

FFI RAPPORT

AMERIKANSK MILITÆRTEKNOLOGI OG FORHOLDET TIL EUROPA

NYHAMAR, Tore

FFI/RAPPORT-2003/02410

FFISYS/845/161.1

Godkjent
Kjeller 3 desember 2003

Ragnvald Solstrand
Forskningsjef

**AMERIKANSK MILITÆRTEKNOLOGI OG
FORHOLDET TIL EUROPA**

NYHAMAR, Tore

FFI/RAPPORT-2003/02410

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

FORSVARETS FORSKNING SINSTITUTT (FFI)
Norwegian Defence Research Establishment

P O BOX 25
 NO-2027 KJELLER, NORWAY

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

REPORT DOCUMENTATION PAGE

1) PUBL/REPORT NUMBER FFI/RAPPORT-2003/02410 1a) PROJECT REFERENCE FFISYS/845/161.1	2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED 2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE	3) NUMBER OF PAGES 44		
4) TITLE Amerikansk militærteknologi og forholdet til Europa American Military Technology and Transatlantic Relations				
5) NAMES OF AUTHOR(S) IN FULL (surname first) NYHAMAR, Tore				
6) DISTRIBUTION STATEMENT Approved for public release. Distribution unlimited (Offentlig tilgjengelig)				
7) INDEXING TERMS <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> IN ENGLISH: a) <u>Transatlantic Relations</u> b) <u>Security Policy</u> c) <u>NATO</u> d) <u>Military Technology</u> e) <u>USA</u> </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> IN NORWEGIAN: a) <u>Transatlantiske forhold</u> b) <u>Sikkerhetspolitikk</u> c) <u>NATO</u> d) <u>Militærteknologi</u> e) <u>USA</u> </td> </tr> </table>			IN ENGLISH: a) <u>Transatlantic Relations</u> b) <u>Security Policy</u> c) <u>NATO</u> d) <u>Military Technology</u> e) <u>USA</u>	IN NORWEGIAN: a) <u>Transatlantiske forhold</u> b) <u>Sikkerhetspolitikk</u> c) <u>NATO</u> d) <u>Militærteknologi</u> e) <u>USA</u>
IN ENGLISH: a) <u>Transatlantic Relations</u> b) <u>Security Policy</u> c) <u>NATO</u> d) <u>Military Technology</u> e) <u>USA</u>	IN NORWEGIAN: a) <u>Transatlantiske forhold</u> b) <u>Sikkerhetspolitikk</u> c) <u>NATO</u> d) <u>Militærteknologi</u> e) <u>USA</u>			
THESAURUS REFERENCE:				
8) ABSTRACT <p>The topic of this report is the impact of American superiority in military technology on transatlantic relations. First, the concept of the Revolution in Military Affairs (RAM) is discussed. Then the report outlines the power base of the USA. A historical perspective on the transatlantic relationship during four recent military conflicts is offered. The report analyzes which factor are important for understanding the relationship between the USA and her allies today, focusing on the impact of the current gap in military technology. Three different views on the role of military technology for transatlantic relations (Ole Wæwer, Julian Lindley-French and Kori Schake) are discussed. Finally, it is concluded that the changes in military technology has made the use of military power more feasible as a policy instrument in international relations. These wars tend to be constrained politically, challenging the transatlantic relationship by making allies less useful to the USA and challenging European perceptions of international norms. Peacekeeping and stabilizing operations are identified as the Achilles' heel of American military power. Key to the nature of the future transatlantic relationship, it is argued, is the US political perception of allied contribution to stabilizing operations.</p>				
9) DATE 3 December 2003	AUTHORIZED BY This page only Ragnvald Solstrand	POSITION Director of Research		

