvalitet er viktig i denne sammenheng. I tillegg har også de små land formannskapet i EU, noe som gjør det mulig å påvirke den politiske dagsorden til sin fordel i den perioden dette gjelder.

Det er derfor liten tvil om at EU har hatt positive virkninger for de små europeiske statenes sikkerhet:

- EU hindrer omfattende stormaktsrivalisering mellom de vesteuropeiske stormakter
- EU er viktig for stabiliteten i den europeiske periferi, både ved sin blotte tilstedeværelse og ved å ta evne til å gripe inn for å forhindre eller løse konflikter, noe som er viktig for stabilitet og sikkerhet i hele Europa
- EU-samarbeidet er viktig i kampen mot internasjonal terrorisme, internasjonal kriminalitet, narkotikasmugling og illegal immigrasjon
- EU fører til et sikkerhetsfellesskap i Europa som gjør at statene ikke lenger vurderer å bruke krig som virkemiddel mot hverandre, noe som fører til større sikkerhet og politisk handlingsrom for de små land.

5 ALLIANSER

Medlemskap i allianser er et annet middel småstater kan bruke for å fremme sine sikkerhetsinteresser. Heinz Gärtner definerer allianser som "formal associations of states bound by the mutual commitment to use military force against non-member states to defend member states' integrity" (Gärtner 2001:2). Allianser atskiller seg fra koalisjoner, ved at koalisjoner er innrettet mot spesifikke mål og mangler formelle institusjoner (Krause og Singer 2001:16). Medlemskap i allianser er derfor mer forpliktende enn koalisjoner og medfører samtidig en mer eller mindre eksplisitt garanti for hjelp i en konfliktsituasjon og er derfor en viktig form for forsikring sett fra småstaters side. Garantien kan aldri ses på som absolutt fordi en småstat alltid må regne med den eventuelitet at allierte kommer til at kostnadene ved å yte hjelp i den konkrete situasjon overskrider gevinstene. Småstater må derfor søke å påvirke de kost-nytte vurderinger som gjør seg gjeldende i de allierte stater og samtidig sørge for å påvirke tilsvarende vurderinger hos potensielle aggressorer slik at de vurderer disse kost-nytte vurderingene slik at kostnadene ved en eventuell aggresjon overstiger fordelene (Reiter 2001:11).

Alliansemedlemskap gir også innflytelse på beslutningene denne alliansen foretar, og kan derfor også fremme den enkelte stats sikkerhet gjennom at de beslutninger som blir tatt fremmer denne statens sikkerhetsinteresser i større grad enn hva som hadde vært tilfelle om man ikke hadde vært medlem. Småstater kan både være med på å bestemme alliansens agenda og å innvirke på de konkrete beslutninger som blir tatt (Honkanen 2002:16). Johan Jørgen Holst formulerte dette på følgende måte: "They [småstater] obtain access to deliberations from which they would be excluded in the absence of alignment, and they assume responsibility for the management of interests and relationships that otherwise would prove elusive or beyond

their influence. Alignment may increase the political clout that smaller states can bring to bear in bilateral negotiations with adversaries or third parties, and it can help stiffen the back against political intimidation” (Holst 1985: 261).

På den annen side kan det også argumenteres for at ikke-medlemskap i allianser kan medføre større handlemfrihet i internasjonal politikk og også gi mulighet til å opptre som megler og konfliktløser. Dette kan igjen minke konfliktnivået i det internasjonale system, og dermed også skape større sikkerhet for eget land. Gjennom å bidra til internasjonal konfliktløsning kan et land også fremstå som en ”ekstern ressurs” for stormakter, og dermed få goodwill man kan trekke på ved senere anledninger. Står et land utenfor allianser er det også både mindre sannsynlighet for å trekkes inn i andre staters konflikter, konflikter som kan være med på å øke trusselen mot ens eget land, og for at ens eget land kan angripes, fordi det blir ansett som et strategisk område det er viktig å sikre seg for en konkurrerende allianse. Småstater kan derfor komme til ulik konklusjon når det gjelder hensiktsmessigheten av å inngå i en allianse.

Beslutningsprosessen i NATO, som fremdeles er den dominerende allianse for de fleste småstater i Europa, er basert på konsensus og konsultasjoner. Selv om USA er den dominerende stat i NATO på alle områder har hver stat vetorett, uansett hvor liten den er, og enhver stat har rett til å bli hørt innen en avgjørelse blir tatt. Prosedyrereglene er ikke nedfelt i NATO-traktaten, men er i dag slik at ingen stat kan bli tvunget til å være med på en avgjørelse mot sin vilje, samtidig som ingen enkeltstat heller kan motsette seg at de andre gjennomfører kollektive aksjoner (Honkanen 2002: 23-24). Bruk av veto fra småstaters side er en uhyre sjelden foreteelse, og vil i praksis bare bli brukt som en siste utvei, da de politiske reaksjonene trolig vil bli svært negative, noe som vil ødelegge vedkommende stats goodwill i organisasjonen.

En småstat kan bruke ulike strategier når det gjelder å påvirke utviklingen innen en organisasjon som NATO. Den kan ifølge Allen Sens (1996:89-93) ha en ”glue strategy” hvor den søker å oppnå innflytelse og fremme sine sikkerhetsinteresser gjennom å fremme de felles verdier i institusjonen, slik at stormaktenes politikk i større grad basert på institusjonens felles verdier enn på deres vekslende nasjonale interesser. Problemet er imidlertid i hvor stor grad disse felles interesser virkelig påvirker stormaktenes beslutningssystem (Risse Kappen 1995:15-16). Alternativet er en ”dissolvent strategy” (Sens 1996:89-93), hvor vekten ikke legges på å skape konsensus basert på felles verdier, men å bruke formelle beslutningsregler basert på konsensus til å fremme nasjonale interesser. NATO er imidlertid ikke bare en formell organisasjon men også et nettverk av strukturer og mennesker som fyller disse strukturene, noe som gjør at kvaliteten og kontaktnettet til disse personene er svært viktig for den innflytelse småstater kan oppnå innen NATO.

Utviklingen av EUs felles sikkerhets- og utenrikspolitikk har også konsekvenser for beslutningsprosessen i NATO i den grad EU-landene etablerer felles standpunkter i forkant av beslutninger i NATO. Dette vil i så fall i vesentlig grad kunne minke småstatenes innflytelse i beslutningsprosessen. De mindre statene som er med i EU vil da være underlagt et press om

konsensus allerede før saken i NATO. Små NATO-land som ikke er med i EU vil bli marginalisert i beslutningsprosessen i den grad NATO-beslutninger utvikler seg til å bli en bilateral dragkamp mellom EU og USA.

Uansett er det regelverk, appell til felles verdier og interesser, og bruk av nettverk, ikke ressursgrunnlag som er den viktigste basis for småstaters innflytelse innen NATO.

Allianser, også NATO, har fått andre funksjoner og staters begrunnelser for å inngå eller fortsette i allianser har delvis andre enn under den Kalde krigen (Yalcin 2007). Deltagelse og innflytelse i NATO er imidlertid fremdeles viktig for mange småstater i Europa, noe som understrekes av at NATO til tross for utviklingen av den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk i EU er det fremdeles NATO som er den sentrale forsvarsallianse i Europa og den vestlige verden. NATO er endret, mange vil si svekket, men overlevde den Kalde krigen til tross for bortfallet av den felles trussel. At dette skjedde kan forklares på flere måter og ses ut fra perspektivene og interessene både til de små og de store statene i organisasjonen. NATO må være viktig for alle de ulike typer statene for å overleve.

At NATO har overlevd kan forklares ut fra ulike perspektiver i internasjonal politikk. Sett fra et realismeperspektiv er det naturlig at stater, og da spesielt småstater, har en generell interesse av å stå sammen mot ytre trusler (Heier 2006b, Hendrickson 2007). Dette kan være basert på en maktbalanselogikk (Waltz 1979) eller en trusselbalanselogikk (Walt 1987). Selv om det ikke eksisterer noen presserende trussel vil et alliansemedlemskap kunne sees på som en "forsikring" i tilfelle en slik trussel skulle oppstå en gang i fremtiden. En allianserelasjon kan også forsterkes gjennom at en småstat inngår en patron-klient relasjon med en stormakt i alliansen. Lord Ismays klassiske uttalelse om at hensikten med NATO var å holde amerikanerne inne, russerne ute og tyskerne nede, har fremdeles relevans i mange NATO-land, i alle fall når det gjelder de to første delene av denne hensikten. Russland er fremdeles ikke en del av det europeiske sikkerhetsfellesskapet, og dette gjør at en rekke mindre NATO-land fremdeles ser det som viktig å holde USA "inne". I tillegg er NATO nå også en viktig institusjon for det vestlige samarbeidet i kampen mot internasjonal terrorisme. Dette gjelder både styrkebidrag, samarbeid om etterretning, og koordinering av ulike forebyggings- og forsvarstiltak (Hansen m fl 2006).