ISBN-82-464-0776-7

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

1	INNLEDNING	7
1.1	Militær revolusjon?	7
1.2	USAs posisjon	8
1.3	Tilbake til fremtiden: Virkninger hvis begrenset politisk krig blir realistisk	9
2	MILITÆRE KONFLIKTER, TEKNOLOGI OG USAS ALLIERTE I HISTORISK PERSPEKTIV	13
2.1	Den kalde krigen	13
2.2	Golfkrigen 1990-91	13
2.3	Operation Allied Force i Kosovo 1999	14
2.4	Afghanistan 2001	15
3	USAS BEHOV FOR ALLIERTE 1989-2003	17
3.1	Allierte som mål i konflikten	17
3.2	Begrenset krig: Politisk militær strategi og taktikk	18
3.3	Behovet for allierte styrker	21
3.4	Alliert territorium og infrastruktur	22
3.5	USAs allierte i amerikansk opinion	23
3.6	Amerikanske militære doktriner og sikkerhetspolitikk	24
4	MILITÆRTEKNOLOGI OG AVSTANDEN OVER ATLANTERHAVET	29
4.1	Militærteknologi og sikkerhetisering	29
4.2	Fra europeisk synsvinkel: Julian Lindley-French	30
4.2.1	Kulten om amerikansk eksepsjonalisme	31
4.2.2	Militariseringen av amerikansk utenrikspolitikk	31
4.2.3	Snever amerikansk unilateralisme	33
4.2.4	Forbedring av transatlantiske forbindelser	36
4.3	Et amerikansk syn: Kori Schake	36
4.3.1	Hva må gjøres? Konstruktiv duplisering!	38
4.4	Militærteknologi og politisk kløft. En sammenfatning	39
5	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	43

AMERIKANSK MILITÆRTEKNOLOGI OG FORHOLDET TIL EUROPA

1 INNLEDNING

Den kalde krigens slutt var også slutten på den totale krigen. Den militærteknologiske utviklingen har samtidig bidratt til å gjøre krig for begrensede politiske mål mer aktuelt for USA. Hva blir konsekvensene for de allierte til den eneste stat i verden som kan nå sine mål med militære midler? Hvordan vil dette påvirke Norges situasjon? Hvordan vil det endre rammene for norsk sikkerhet - EU, NATO, forholdet over Atlanteren og folkerettens institusjoner? Før vi kan antyde noen svar på disse politiske utfordringene, bør vi kjenne hovedtrekkene i den militærteknologiske utviklingen, slik at vi forstår hva moderne militære operasjoner faktisk innebærer. Vi skal forsøke å anskueliggjøre hva moderne militærteknologi betyr ved bevisst å benytte journalistiske virkemidler.

1.1 Militær revolusjon?

Talibankrigere i oktober 2001, en gjeng skjeggete menn bevæpnet med Kalashnikover og rakettkastere. Bare ti år tidligere har de beseiret og ydmyket supermakten Sovjetunionen. Afghansk borgerkrig har vært deres hverdag siden. Nå er de i krig med USA, den gjenværende supermakten. Men denne krigen likner ikke på noe de har opplevd. I ukevis har de kjempet mot en fiende de ikke kan se, men som på uforklarlig vis kan se dem. Bomber kommer ned fra himmelen som om de var festet til Talibankrigerne med usynlige snorer. For mange talibaner må amerikanerne ha fortonet seg som vesener fra en annen planet. De fantes på himmelen eller bortenfor horisonten, et eller annet sted, men man fikk aldri oppleve dem på nært hold. Amerikanske krigere var mektige hinsides fatteevne. Taliban hadde grunn til å være overrasket og forvirret. De var de første ofre for en rekke militærteknologiske nyvinninger.¹ Det finnes allerede en stor militær litteratur om at verden nå opplever en militærteknologisk revolusjon (Revolution in Military Affairs, heretter RMA). Om dette er en riktig betegnelse avhenger av hvor hurtig og omfattende man mener slike endringer må være for å kvalifisere som en 'revolusjon', og av hvor vidt man skal forstå 'militærteknologi'. Mange krever at teknologien må endre selve måten krig føres, før den kan kalles revolusjonerende.²