Mowle beskriver de ulike interessene i forbindelse med opprettholdelse av NATO på følgende måte: "For the United States, NATO is a pool of military power interoperative with its own, but also a potential drag on the use of its own power. For the new (and potential) members bordering Russia, NATO remains its original identity of collective defense, but it is distracted by new and distant missions. For other new (and potential) members, NATO was a stepping-stone to respectability and the EU, but now a nag calling for unwanted expenditures. For the long-term members identified as transatlantic . . . NATO limits the deepening of European/French control over their sovereignty, but these links to the United States also undercut their bona fides in the EU. For the more Eurocentric long-term members, especially France, NATO gives Europeans a voice in American foreign policy, but only at the cost of

having to sometimes support that policy or risk losing the audience” (Mowle 2007:2).

NATO har derfor ikke lenger bundet sammen av en felles trussel, men av at institusjonen tjener de ulike staters interesser på forskjellige måter; hver stat har sin agenda når det gjelder interessen for at NATO opprettholdes. Men fordi USA er den politiske og militære kjerne i NATO-samarbeidet er et fortsatt amerikansk ønske å opprettholde NATO som en sentral sikkerhetspolitisk institusjon av avgjørende for de småstater som ser på NATO som viktig for sin sikkerhet.

En avgjørende betingelse for at NATO fortsatt skal fremstå som en institusjon som forsvarer de mindre europeiske medlemslandenes sikkerhetsinteresser er at NATO fortsatt blir sett på som en viktig og nyttig institusjon for USA. Dersom dette ikke lenger er tilfelle vil mye av det amerikanske insitamentet for å støtte medlemsstater som for overgrep innen en NATO-ramme bli mindre. Det er derfor i de mindre NATO-staters sikkerhetspolitiske interesse at NATO fortsatt fremstår som relevant for USA.

USA er allment akseptert som hegemon i det internasjonale system i dag og sentrale amerikanske politikere har ikke lagt samme vekt på NATO som det tilfellet var tidligere. Sett med amerikanske øyne kan NATO være både en ressurs og en hemske (Mowle 2007: 2). USA kan trolig mestre mesteparten av sine militære utfordringer uten hjelp fra allierte, og har også tidligere signalisert et klart ønske om ikke å trekke inn NATO som institusjon fordi bruk av amerikanske militære maktmidler i NATO ville føre til begrensninger som ble sett på som uheldige ”wars by committee”. Dette ble bl a understreket av daværende forsvarsminister Rumsfeld i januar 2002 i tale til National Defense University, hvor han også understreket at ”that the coalition must not determine the mission. It can stand and act alone”. (Grygiel 2006: 212) ”Coalitions of the Willing” ble derfor sett på som mer gunstige en formelle organisasjoner som NATO i mange sammenhenger. Dette kan ha konsekvenser for småstaters muligheter til å øve innflytelse fordi deltagelse i slike sammenhenger ikke gir mulighet til formell innflytelse gjennom NATOs beslutningsapparat, men skjer på amerikanske premisser.

Selv om USA trolig kan løse de fleste av sine militære oppgaver på egen hånd, og heller ikke trenger allierte for å motvirke andre stater som måtte ønske å utfordre dets dominerende rolle i internasjonal politikk, betyr ikke dette at NATO ikke er potensielt viktig for USA. Der USA kan ha nytte av allierte er i første rekke på to områder: på det politiske plan gir støtte fra andre land f amerikansk utenrikspolitikk større legitimitet, og på militære plan på områder der USA enten ikke selv har, eller ønsker å ha, tilstrekkelig kapasitet, og eventuelt å erstatte amerikanske styrker i situasjoner hvor disse er engasjert i andre oppgaver. Erfaringene fra Irak og Afghanistan har vist at det spesielt er stabiliseringsoperasjoner som representerer et problem for USA. For de småstater som fremdeles ser på NATO som avgjørende for sin sikkerhet er det derfor viktig at NATO er relevant for USA på disse områdene.

Det vil imidlertid være viktig for USA å redusere kostnadene et alliansesystem medfører; kostnader som kan være av økonomisk, militær og politisk karakter. De økonomiske

kostnadene går dels på å subsidiere ressursvake alliertes forsvar, dels på å belønne økonomisk enkeltstater som viser politisk eller militær lojalitet. Dette dreier seg i dag om forholdsvis beskjedne summer. Kostnadene er mer av politisk karakter. Vissheten om støtte fra USA kan også være et forhold som fører til at land i konflikt med f. eks. Russland i større grad fører en konfrontasjonspolitik enn en tilpasningspolitikk, noe man i Moskva selvfølgelig er klar over, noe som igjen øker de politiske kostnadene for USA.

De militære kostnadene ved et amerikansk alliansesystem har til nå ikke vært særlig store, men båndene til flere land som er i konflikt med andre stormakter vil alltid representere en usikkerhet, og kunne sette USA i en situasjon hvor landet vil måtte ta stilling til om det vil leve opp til de forpliktelser eller forventninger alliansebåndene medfører eller ta de politiske konsekvensene ved ikke å gjøre dette. Her er det sett med norske øyne spesielt konflikter som involverer Russland som er aktuelle.

Når det gjelder NATO betydning for USA, og også for de mindre statene innen NATO er det to spesielt forhold som er med på å bestemme den fremtidige betydningen av NATO: det er at NATO i stor grad har endret karakter fra å være en kollektiv forsvarsinstitusjon til å bli et organ for kollektiv sikkerhet, og at det er kampen mot internasjonal terrorisme som er det helt dominerende aspekt i det amerikanske trusselbildet (Buzan 2006). I tillegg er det også fremdeles usikkerhet om Russlands plass i det vestlige trusselbilde.

NATO har i stadig større grad blitt en institusjon som ikke i første rekke er rettet inn mot å forsvare medlemsstatene mot angrep på deres territorielle integritet eller suverenitet, de såkalte artikkel 5 operasjoner. I stedet har det blitt en institusjon som skal fremme internasjonal stabilitet gjennom å kunne gripe inn militære mot internasjonale aktører som blir ansett å bryte normer internasjonal atferd og/eller representere en trussel mot internasjonal stabilitet. NATO opererer i denne forbindelse ut fra en kollektiv sikkerhet modus. Dette gjaldt først på Balkan, og senere i andre deler av verden, som i Afghanistan. NATO opererer i denne funksjon delvis som et redskap for, eller som en forlengelse av, FNs sikkerhetsråd. NATO har imidlertid fremdeles også som oppgave å forsvare det enkelte lands territorielle integritet, en oppgave som fremdeles er viktig for de NATO som fortsatt mener å være utsatt for potensielle trusler fra andre stater. Dette fører til at det er to dimensjoner å ta hensyn når det gjelder hvilken funksjon allianser har for småstater i dag, og at også sammenhengen mellom disse to dimensjonene er viktig er viktig for land som deltar i en allianse som NATO.

Allianser har derfor en annen betydning nå enn under den Kalde krigen, både for de som eventuelt skal gi støtte ("eksportere sikkerhet") og de som skal motta støtte ("importere sikkerhet"). Det er imidlertid også viktig at det er en nær sammenheng mellom å "importere" og å "eksportere" sikkerhet, slik at det er viktig for land som mener de har et behov for å "importere" sikkerhet å fremstå som et land som også har vilje og helst også evne til å være med på å "eksportere" sikkerhet til andre, både i en kollektiv forsvars-, og kanskje enda mer i en kollektiv sikkerhets sammenheng.

Både ”eksportører” og ”importører” av sikkerhet går imidlertid inn i allianser, eller forblir i allianser, fordi det er noe de ønsker å oppnå. For små land kan dette være så vel militær, som politisk og økonomisk støtte (Grygiel 2006:210). Det er imidlertid det sikkerhetspolitiske aspektet, det vil si behovet for politisk og militær støtte som står mest sentralt for langt de fleste mindre NATO-land. Disse NATO-landenes behov på det sikkerhetspolitiske området er imidlertid svært forskjellige, avhengig av deres geostrategiske plassering.

For små medlemstater i NATO som fremdeles ser NATO som viktig for sin sikkerhet er det også viktig at NATO ikke ”utvannes”, men fremstår som en eksklusiv organisasjon, og at skillet mellom medlemmer og ikke-medlemmer er klart. Dersom dette skillet viskes ut vil troverdigheten av NATO i en Artikkel 5 sammenheng også svekkes. Derfor vil det naturlig være større skepsis vil ulike former for kvasi-medlemskap for stadig flere stater hos slike land. Det sammen gjelder holdningen til ideene om i stadig større grad å gjøre NATO til en global organisasjon men tilknytninger til land i andre verdensdeler.

NATO har tradisjonelt vært den fremste institusjon når det gjelder å produsere sikkerhet for sine medlemmer, selv om EU også har begynt å spille en viktig rolle på dette området. NATOs hovedfunksjon er imidlertid som allerede påpekt, ikke lenger å sørge for territoriell sikkerhet for sine medlemsland, men å være en institusjon som under amerikansk ledelse skal bidra til å fremme internasjonal stabilitet, særlig knyttet til kampen mot internasjonal terrorisme. Det er i praksis NATOs betydning som støttespiller til USA på dette området som gir NATO betydning som en relevant sikkerhetspolitisk aktør i dagens internasjonale bilde. Et NATO som ikke spiller rollen som støttespiller for USA på dette område vil i praksis kunne fremstå som en lite relevant institusjon og med en usikker framtid.

NATOs rolle i forbindelse med ikke-militære sikkerhetsutfordringer som er imidlertid begrenset. På dette området er trolig EUs rolle mer sentral, noe som også understrekes sterkt i EUs sikkerhetsstrategi (Solana 2003, Kjølberg 2006b). For de land som først og fremst ser sine sikkerhetsfordringer på det ikke-militære området er derfor ikke NATO så viktig rent sikkerhetspolitisk. Dette betyr imidlertid ikke at NATO er uten betydning også for disse statene. NATO er en svært viktig institusjon og arena for internasjonalt samarbeid og mellomstatlig kontakt, og deltagelse gir mulighet for både for påvirkning og informasjon. NATO som nettverk eller *Gemeinschaft* er viktig både for medlemsstater og for andre tilknyttede stater.

Det er mot denne bakgrunnen man må vurdere den sikkerhetslogikk som gjør seg gjeldende i ulike småstater når det gjelder deres NATO-politikk. Disse småstatene står som nevnt overfor svært forskjellige sikkerhetsutfordringer avhengig av deres geostrategiske posisjon, og har i tillegg ulik politisk og ideologisk basis, samt ulike holdninger i opinionen å ta hensyn til ved utformingen av sin politikk. Det er et slikt totalbilde småstater må forholde seg til når de vurderer kostnader og fordeler ved sin NATO-politikk.

For enkelte medlemsstater, i første rekke de som befinner seg i Russlands nærrområde, er

fremdeles den tradisjonelle sikkerhetslogikken, basert på mulig fare for væpnet overgrep fra en annen stat, fremdeles en realitet. Dette gjelder for de NATO-landene i dette området som også er EU-medlemmer, og i tillegg Norge og Tyrkia.

I følge tradisjonell realismetenkning skulle en liten stat søke å inngå i en allianse mot den sterkeste stat i systemet for å hindre at denne ble for dominerende. Det er imidlertid ikke uten videre klart at en slik strategi er mest hensiktsmessig for en liten stat. To andre forhold er trolig viktige i denne forbindelse; hvilken politikk den dominerende makt fører og hvilke trusler og utfordringer småstaten føler at den er utsatt for i sitt eget nærområde. Dersom den dominerende makt av ulike grunner ikke synes å representere noen trussel gjennom den politikk den fører kan man i stedet for en maktbalansetenkning få en trusselbalansetenkning (Walt 1987). Dette medfører at man ikke søker å balansere stater som innehar en overlegen kapasitet men heller søker å balansere stater som gjennom den politikk som føres vurderes å presentere en trussel mot ens interesser. Mulig intensjon, ikke kapasitet, blir dermed den utslagsgivende faktor når en stat vurderer mulig deltagelse i en allianse. Småstater har ofte lokale rivaler eller trusler som kan medføre mer presserende og nærliggende utfordringer enn en fjern supermakt. Derfor kan det sett fra en småstats øyne være gunstigere å søke supermaktens støtte mot lokale rivaler enn å alliere seg med lokale rivaler mot supermakten (Mowle and Sacko 2004: 24). Dersom småstatens ressurser er slik at den i alle fall ikke ville bety noen vesentlig styrkelse av en allianse mot den dominerende makt, vil det heller ikke være rasjonelt å utsette seg for den risiko å gå inn i en allianse mot den dominerende makt tross alt medfører (Mowle and Sacko 2004: 23).

”Bandwagoning”, å støtte seg til den sterke eller vinnende part, fremstår derfor i de fleste sammenhenger som en mer rasjonell strategi for en småstat, enn å delta i en anti-hegemonial allianse som kanskje har små muligheter til å vinne fram. Dermed får den også hegemonens velvilje, ikke dens fiendskap.

Selv om det er USA, og ikke Russland, som er den dominerende stat på det sikkerhetspolitiske området er det naturlig for disse statene å ha en trusselbalansetenkning og dermed føre en ”bandwagoning” politikk i forhold til USA og ikke en maktbalanserelatert allianse med Russland. Det er den lokale stormakt, Russland, som anses som den mulige trussel, og den dominerende supermakt, USA, som beskytteren.

Den klassiske maktbalansetenkningen er derfor lite egnet til å forklare alliansepreferanser i Europa etter den Kalde krigen. Det er teorien til Walt med vekt på ”trusselbalanse”, ikke Waltz med hans vektlegging av ”maktbalanse”, som gir forklaringen på atferden på dette området.

For disse småstatene kan en allianse medføre økonomiske, politiske og militære fordeler. Økonomiske fordeler i form av belønning for lojalitet og subsidiering av forsvar, men kanskje også at landet blir mer attraktivt som investeringsområde. Politiske fordeler skyldes dels at medlemskap i formelle organisasjoner som NATO åpner opp for deltagelse på en politisk

arena hvor et land kan være med på å prege denne organisasjons politikk til egen fordel (Honkanen 2002), men også at landets ledere vil bli knyttet opp mot mer eller mindre uformelle nettverk som gjør det mulig både å motta informasjon og å påvirke sentrale enkeltpersoner i andre stater. Medlemskap i allianser er også symbolsk viktig fordi det er et tegn på at landet har blitt funnet verdig til å delta i "klubben" på lik linje med den gruppen land man ønsker å bli en del av. Dette er svært viktig for stater som tidligere var en del av Sovjetunionen eller Warszawapakten.

I siste innstans er likevel sikkerhetsaspektet viktigst for svært mange stater når det vurderer medlemskap i en allianse. Alliansetilknytning for et land skaper en situasjon hvor andre land med aggressive hensikter må vurdere sannsynligheten som høy for at vedkommende land får hjelp fra sine alliansepartnere dersom et militært overgrep vurderes. Dette skaper en langt høyere terskel i forhold til et mulig overgrep enn dersom dette landet står alene overfor en motpart.

Sett fra en småstats synsvinkel er det derfor viktig både å skape en situasjon hvor amerikanerne i har et sterkest mulig insitament til å gi støtte til småstaten i en konflikt, men også å gjøre kostnadene forbundet med ikke å gi hjelp til vedkommende stat i en krisesituasjon størst mulig. Insitament til å gi hjelp kan skapes gjennom lojalitet til NATO og USA, og vilje til å støtte NATO og USA på det militære og politiske området (Mowle and Sacko 2004, Grygiel 2006, Newnham 2006).

Kostnader ved alliansemedlemskap

Deltagelse i allianser betyr ikke bare at man får hjelp fra andre, men at man også vil kunne måtte yte hjelp dersom andre stater i allianser er truet og at en småstat derfor også kan bli trukket inn i konflikter den ikke i utgangspunktet er engasjert i eller ønsker å bli en del av. For eksempel vil småstater som aktivt støtter USAs kamp mot internasjonale trolig bli mer utsatt for trusler fra de samme terrorister enn dersom de hadde holdt en lavere profil i denne kampen eller ikke vært med å gi støtte. Siden en rekke stater likevel deltar aktivt på dette området viser dette at fordelene ved å delta er viktigere enn ulempene.

Militære ytelser går på å stille styrker til disposisjon for alliansen, og å være med på forsvaret av andre land i alliansen som eventuelt blir utsatt for angrep. Disse militære ytelsene gjelder nå i stadig større grad NATOs rolle i en kollektiv sikkerhetsmodus, fordi trusselen mot NATO-landenes territorium ikke lenger er presserende, og derfor ikke i samme grad som tidligere resulterer i forventninger og krav om styrkebidrag. Nå er det krisehåndtering og stabiliseringsoperasjoner utenfor NATO-området som er i fokus. Små land som stiller militære styrker i slike situasjoner vil ofte være mer sårbare for motreaksjonene fra de styrkene brukes mot enn større land, fordi små land har færre ressurser til rådighet for å beskytte seg, samtidig som de har vanskeligere for å tåle tap.

Militære ytelser kan også på å gi bidrag til økonomisk svakere stilte allierte, å være med på å

finansiere fellesprosjekter som hele, eller deler av, alliansen står bak, eller måtte øke egne forsvarsbudsjetter etter påtrykk eller krav fra alliansen som sådan. Det første er en aktuell problemstilling for å små rike land, det andre for de små fattige land.