Det viktigste er å forstå hva de militærteknologiske endringene det siste tiåret faktisk innebærer. I slagordsform består revolusjonen i at presisjonsvåpen knyttes sammen med kunnskap på en måte som radikalt øker evnen til effektiv krigføring. I kapasitetsøkningen kan man skille ut tre avgjørende felt for teknologiske nyvinninger. Det første feltet er etterretning, overvåking og oppklaring. Det andre feltet er avansert kommando, kontroll og informasjon (KKI). Det siste feltet er presisjonsstyrte våpen.

¹ Skildringen av hvordan Taliban opplevde amerikansk teknologisk krigføring finnes i *Newsweek*, 10. desember 2001 (American edition).

² For ett eksempel, se Brian R. Sullivan (1998), "The Future Nature of Conflict: A Critique of "The American Revolution in Military Affairs" in the Era of Jointery", *Defense Analysis* 14:2, 91-100, s. 92.

Teknologiutviklingen på disse tre feltene gir viktige operasjonelle forbedringer som mer presise angrep, hurtigere og mer langtrekkende forflytning og informasjonsdominans. Mer nøyaktige våpen gjør det ikke bare mulig å ramme fienden på større avstand, men vil også redusere egne tap og utilsiktet skade. Det var den amerikanske evnen til å ramme Talibankrigrerne fra så langt hold at de aldri så fienden som overrasket dem slik. Økt evne til hurtig forflytning over lange avstander gjør krigen til en serie trefninger mellom egne, kampklare og sammenholdte styrker og en uforberedt fiende med spredte styrker. Dette viste seg for eksempel å være en treffende beskrivelse av situasjonen mellom de irakiske og amerikanske styrkene våren 2003. Men informasjonsdominans er det viktigste, evnen til å svekke eller helt ødelegge fiendens evne til å samle inn, systematisere, lagre og spre informasjon. Talibans informasjonskapasitet var alltid svært begrenset. Informasjonen bestod langt på vei av hva den enkelte kriger kunne se med sine egne øyne, og amerikanerne ødela raskt Talibanstyrkenes evne til å dele selv denne informasjonen med hverandre.

Informasjon er nøkkelen i den militærteknologiske utviklingen. Informasjonsdominans har tre fasetter. Den første er bevisstheten om egen situasjon. Amerikanerne i Afghanistan og Irak hadde svar på de tre grunnleggende spørsmål som har opptatt soldater til alle tider: "Hvor er jeg? Hvor er kameratene mine? Hvor er fienden?" Taliban og irakerne hadde på sin side dårlig oversikt over egne styrker, og manglet helt oversikt over hvor amerikanerne befant seg. Den andre fasetten er situasjonsbevissthet, at alle egne styrker på alle nivåer har en felles, delt oppfatning av slagmarken. Den siste fasetten er evnen til å forstå hva motstanderen vil gjøre og å være i stand til å komme ham i forkjøpet.³

En dramatisk forskjell i militær slagkraft oppstår når dominans på alle de operasjonelle områdene opptrer sammen. For eksempel kunne amerikanske styrker kombinere sin overlegne kunnskap om hvor fienden var, med evnen til hurtig å komme seg så nær at de kunne ramme Talibans og irakiske styrker svært presist på avstand. Når nyvinningene opptrer sammen, kan man love raske, avgjørende seire med svært små egne tap, og liten utilsiktet skade. Da har man tatt skrittet fra å vinne trefningene til raskt å vinne krigen. Endringene har *strategiske* konsekvenser.