Politiske kostnader går dels på at et land ved å være del av en militær allianse signaliserer overfor andre stater at man tar standpunkt i viktige sikkerhetspolitiske saker, dels på at ens eget diplomatiske handlingsrom på enkelte områder kan bli begrenset ut fra lojalitet til allierte stater. Så lenge Russland og NATO ikke bare ser på hverandre som samarbeidspartnere, men også som konkurrenter og i siste instans som mulige fremtidige trusler, vil medlemskap i NATO kunne virke negativt inn på forholdet til Russland. Denne er en aktuell problemstilling for en del småstater i Russlands nærområde. Den samme argumentasjonen kan brukes om forholdet til visse muslimske grupper og bevegelser så lenge kampen mot internasjonal terrorisme er en så viktig del av NATO oppgaver.

De politiske kostnadene kan også komme i forhold til alliansepartnere, men da først og fremst dersom man ikke er villig til å stille opp å hjelpe når det kreves. Deltagelse i allianser fører til forventninger om at man er villig til å ta sin del av byrdene. Gjør man ikke dette skapes det negative reaksjoner. Derfor er det viktig for småstater som selv føler seg utsatt viser vilje til å stille opp når det er aktuelt. Dette er også en del av prisen man må være villig til å betale når man deltar i en allianse.

Her er det ikke lenger i første rekke snakk om økonomiske byrder, men politiske byrder forbundet med tap av menneske liv og eventuelt problemer med den hjemmelige opinion. Uttrykket "burden-sharing" har fått en annen betydning enn tidligere (Forster and Cimbula 2005). Hvem er det som skal utsette sine soldater for risiko og tap av liv? Dette er i dag viktigere enn økonomiske utgifter for de fleste europeiske land. "Burden" kommer imidlertid også inn i forbindelse med indre handlingsrom, men man kan ikke vente at man får samme forståelse for dette i omverdenen. Dette problemet, som vi skal se nærmere på senere, er i langt større grad et innenrikspolitisk problem man ikke får utenrikspolitisk kreditt for å løse.

Hver småstat vil ha sin agenda når det gjelder alliansedeltagelse, og det er langt fra gitt at de deler den dominerende makts målsetninger når de deltar i allianser generelt og i konkrete militære operasjoner spesielt. Det er ikke det felles mål, men de konkrete fordelene når det gjelder økonomi, politikk og ikke minst sikkerhet som er det vesentlige. Militærmakten blir derfor i stor grad et politisk virkemiddel, og militærmaktens effektiv måles i hvor stor påvirkning den har i Washington og Brussel, mer enn hvor effektiv den er for bekjempe de motstandere den settes inn mot. Militær effektivitet er selvfølgelig også viktig, men kanskje mest forbi man viser at man ikke bare er "willing", men også "able".

Polen var kanskje den stat innen NATO som gikk lengst i å legge en slik strategi til grunn for sin sikkerhetspolitikk (Wagrowska 2004 og Zaborowski 2003). Polens forsvarsminister Radek Sikorski uttrykte det slik: "we [Poland] supported the war in Iraq and have our troops there now not because we felt threatened directly by Saddam Hussein. ... We are there because of

our investment in a strong US-Polish relationship. We want to show the United States we will be with them when we are needed” (*op cit.* 215).

Enda mer konkret var Estlands forsvarssjef Ants Laaneots i et intervju med avisen Eesti Paevaleht ”Vi grenser til en uvennlig stat, for å si det mildt. Forholdet til Russland er vårt største problem med hensyn til å trygge vår sikkerhet”. Trusselen kan nøytraliseres ved å stole på NATOs væpnede styrker og ved å delta i NATO-opdrag, mente han. (Aftenposten 7. desember 2006).

Denne problemstillingen har blitt sett på som spesielt relevant for småstater i Russlands nærområde. Tormod Heier har argumentert for at mye av den samme logikken ligger til grunn for den norske politikken i forhold til engasjementet i Afghanistan. Det er viktig ikke å bli sett på som irrelevant og egoistisk i en allianse sammenheng dersom man selv ønske hjelp i en mulig krise: ”Being a small state on the outskirts of the European continent, outside the European Union, and on the rim of the Russian Federation, apprehensions of being perceived as irrelevant and egoistic was regarded as a worst-case scenario” (Heier 2006).

Fra offisielt norsk hold har imidlertid denne type argumenter ikke kommet like klart til uttrykk. Det nærmeste er forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsens svar til Morgenbladet da hun ble bedt om å kommentere en påstand fra professor Janne Haaland Matlary, om at den viktigste grunnen til å delta ute er at det sikrer USAs og NATOs vilje til å komme Norge til unnsetning. Svaret var da som følger: ”Det spissformulerer jo noe som er en realitet. Det at vi er med i Nato er jo basert på at vi ikke skal forsvare oss alene, og det er klart at vi kan ikke som Nato-medlem vente at alle skal støtte oss hvis ikke vi støtter andre” (Morgenbladet 7-13 juli 2006). Yter man militære bidrag vil man også få lydhørhet og aksept fra de dominerende aktører i en allianse som NATO (Heier 2005: 9).

Sett med en småstats øyne kan man si at de potensielle konflikter man står overfor representerer et kontinuum fra situasjoner som kan håndteres med egne til en situasjon hvor man kan være helt sikker på å motta hjelp fra allierte. Det vil imidlertid eksistere en ”gråson”, med et omfang som vil variere fra situasjon til situasjon, med konflikter som en stat verken kan håndtere på egen eller være garantert hjelp dersom noe skulle skje. Denne gråsonen kan gjøres mindre på to måter; enten ved å øke egen evne til å håndtere konflikter, eller ved å øke sannsynligheten for hjelp i en krisesituasjon, eller rettere sagt øke sannsynligheten for at den potensielle aggressor tror at vi får hjelp i en krisesituasjon. Det er i den siste sammenhengen at et lands politikk i en alliansesammenheng er viktig. Hensikten blir da å føre en politikk som gjør at alliansen, eller den dominerende stat i alliansen, ønsker å støtte dersom det kommer til konflikt. Hvilke forhold som virker inn på denne vurderingen er det aldri mulig å si noe sikkert om. Den dominerende aktørs egeninteresse må imidlertid anses å være viktig. Strategisk betydning av det truende land er derfor viktig, men også de politiske konsekvenser av ikke å hjelpe. Slike konsekvenser kan blant annet gå på troverdigheten som alliansepartner, men også at det å ikke støtte en klient vil undergrave muligheten til å opprettholde og utvikle patron-klient systemer, og føre til at truede stater heller tilpasser seg de stater som virker truende.

Småstater/klienter har derfor forventninger om ”trekkrettigheter” dersom de viser støtte og lojalitet.

Deltagelse i internasjonale operasjoner som er viktige for USA/NATO er derfor et viktig middel for å vise lojalitet og understreke at man ikke er ”free rider” men er med å ta ansvar, selv om det må betales med blod og har innenrikspolitiske kostnader. Dermed er deltagelse i internasjonale operasjoner et middel til å fremme egen sikkerhet fordi ”gråsonen” da blir mindre.

Det er derfor i interessen for småstater som føler seg utsatt eller truet å sikre et NATO som både er sterkt og relevant for USA, noe som delvis er to sider av samme sak. Dette gjør man ved å stille styrker, spesielt til den type operasjoner USA ikke kan håndtere med egne ressurser. Dette gjelder i dag i første rekke stabiliseringsoperasjoner. Dermed gjør man NATO viktig for USA og samtidig sikrer at det overlever på en måte som er til fordel for seg selv.

6 MILITÆRE STYRKEBIDRAGS – SALGSVARE OG BURDENSsharing

Mange små land, særlig i Europa men også i andre verdensdeler, står ikke overfor presserende trusler mot sitt territorium og har derfor ikke noe presserende behov for å ha store militære styrker til dette behov (Edmunds 2006). ”Much of the defence policies and the interventions by NATO countries are not now driven by existential concern for one’s own security, but occur as foreign policy with military means, whether as policies for positioning of one’s own country, or in response to the securitisation of humanitarian issues and human rights principles.” (Buzan and Wæver 2003:370).

Småstater er, og har vært, aktive deltagere i ulike former for internasjonale operasjoner, tidligere først og fremst i FN-regi, men nå i stadig større grad også i NATO- og EU-regi. Styrker fra småstater spesielt kanskje de i Europa, har i denne sammenheng enkelte komparative fortrinn, til tross for at de begrensede ressurser som er til disposisjon. Erwin Schmidl lister opp fem slike fortrinn (Schmidl 2001:86):

1. Fordi styrkene er mindre er de ofte bedre organisert, og ”alle kjenner alle”. Dette fører også til en større fleksibilitet.
2. Småstater har mindre budsjetter, and er derfor i større grad vant til å improvisere, og er trent opp til å være fleksible, noe som er en fordel både i fredsbevarende operasjoner og i andre former for stabiliseringsoperasjoner.
3. Småstater har også et bedre image enn store, noe som gjør at lokale motforestillinger ofte blir færre.
4. Småstater har som regel heller ingen nasjonale interesser å hevde i de aktuelle områdene, og har sjelden en kolonial fortid.
5. Småstater har ofte et ”mindreverdighetskompleks” i forhold til større stater, noe som gjør at det er ekstra viktig å vise at de kan gjøre en god jobb i slike sammenhenger.

Schmidl lister også en rekke problemer i forbindelse med småstaters deltagelse i internasjonale

operasjoner. De viktigste i denne sammenheng er bare i liten grad kan påvirke hvordan de internasjonale styrkene brukes, at de har mindre styrke å sette bak dersom det oppstår problemer, og at de ofte har vanskeligere for å tåle større tap. Dersom et lite land er villig til å håndtere disse problemene er det store muligheter for et land til å gjøre en god og positiv jobb i internasjonale operasjoner og dermed kunne bedre sitt internasjonale omdømme, generell og i forhold til de områder styrkes i og i forhold til de øvrige land som deltar i operasjonen. Dermed kan et lite land oppnå også sikkerhetspolitiske gevinster både ved at det kan bli mindre utsatt for angrep, dette gjelder spesielt de styrker som er satt inn, og ved at velvilje fører til støtte for en selv i en gitt situasjon.

Militærmakten kan derfor brukes som en "salgsvarer" som kan anvendes for å sikre seg økonomiske politiske eller sikkerhetspolitiske fordeler. Forsvaret blir derfor et sikkerhetspolitisk virkemiddel som skal påvirke allierte, men indirekte den potensielle aggressor, langt mer enn den part militærmakten anvendes mot. "Virkning i målet" er Brussel og Washington. Militærmakt blir en salgsvarer hvor man får innflytelse og sikkerhet igjen, men må eventuelt betale med livet til egne soldater. Å ofre menneskeliv i en konflikt som ikke har direkte sammenheng med et lands sikkerhet vil imidlertid i de fleste tilfeller være kontroversielt og føre til krav i opinionen om at soldatene trekkes hjem. Derfor er det helt vesentlig at den operasjonen styrkene deltar i blir ansett som legitim, det vil si "riktig" ut fra verdier som forsvars og basert på en beslutningsprosess som er i samsvar med lover og regler. Den regjering som stiller soldater til et internasjonalt oppdrag vil imidlertid svært ofte stå i en situasjon hvor de fordeler som eventuelt oppnås i forhold til omverdenen må veies opp mot de ulempene som kan oppstå på hjemmebane.

7 UTENFORSKAP

En del europeiske land er ikke medlemmer av både EU og NATO, og Sveits enkelte stater i det tidligere Sovjetunionen og enkelte andre tidligere kommuniststater på Balkan er ikke medlem av noen av disse institusjonene. Dette betyr likevel ikke at de institusjonene er uviktige for deres sikkerhet. I tillegg er ikke Danmark med i den felles forsvars- og sikkerhetspolitikken i EU, selv om landet er NATO-medlem. Ikke-medlemsskap i NATO skyldes i første rekke sikkerhetspolitiske føringer, som alliansefrihet og nøytralitet fra den Kalde krigens tid, mens ikke-medlemsskap i EU og ESDP mer skyldes skepsis i de aktuelle lands opinion. For de tidligere kommunistiske statene er situasjonen den at de er satt på "venteliste" for eventuelt fremtidig medlemskap i NATO og EU, mens situasjonen for Sveits tilfelle er en grunnleggende motvilje mot slik tilknytning basert på landets tradisjonelle, og til nå vellykkede, nøytralitet.

Den sikkerhetspolitiske politisk betydning for disse landene av NATO og EU ligger dels i fremtiden, gjennom at man ønsker fremtidig medlemskap, dels gjennom at de enkelte landene allerede nå søker samarbeid med disse institusjonene for dermed å få tettest mulig samarbeidsrelasjoner, og bli del av de strukturer og de nettverk som eksisterer i disse institusjonene, noe som igjen gir mulighet til påvirkning og informasjonstilgang.

De aktuelle "utenforland" kan ha ulike strategier for fremme sine sikkerhetsinteresser:

- stole på egne ressurser
- søke å oppnå fremtidig medlemskap
- delta i militært og sikkerhetspolitisk samarbeid med de aktuelle organisasjoner
- være "ekstern ressurs"
- påvirke gjennom "agenter" og diplomati
- tilpasning
- avskjerming og isolasjon

Denne listen bygger i stor grad på en som denne forfatteren har utviklet tidligere (Knutsen *et al* 2000:114-120), men er endret noe. Strategiene er ikke gjensidig utelukkende og kombineres av de ulike land på forskjellige måter.

Finland, og i noen grad Sveits, har tradisjonelt satset på å stole mest på egne ressurser i en forsvarssammenheng. Begge baserer dette på historiske erfaringer: positive erfaringer for Sveits' vedkommende, negative for Finland. Mens Sveits har kunne opprettholde sin nøytralitet har Finland sett at man ikke kan regne med hjelp når man blir angrepet, og kan derfor bare stole på seg selv.

Når det gjelder å arbeide for å oppnå fremtidig medlemskap i EU og NATO er det småstatene på Balkan som har den klareste uttalte politikken. De har et ønske om å fremme sine sikkerhetsinteresser gjennom medlemskap både i NATO og i EU. Her er det først og fremst tilbakeholdenhet fra disse to organisasjonene som står i veien for måloppnåelse. Når det gjelder utenforlandene i det tidligere Sovjetunionen er det høyst usikkert når NATO- og EU-medlemskap er aktuelt. Mens EU i første rekke er en politisk og økonomisk institusjon er NATO først og fremst en sikkerhetspolitisk og militær organisasjon, noe som reflekteres også i de eksplisitte eller implisitte krav som stilles til de stater som ønsker medlemskap. NATO forsøker gjennom en rekke tiltak å endre de aktuelle staters militære systemer slik at de kan tilpasses NATOs militære krav i en nær eller fjern fremtid. Dersom disse tiltakene gjennomføres av de potensielle medlemsstatene økes sannsynligheten for medlemskap. Når det gjelder mulig EU-medlemskap er det mer de økonomiske problemene de ulike landene har, og de økonomiske kostnader et medlemskap påfører EU som står i fokus, ikke de militære og sikkerhetspolitiske forhold.

Når det gjelder de nordiske er det indrepolitiske forhold som representerer bøygen når det gjelder medlemskap i EU og NATO og deltagelse i ESDP for Danmarks vedkommende. Både NATO og EU ville trolig ønske utspill i retning av medlemskap og ESDP-deltagelse velkommen. For disse landene er derfor denne strategien for tiden ikke aktuell politikk.

Når det gjelder deltagelse av utenforlandene i det løpende militære samarbeidet i NATO og EU er det igjen NATO som har det mest omfattende opplegg, men også EU åpner opp for en slik deltagelse. Dette foregår på NATOs og EUs premisser og gir ikke ikke-medlemstater noen

innflytelse i beslutningsstrukturen. En rekke land, som for eksempel Sverige, deltok i NATOs virksomhet på Balkan. Både Sverige og Finland har også nå tatt en prinsipiell beslutning om å delta i NATO Response Force (NRF) (Berlingske Tidende 18. april 2007). Norge er ett av de landene som har erklært seg villig til å stille enheter til EUs utrykningsstyrke, eventuelt i samarbeid med andre nordiske land.

Utenforland har også stilt styrker til hjelp for USA i en "coalition of the willing" kontekst, som i Irak. Dette gjelder også stater i det tidligere Sovjetunionen, som Ukraina og Georgia. Oppnåelse av amerikansk goodwill som motvekt mot Russland må regnes som et sterkt insitament til denne type militær innsats.

Ved å stille styrker til EU, NATO eller USA opptrer småstaten som en "ekstern ressurs" i forhold til disse, dvs at den stiller ressurser til rådighet for å påvirke deres syn på en selv i positiv retning, men forventning at dette er en form for langsiktig investering. De ressurser som stilles til rådighet behøver ikke nødvendigvis å være av militær karakter, selv om dette i mange sammenhenger kan være en spesielt god investering. Økonomiske og diplomatiske ressurser kan også være viktige i ulike sammenhenger. Norge har gjort dette ved flere anledninger, for eksempel gjennom sin diplomatiske innsats i Midtøsten og Sudan. Også Sverige og Finland har hatt en aktiv politikk på dette området.

Mer passive strategier som avskjerming og isolasjon kan også brukes, men slike strategier blir stadig mindre relevante etter hvert som det internasjonale kontaktnettet på alle områder blir stadig mer utbygget. Bare for stater som Island, på grunn dets geografiske plassering, og muligens Albania, på grunn av landets samfunnsmessige og politiske stilling, kan dette sies å være en delstrategi, men neppe noen viktig sådan.