1.2 USAs posisjon

Aldri har noen enkeltstat dominert verden slik USA gjør nå. USAs internasjonale maktstilling skyldes at landet gjør seg gjeldende på alle områder som gir makt: økonomiske, ideologiske, institusjonelle og militære. I løpet av 1990-årene ble USA sterkere økonomisk i forhold til Europa og spesielt Japan. Mens Japan har vært i økonomisk tilbakegang siden 1989, opplevde USA sin lengste sammenhengende økonomiske vekstperiode 1992 – 2001. Men USAs økonomi har potensielle utfordrere i EU, og på lengre sikt i Kina.

I ettertid er det også lett å se at overlegen ideologisk appell var USAs store fortrinn fremfor Sovjetunionen i Den kalde krigen. Sovjet var bare fryktet for sin store militære slagkraft. USA stod for frihet i Praha, Berlin og på Den himmelske freds plass. Joseph Nyes bok fra 1990 *Bound to Lead* pekte tydelig på den avgjørende betydning det har å kunne få andre til å gjøre som en vil fordi de beundrer, ser opp til og ønsker å etterligne en. Det er i seg selv et interessant

³ I militær språkbruk heter dette å "komme på innsiden av motstanderens OODA-sløyfe". Her står OODA for Observe, Orient, Decide, Act som handlingskjeden fra noe blir oppdaget til tiltak iverksettes.

spørsmål om USAs ideologiske appell er like stor idag som den var under Den kalde krigen.⁴ Institusjoner som NATO, WTO og i noen grad FN var formet av USA sterke stilling etter annen verdenskrig. Når USA i dag nøler med å la seg binde av internasjonale institusjoner, skyldes det styrke. Viktige krefter innen USA mener at selv de internasjonale institusjoner som er relativt gunstige for amerikanske interesser, ikke er bra nok. Amerikansk styrke er slik at USA kan synes å klare seg bedre hvis disse institusjonene blir svekket. Men akkurat dette aspektet ved Bushadministrasjonens politikk er omstridt innad i USA.

Det er likevel på det militære området USAs overlegenhet er størst. Landet står alene for over 40% av de ressurser som brukes på militære formål i verden idag. Pentagons budsjett er større enn de neste ni statene i verden tilsammen, og en god del mer enn dobbelt så stort som resten av NATO. *Økningen* i det amerikanske forsvarsbudsjettet etter den 11. september 2001 er større enn den nest største militærmaktens (Storbritannia) *totale* forsvarsbudsjett. Selv disse tallene gir et for beskjedent bilde av amerikansk militær makt. USAs militærteknologiske overlegenhet forstørrer nemlig maktforskjellen.

1.3 Tilbake til fremtiden: Virkninger hvis begrenset politisk krig blir realistisk

Hvilken rolle spiller militærteknologi for forholdet mellom USA og Europa? Gjør den militærteknologiske utviklingen krig til et realistisk virkemiddel igjen for amerikanerne, mens europeerne går enda lenger i avskrive bruken av militærmakt? Hvis vi får en tilbakevending til den klassiske maktpolitikens syn på bruk av militære instrumenter, vil en avgjørende forskjell være at tidligere skjedde bruken i et system av tilnærmet balanse mellom stormaktene, mens USA idag dominerer et unipolært system.

Men først noen ord om hvordan hva som studeres i rapporten påvirker fremstillingen. Analysen omfatter mange kollektive aktører: USA, Europa, NATO, EU, og de enkelte europeiske land, herunder Norge. Kollektive aktører har strengt tatt ingen realitet som subjekter i den forstand at de selv har oppfatninger og ønsker. Av praktiske grunner behandles likevel ofte "som om de var subjekter." En begrunnelse for allikevel å behandle dem "som om", er at om kollektive aktører ikke har realitet *som* subjekter – fordi de i siste instans består enkeltindivider – kan kollektive aktører ha realitet *for* subjekter. De kan være gjenstand for holdninger, følelser og oppfatninger som ikke kan reduseres til holdninger, følelser og oppfatninger om individene som inngår i kollektivet.⁵ Man ha en oppfatning av USA som en mulig alliansepartner uten å ha en tilsvarende oppfatning om hver enkelt amerikaner. Eller man kan frykte USAs innflytelse uten å være redd amerikanere. Tilsvarende kan EU være gjenstand for frykt eller identifikasjon. Denne rapporten handler om forestillinger om kollektiver som er en realitet for mennesker.