8 NORMER OG VERDIER

Småstater kan også søke å fremme sine sikkerhetspolitiske mål ved deltagelse i institusjoner som ikke i første rekke er innrettet mot sikkerhetspolitikk, men som kan ha betydning for mellomstatlig atferd, og derfor også for et lands sikkerhet.

FN, OSSE og andre internasjonale institusjoner har betydning for småstaters sikkerhetspolitiske situasjon både fordi de kan utvikle normer og regelverk for internasjonal atferd og fordi de kan legitimere eller organisere og iverksette sanksjoner mot de som bryter slike normer. De kan også være med på å forebygge konflikter eller løse konflikter eller stabilisere tidligere konfliktområder enten gjennom diplomati og forhandlinger eller gjennom å organisere ulike former for støtte fra omverdenen i alle faser av en konflikt. Dette kan dels være med på å forhindre og å løse konflikter mellom stater, både småstater seg i mellom og mellom småstater og større stater, men også medvirke til større internasjonal stabilitet generelt. Det siste er særlig i de småstaters interesse.

De mindre stater spiller ofte en rolle i internasjonale organisasjoner som relativt sett er større

enn deres ressursgrunnlag skulle tilsi. I noen tilfelle, som i OSSE, skyldes dette avstemningsreglene, ved vekt på konsensus, noe som gir alle stater en formell vetorett. Bruk av den makten en slik vetorett gir er imidlertid ikke uproblematisk for småstater, fordi det kan undergrave effektiviteten og dermed betydningen av institusjoner som kan være viktige for å fremme småstaters innflytelse og sikkerhetsinteresser. En mer konstruktiv strategi for småstater er derfor å være aktive med hensyn til å finne fram til konsensusløsninger (Mosser 2001: 71-80). Dette krever igjen at småstater prioriterer sine, som regel begrensede, diplomatiske ressurser til bruk i slike institusjoner. En strategi man kan kalle "bruk av agenter" (Knutsen et al 2000) for å bygge nettverk og dermed påvirke andre internasjonale aktører.

En lignende tankegang ligger bak den neste strategien, som går ut på å bruke "agenter". Med dette menes her at en stat bevisst søker å få sine kandidater inn i nøkkelstillinger, enten i formelle organisasjoner, som FN, OSSE osv, eller i roller som ledere at ad hoc grupper som skal håndtere spesielle problemer. Dette er viktig for at ens eget lands problemstillinger blir kjent og at formelle eller uformelle nettverk kan bygges opp, for eventuelt å kunne utnyttes dersom sikkerhetspolitiske interesser skal fremmes.

OSSE var trolig viktigere for europeisk sikkerhet og stabilitet i 1990-årene enn institusjonen er i dag fordi en rekke "nye demokratier" da gjennomgikk en ofte turbulent fødsel og fordi KSSE hadde en viktig rolle når det gjaldt å hjelpe til å skape mer levedyktige og stabile demokratier i disse landene, og å forhindre konflikter disse statene i mellom. Fordi nesten alle "nye demokratier" kunne defineres som småstater, var OSSE viktig for mange småstaters sikkerhet i denne perioden. FNs rolle på dette området er først og fremst i andre verdensdeler, men konflikter i disse områdene kan være med på å undergrave internasjonal stabilitet og orden, og også skape grobunn for internasjonal terrorisme, men igjen kan true europeiske land, også de små.

OSSE og FN er viktig for å fremme et internasjonalt normsystem som gjør at den politiske pris en aggressor må betale for å angripe et annet land blir størst mulig. Dette er svært viktig for småstaters sikkerhet. I store deler av Europa har man allerede i dag en situasjon hvor stater ikke lenger ser angrep på hverandre som et alternativ for å fremme interesser. Dette "sikkerhetsfellesskapet" (Deutsch *et al* 1957) omfatter både EU og andre "vestlige" land, mens Russland fremdeles ikke kan betraktes som en del av dette sikkerhetsfellesskapet i den opprinnelige meningen av ordet. Det kan også være et internasjonalt normsystem som går på at en aggressor skal utsettes for sanksjoner, politiske økonomiske eller militære, dersom det bryter det internasjonale normverk, og spesielt dersom det foretar aggresjon overfor et annet land. Det er da i første rekke FNs sikkerhetsråd som skal legitimere og iverksette slike sanksjoner. Dette kan betraktes som en form for "kollektiv sikkerhet".

Omfattende militære sanksjoner, det vil si bruk av militære maktmidler mot en stat som bryter internasjonale normer for atferd, har ikke FN ressurser til å lede eller gjennomføre. FN-ledede militære aksjoner har i hovedsak vært av fredsbevarende, ikke fredsopprettende, karakter, selv om det tidligere klare skillet mellom ulike typer av militære operasjoner, også i FN-regi, er i

ferd med å viskes ut. FNs sikkerhetsråd kan imidlertid legitimere militære operasjoner fra internasjonale institusjoner eller grupper av stater som bruker militære virkemidler mot stater i tilfeller hvor de har forbrutt seg mot internasjonale normer.

Jo mer bruken av militære maktmidler blir underlagt internasjonale institusjonelle og normative begrensninger og jo høyere den politiske terskelen for å bruke militære maktmidler blir jo større blir, under ellers like forhold, sikkerheten for de småstater i det internasjonale systemet. Derfor er det så viktig for de europeiske småstaters sikkerhet og denne utviklingen har kommet så langt i Europa. Å styrke internasjonale normer er derfor hjelp til selvhjelp.

Småstater er også som regel interessert i å styrke formelle regler for atferd innen internasjonale institusjoner da dette kan være med på å sette rammer for, og dermed begrense, store staters maktutøvelse og dominans innen disse institusjonene (Risse-Kappen 1995: 225).

Vi har allerede diskutert hvordan småstater i dagens situasjon søker å fremme sine sikkerhetsinteresser gjennom å knytte seg til stater eller grupper av stater som representerer en motmakt mot de stater som eventuelt kan representere en trussel, først og fremst gjennom en såkalt trusselbalansetenkning. En annen måte å øke sin sikkerhet på er gjennom å søke å styrke de normer for internasjonal atferd og de institusjoner som fører til at den politiske prisen stater må betale for aggressiv atferd blir størst mulig. Dette er en virksomhet som baserer seg på et liberalt eller idealistisk syn på internasjonal politikk.

Et idealistisk syn på internasjonal politikk settes ofte opp som motsetning til et såkalt realistisk syn (Matlary, Lange). Denne todelingen er imidlertid ikke absolutt. En politikk som har som hensikt å fremme ideelle målsetninger kan også gi makt og innflytelse og dermed være et virkemiddel også i en realpolitisk sammenheng. Moralsk autoritet kan være en maktressurs i seg selv (Hall 1997: 594) fordi den innvirker på holdninger til en stat som søker å påvirke andre. Synspunktene får større legitimitet og derfor også større gjennomslagskraft, i alle fall i teorien.

Når det gjelder forholdet mellom strategi og verdier kan en verdipolitikk være et mål i seg selv, den kan være et ledd i en bevisst verdistrategi, eller en del av en realpolitikk (Matlary 2003: 4).

Verdidiplomati omfatter fredsmevling, fredsoperasjoner, bistand, demokratibyggning og menneskerettighetsarbeid, både multilateralt og bilateralt, mens. realpolitikk omfatter tradisjonelle, territorielt definerte, nasjonale interesser, først og fremst sikkerhetspolitiske og økonomiske (Matlary 2003:9). Verdibaserte internasjonale operasjoner kan derfor tjene både realpolitikk og verdipolitikk. Operasjoner som fremmer internasjonal stabilitet er klart til fordel ikke bare for det internasjonale system som sådan, men også for den enkelte stat som kan være avhengig av denne stabiliteten både av økonomiske og sikkerhetspolitiske årsaker. Styrking av demokratiske styreformere i andre derimot er mer verdipolitikk, selv om det kan argumenteres for at jo flere demokratier man får, jo fredeligere blir det internasjonale system, ut fra en ”demokratisk fred” tankegang. Ideelt engasjement kan medføre betydelig gevinst i

form av internasjonalt omdømme. Selv om det nødvendigvis er svært begrenset hva den enkelte småstat kan tilføre det internasjonale samfunn av demokrati, sikkerhet og stabilitet betyr derfor ikke dette at en slik politikk er lite effektiv sett med en småstats øyne. En stats politikk påvirker omverdenens syn på dette landet, og goodwill og sympati for et land kan øke dets innflytelse langt ut over det dets materielle ressursgrunnlag skulle tilsi (Grung og Malnes 2001:236-240).