Rapporten beskriver også bevisst disse holdningene, følelsene og oppfatningene i klare ordelag, som lett kan oppfattes som litt unyansert. Grunnen er at rapporten søker å vise hvordan slike oppfatningene om kollektive aktører inngår i forklaringen til menneskers handlinger. Det finnes et solid empirisk belegg for at de oppfatninger som har størst forklaringskraft på politiske utfall er forholdsvis enkle. Det er betydningen for politiske utfall som er rapportens emne. Utsagnet

⁴ Joseph Nye, (2002), *The Paradox of American Power: Why the World's only Superpower Can't Go It Alone*. . Oxford University Press, New York, s. 8ff. Christopher Coker, 'September 11th and its Implications for EU and NATO', The Norwegian Atlantic Committee Security Policy Library 1: 2002.

⁵ Jon Elster (1989), "Historieforskning og vitenskapsfilosofi", *Vitenskap og politikk*. Universitetsforlaget, s. 208.

nedenfor om at "USA [kan] fremstå som uberegnelig og med en litt farlig villvestmentalitet", er altså verken en generell europeisk oppfatning, eller en karakteristikk av USA. Det er en karakteristikk av en oppfatning som er tilstrekkelig forankret til å forsvare en plass i en analyse av transatlantiske forhold. Rapporten bør leses med bevissthet om hvilken type av utsagn det dreier seg om.

En første, helt sentral konsekvens er USAs reduserte militære behov for allierte. Den nye evnen til krigføring med små tap og liten utilsiktet skade gjør at bruk av militær makt for politiske formål i større grad enn før fremstår som mulig og regningssvarende for amerikanske beslutningstagere. Den praktiske muligheten til å bruke militære midler er i sin tur en nødvendig forutsetning for den plass forebyggende krig har fått i USAs nasjonale sikkerhetsstrategi fra 2002. En viktig faktor i amerikanernes behov for allierte er hvor store militære styrker det er behov for i slike kriger. I moderne militæroperasjoner som *Operation Allied Force* og *Enduring Freedom* brukte man relativt små styrker. Det skyldtes imidlertid både motstandernes militære svakhet og den militærteknologiske utviklingen. Krigen mot Taliban er en av de mest asymmetriske kriger verden har sett. Erobringen av Irak (*Operation Iraqi Freedom*) i 2003 ble gjennomført med under halvparten av den styrken som krevdes for å gjenerobre Kuwait i 1991. På den annen side hadde krignederlaget i 1991 og den påfølgende embargoen svekket Irak kraftig militært, noe som gjorde at USA stod overfor en mye svakere militær motstander våren 2003. Alt annet likt har den militærteknologiske utviklingen gitt større militær effekt med færre folk, men siden motstanderen alltid variere, er det vanskelig å si nøyaktig hvor mange færre som behøves. Vi skal komme tilbake hva slags militære motstandere som man vil stå overfor i terrorismebekjempelse. Forsvarsminister Rumsfeld ønsket en mindre styrke mot Irak, for å demonstrere at militær makt kan være et realistisk virkemiddel. I sum betyr det at i dagens situasjon er ikke USA avhengig av allierte militære styrker for å nå sine mål, inkludert allierte med militære kapasiteter av samme type som de amerikanske.