Derfor er det ingen nødvendig motsetning mellom realpolitikk på den ene siden og ideal- eller verdipolitikk på den andre. På den annen side skapes det også lett et urealistisk bilde av et lands eget omdømme i omverdenen, noe som trolig også gjelder for Norges vedkommende (Østerud 2006), slik at den positive politiske, og særlig sikkerhetspolitiske, virkningen av denne type tilsynelatende "idealistiske" politikk er svært vanskelig å vurdere og umulig å måle.

9 INDRE HANDLINGSROM

Den innenrikspolitiske arena blir stadig viktigere også for utenriks- og sikkerhetspolitikken utforming. Dette endrer rammebetingelsene for utformingen av politikken, noe som igjen også kan påvirke den, eller i alle fall hvordan politikken blir fremstilt i det offentlige rom. Det er spesielt tre forhold som her er viktige, forhold som kanskje er viktigst i små land med demokratiske tradisjoner, som Norge.

Dette gjelder alle land, men spesielt for små land som bruker militære styrker som et sikkerhetspolitisk virkemiddel, og hvor sammenhengen mellom denne bruken av styrkene og nasjonale sikkerhetsinteresser ikke er selvinnlysende er. De utfordringene de militære styrkene skal møte fremstår ikke alltid som sikkerhetisert. Dette medfører at det stilles strenge krav til at den måten dette virkemidlet anvendes på må fremstå som legitimt, men det medfører også at bruken av militærmakten ikke lenger er "high politics" men er "low politics". Dette betyr at det er en del av den generelle politiske prosess og derfor inngår i en større politiske "hestehandel". Dette ikke bare gjør det vanskeligere å føre en sikkerhetspolitikk som fremstår som rasjonell ut fra rene nasjonale interesser, men gjør også sikkerhetspolitikken mindre forutsigbar, noe som igjen kan skape problemer både i institusjonssammenhenger og i forhold til andre nasjoner.

Rettferdiggjøring og legitimering blir viktig i forhold til interne avveininger. Bruk av militære styrker, og spesielt tap av liv, i konflikter som ikke er direkte knyttet til nasjonale sikkerhetsinteresser, vil ofte være kontroversielt, og derfor i utgangspunktet kunne ha lav intern legitimitet. Dette legger i så fall klare begrensninger på den handlefrihet en regjering har for å bruke slike styrker på å fremme nasjonale sikkerhetsinteresser på en slik indirekte måte. Høy ekstern legitimitet, det vil si at den involveringen i den konflikten styrkene skal settes inn i vurderes å være i samsvar med internasjonale normer for militær maktbruk, og lav risiko for tap av menneske liv er derfor viktig. Dette er forhold som legger begrensninger på de valg en regjering kan foreta når det gjelder å sette inn militære styrker i utlandet. Vi har derfor sett at et land som Polen nå har lagt om sin strategi på dette området ved å trekke seg ut av Irak og i

stedet satse på en sterkere EU-orientering i sin sikkerhetspolitikk (Wagrowska 2004: 4 og Zaborowski 2004: 11-16)

Matlary legger vekt på at utenrikspolitikken demokratisering endrer den i verdiretning og at realpolitikk derfor må fremstå som idealpolitikk (Matlary 2002). Bruk av styrker i internasjonale operasjoner må derfor fremstå i en ideell sammenheng, og ikke som en strategi som har til hensikt å fremme norske sikkerhetspolitiske interesser i forhold til NATO og USA. Den relative betydning av disse to beveggrunnene er det ikke mulig å si noe konkret om fordi det av grunner som allerede er anført er liten grunn til å tro at offentlige dokumenter gir noe fullgodt svar på dette spørsmålet. Det vil derfor i land som fremdeles føler seg utsikre på Russlands fremtidige i trusselbildet være naturlig å operere med to ulike strategier som jeg her vil kalle: "Nærmere deg min Gud" og "Det er makt i de foldede hender". Den første understreker betydning av realpolitikken og av et tett mulig samarbeid med NATO og særlig med USA. Den andre derimot er mer orientert i retning av ideal- og verdipolitikk, med vekt på internasjonale normer og institusjoner som FN.

10 KONKLUSJON

Sikkerhetspolitikken og den internasjonale struktur er nå vesensforskjellig fra det som var tilfelle under den Kalde krigen. Verden er i dag unipolar, med USA som den dominerende makt, og internasjonal terrorisme er en dominerende trussel. Samtidig har NATOs rolle blitt endret, fra en organisasjon som skulle forsvare medlemsstatene mot militære overgrep på deres territorium, til mer og mer å bli en globalt orientert organisasjon som skal bekjempe terrorisme og skape internasjonal stabilitet. USA understreker også betydningen av at NATO må fremstå som relevant dersom USA skal anvende den. Dette er den realitet småstater må forholde seg til når de skal fremme sine sikkerhetspolitiske og andre interesser.

Småstater, som andre stater, har et bredt spektrum av interesser, avhengig av geografisk plassering, økonomisk utvikling osv, men denne rapporten har konsentrert seg om europeiske staters situasjon. Så godt som ingen europeiske stater er nå utsatt for noen presserende trusler mot sitt territorium, og trusselen fra internasjonal terrorisme er også svært begrenset mot de fleste, i alle fall så lenge de ikke engasjerer seg aktivt og synlig i kampen mot internasjonal terrorisme. Til tross for dette finner vi i mange europeiske stater fortsatt et sterkt engasjement for NATO og stor villighet til å støtte USA i kampen mot internasjonal terrorisme, også med militære midler.

Det er en klar sammenheng mellom et lands geografiske plassering i forhold til Russland og dets engasjement i forhold til USA og kampen mot internasjonal terrorisme. Dette gjelder spesielt de nye østlige NATO-land, det "nye Europa", men også et land som Norge kan i alle fall delvis plasseres i denne kategorien. Det er nærliggende å se dette i sammenheng med en usikkerhet i disse landene om Russlands fremtidige utvikling og et behov for å sikre seg dersom denne utviklingen skulle gå i en uheldig retning. I tillegg blir USA støttet av land som tradisjonelt har hatt en politisk og kulturell identitet med USA, særlig i nordvest-Europa, blant

annet Norge. Forklaringen på dette kan i alle fall delvis finnes i allianseteori.

En stat med alliansetilknypning som føler at det kan komme i en konflikt med en annen stat står overfor tre nivåer av trusler: de den kan handtere på egen hånd, de den er garantert hjelp til å løse, og de konflikter som man verken kan løse selv eller er garantert å få hjelp til å handtere. Det er denne tredje kategori konflikter som er utfordringen, og her eksisterer det en forventning om at dersom man er en lojal alliert og yter hjelp til andre, vil man også motta hjelp; de såkalte "trekkrettigheter". Gjennom å støtte opp om NATO og om amerikansk politikk viser man lojalitet og villighet til å støtte andre, og forventer å få hjelp igjen. Derfor kan støtte for eksempel til krigen i Afghanistan ses på som hjelp til selvhjelp fordi det støtter opp under NATO, en organisasjon man fremdeles regner som viktig for egen sikkerhet.

Denne logikken er det vanskelig å finne klart belegg for i offisielle dokumenter fordi det også er politisk viktig å ha et godt forhold til Russland, både for i alle fall en del av Russlands naboland, og fordi NATO som organisasjon søker samarbeid med Russland, spesielt i kampen mot internasjonal terrorisme, og fordi en beskrivelse av Russland som trussel vekker internasjonal oppmerksomhet i en slik situasjon. Internasjonal innsats til støtte for NATO eller USA fremstilles derfor med rette eller urette som en mer eller mindre idealistisk innsats for internasjonal stabilitet. Det siste er spesielt viktig i demokratier hvor sikkerhetspolitikken må ha politisk støtte innad, både i opinionen og i det politiske system, og hvor det er liten tradisjon for en mer realpolitisk og "kynisk" strategisk tenkning.

Den internasjonale innsats blir derfor i noen stater presentert som en rasjonal realpolitisk innsats med vekt på egen sikkerhet, mens den i andre stater, deriblant Norge, blir iført et mer idealpolitisk kledebon. Det er imidlertid ingen nødvendig motsetning mellom realpolitikk og idealisme; idealpolitikk kan enten fremme realpolitiske mål eller være et mål i seg selv, og den samme politikken kan oppfattes som verdipolitikk av noen og realpolitikk av andre. Problemene oppstår når politikken møter virkelighetens verden i form av reaksjoner fra stater eller aktører, eller "body bags". Da blir kostnadene synlige, og reaksjonene kan komme, som f.eks i Polen. Bruk av militærmakt som et sikkerhetspolitisk virkemiddel for å påvirke ens venner har derfor både en utenrikspolitisk gevinst og en innenrikspolitisk pris.

LITTERATUR

- Antola, E. (2002), "The Future of Small States in the EU". I M. Farrell, S. Fella, og M. Newman (red.), *European Integration in the 21st Century*. London: Sage.
- Barnet N. Michael og S. Jack Levy (1991), "Domestic Sources of Alliances and Alignments: The case of Egypt, 1962-1973". *International Organization*, Vol. 45, No. 3: 369-396
- Buzan, Barry (2006), "Will the 'global war on terrorism' be the new Cold War", *International Affairs* (London), Vol 82, nr. 6:1101-1118.
- Buzan, Barry and Ole Wæver (2003), *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Choe Tae Wei (1999), "Security for Small States", *Journal of Singapore Armed Forces*, Vol

- 24, nr 4, Oct-Dec 1999. http://.mindef.gov.sg/safi/pointer/back/journals/1999/Vol24_4/9.htm
Besøkt 02-03-2007
- Deutsch, Karl *et al.* (1957), *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Duke, Simon W. (2001), "Small States and European Security", i Erich Reiter og Heinz Gärtner (red.), *Small states and alliances*:33-42
- Edmunds, Timothy (2006), "What are armed forces for? The changing nature of military roles in Europe", *International Affairs* (London), Vol. 82 (6):1059-1075
- Finrud, Anne (2003), *Et marginalisert Norge? – Ytre rammevilkår som premisser for Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom*, Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo, høsten 2003.
- Forster, Peter Kent and Stephen J. Cimbula (2005), *The US, NATO and Military Burden-Sharing*, London:Frank Cass.
- Goetschel, L. (1998), "The Foreign and Security Policy Interests of Small States in Today's Europe". I L. Goetschel (red.), *Small States Inside and Outside the European Union*. Dordrecht: Kluwer.
- Grung, Micheline Egge, og Raino Malnes (2001), "Folkerett og internasjonal politikk", i Jon Hovi og Raino Malnes (red.), *Normer og makt*, Oslo: Abstrakt forlag: 227-244.
- Grygiel, Jakub (2006), "Imperial Allies", *Orbis*, Spring 2006: 209-221.
- Hall, Rodney Bruce (1997), "Moral Authority as a Power Resource", *International Organization*, Vol. 51 (4): 591-622.
- Hansen, Annika *et al.* (2006), *Bekjempelse av internasjonal terrorisme – fra militærmakt til utviklingshjelp*. FFI/RAPPORT-2006/01763.
- Heier, Tormod (2006a), *Influence and Marginalisation – Norway's Adaptation to US Transformation Efforts in NATO, 1998-2004*, Summery delivered at the dissitation,
- Heier, Tormod (2006b), *Explaining the Persistence of NATO: A Realist, a Liberal and a Constructivist Perspective*. Prøveforelesning til doktorgrad
- Hendrickson, Ryan C. (2007), *NATO After September 11: Explaining the Alliance's Persistence*. Paper presented at the International Studies Association 2007.
- Henricksen, Alan K. (2005), "Diplomacy and Small States in Today's Word", in *Face of Man*, Vol. 2, *The Dr. Eric Williams Memorial Lectures*.
<http://textus.diplomacy.edu/thina/txgetxdoc.asp?IDeconv=3224> Besøk 07.03.2007
- Holst, Johan Jørgen (1985), "Lilliputs and Gulliver: Small States in a Great-Power Alliance" I Gregory Flynn (red.), *NATO's Northern Allies. The National Security Policies of Belgium, Denmark, The Netherlands, & Norway*. Totawa, NJ, Rowman & Allanheld.
- Holsti, K. J. (1995), *International Politics – A Framework for Analysis* (Seventh edition), Englewood Cliffs, N.J, Prentice-Hall
- Kjøberg, Anders (2006a) *Hva er sikkerhetspolitikk? Den norske atlantehavskomite: Interettekster*.
- Kjøberg, Anders (2006b) *EUs sikkerhetslogikk*, Kjeller, Forsvarets forskningsinstitutt, FFI/RAPPORT-2006/01857
- Knudsen, Olav F. (1996), "Analysing Small-State Security: The Role of External Factors". I W. Bauwens, A. Clesse og O.F. Knudsen, *Small States and the Security Challenge in the New*

Europe, London: Brassey's.

Knutsen, Bjørn Olav, et al. (2000) *Europeisk sikkerhet i en foranderlig tid: En analyse av Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske handlingsrom*, Kjeller Forsvarets forskningsinstitutt, FFI/RAPPORT-2000/00046.

Krause, Volker og J. David Singer (2001), "Minor Powers, Alliances, and Armed Conflict: Some Preliminary Patterns", i Erich Reiter og Heinz Gärtner (red.), *Small states and alliances*.

s

15-23-

Layne, Christopher (2002), "Offshore Balancing Revisited", *The Washington Quarterly*, Spring 2002: 233-248.

Matlary, Janne Haaland 2002, *Verdidiplomati – kilde til makt?*, Oslo, Makt- og demokratiutredningens rapportserie, Rapport 46. august 2002.

Mosser, Michael (2001), "Engineering Influence: The Subtile Power of Small States in the CSCE/OSCE" i Erich Reiter og Heinz Gärtner (red.), *Small States and Alliances*, p. 63-84.

Mowle, Thomas S. (2007), *NATO: The Laundry Wagon of a Unipolar World*. Paper presented at the International Studies Association 2007.

Mowle, Thomas S., and David H. Sacko (2004), *The Unipolar Dilemma: Bandwagons, the Balkans, and Baghdad*. Paper presented at the International Studies Association 2004.

Newnham, Randall E. (2006), 'Coalition of the Bribe and Bullied?' *U.S. Economic Linkage and the Iraq War Coalition*, Paper Presented at the International Studies Association 2006.

Nye, Joseph (1990), *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York: Basic Books.

Petersen, Nikolaj (1998), "National Strategies in the Integration Dilemma: An Adaptation Approach", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36, No. 1, March 1998: 33-54.

Putnam

Reiter, Erich (2001), "Introductory Comments on the Objective of the Small States and Alliances Workshop", i Erich Reiter og Heinz Gärtner (red.), *Small states and alliances*,: 11-14.

Reiter, Erich og Heinz Gärtner (red.) (2001), *Small states and alliances*, Heidelberg og New York, Physica-Verlag.

Rieker, Pernille og Bjørn Olav Knutsen (2003) *RUs "nye" sikkerhetspolitikk: Bekjempelse av terrorisme og internasjonal kriminalitet*, Kjeller, Forsvarets forskningsinstitutt, FFI/RAPPORT-2003/01301.

Risse-Kappen, Thomas (1995), *Cooperation Among Democracies: The European Influence on US Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press.

Rothstein, Robert L. (1968), *Alliances and Small Powers*, New York, Columbia University Press.

Royds, Mollie (2000), "Middlepowerism in the Post-Cold War Era: A Critique of Axworthy's Security Policy", *Journal of Military and Strategic Studies*. The Electronic Journal of the Centre for Military and Strategic Studies, Spring 2000. <http://www.jmss.org/2000/article4.html>
Besøkt 07.03.2007

Sens, Allen (1996), "Small States Security in Europe: Threats, Anxieties and Strategies After the Cold War", i Werner Bauwens, Armand Cleese og Olav F. Knudsen (eds.), *Small States*

- and the Security Challenges in the New Europe*, London: Brasseys.
- Solana, Javier (2003), *A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy*, Brussel.
- Vital, David (1967), *The Inequality of States: A Study of Small Power in International Relations*, London og Oxford: Clarendon Press.
- Wagrowska, Maria (2004), *Polish Participation in the Armed Intervention and Stabilization Mission in Iraq*, Warszawa, Center for International Relations, Reports & Analyses 08/04
- Wallace, W. (1999), "Small European States and European Policy-Making: Strategies, Roles, Possibilities". I W. Wallace *et al.* (red.). *Between Autonomy and Influence: Small States and the European Union*. Arena Report No. 1/99. Oslo: Arena.
- Walt, Steven M. (1987), *Origins of Alliances*, Ithaca; Cornell University Press.
- Waltz, Kenneth N. (1979), *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- Wendt, Alexander (1992), "Anarchy is What States make of It", *International Organization*, Vol 46: 391-425.
- Wivel, Anders (2005), "The Security Challenge of Small EU Member States: Interests, Identity and the Development of the EU as a Security Actor", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43. Number 2: 393-412.
- Yalcin, Hasan (2007), *Alliance Formation under the Unipolar Structure*. Paper presented at the International Studies Association 2007.
- Zaborowski, Marcin (2003), *Between Power and Weakness: Poland – A New Actor in the Transatlantic Security*, Warszawa, Center for International Relations, Reports & Analysis 14/03
- Zaborowski, Marcin (2004), *From America's protégé to constructive European. Polish security in the twenty-first century*. Paris, The European Union Institute for Security Studies, Occasional Paper 56, December 2004.
- Østerud, Øyvind (2006), "Lite land som humanitær stormakt?", *Nytt norsk tidsskrift* nr 4 2006: 303-316.