USAs mulighet til å bruke militær makt til krigføring for politiske formål virker fremmedgjørende overfor et Europa som idag langt på vei mangler denne evnen. Spør man eksperter om de europeiske NATO-landene alene kunne beseiret Saddam Husseins regime militært, får man forskjellig svar. Det som er sikkert at en slik aksjon ville innebære for store tap og løpe for store risiko for å mislykkes, til bruk av militærmakt vil fremstå som et realistisk alternativ for selv en allianse av europeiske land. For mange europeerne kan USA derfor fremstå som uberegnelig og med en litt farlig villvestmentalitet når landet gjennomfører en slik aksjon. For amerikanerne kan Europa på sin side fremstå som lite handlekraftig, fordi man bare har lunken tro på seg selv og sine verdier.

En annen konsekvens ved utviklingen er at håndheving av internasjonale regler med makt kun kan skje ved hjelp av amerikanske militære midler. Håndheving av vedtak i FNs sikkerhetsråd vil alltid være begrensede, politisk motiverte aksjoner. Idag er det nettopp slike aksjoner amerikansk militærteknologi har gjort USA alene i stand til å gjennomføre. Dette gjør verdenssamfunnet avhengig av USA. Alle samhandlingsforhold USA inngår i, blir asymmetriske i sitt vesen. Et USA som ikke trenger noen, men som alle trenger, forsterker ulikhetene som skyldes USAs størrelse. Hos mange amerikanere skaper dette en følelse av at USA yter noe andre ikke gjør. Det oppleves som litt urettferdig, og som noe som gir rett til særbehandling. Europa, derimot, kan lett fremstå som en gratispassasjer som ikke trekker sin del av lasset i håndteringen av global sikkerhet.

USAs militære kapasitet gir på den annen side USA incentiv til å unngå FN, der disse kapasitetene fremstår som alternative og relevante midler for å nå landets mål. FN-systemet bruker tid på å fatte beslutninger som ikke alltid samsvarer nøyaktig med amerikanske ønsker. FN-paktens artikkel 2(4) forbyr angrepskrig, og bare Sikkerhetsrådet kan beslutte mulige unntak fra denne grunnregelen. FN-pakten fjerner ikke statenes rett til selvforsvar. Men dette er til liten hjelp om noen ønsker å bruke militær makt som et utenrikspolitisk virkemiddel utover å stoppe et konvensjonelt militært angrep fra en annen stat. Da vil man uunngåelig få store problemer i forhold til FN-paktens folkerettslige regime. Utfordringen i dagens situasjon, der USAs er så overlegen i styrkeproduksjon, logistikk og militærteknologi, er rett og slett at FN-pakten, som skulle skape felles sikkerhet gjennom begrensninger på alle, ikke lenger virker likt for alle. Et internasjonalt samfunn bygget på normer som langt på vei forbyr bruk av militær makt om den ikke er sanksjonert av alle, betyr i praksis at USA blir avskåret fra å bruke et virkemiddel mens andre stater ikke blir det. Videre kan USA på egenhånd håndtere militære trusler fra alle andre stater, og har dermed ingen egentlig fordel av beskyttelsen som ligger i normer som forbyr bruk av militær makt til annet enn den mest restriktive forståelse av selvforsvar. For alle andre blir FN et redskap til å forhindre amerikanske handlinger. I en situasjon der FN er ensidig til ulempe for USA, samtidig som alle andre får en fordel som amerikanerne ikke nyter godt av, ville det være merkelig om man ikke fikk forskjellig syn på nytten av FNs spilleregler. USAs stadige uvilje mot å innordne seg FNs spilleregler oppleves samtidig som urimelig – og potensielt farlig – av europeerne, nettopp fordi verdien av FNs normer er sterkt knyttet til at de er universelle. Europeerne opplever et unilateralt og eksepsjonelt USA som mener seg hevet over normer som gjelder for alle andre.

Kjernen i dette problemet er om førsteordens eller andreordens universalisme skal gjelde. En førsteordens universell regel behandler alle likt. En andreordens universell regel behandler folk forskjellig fordi de er forskjellige, for at resultatet for alle skal bli likt. En regel som forbyr alle butikker å holde åpent på lørdager, behandler ikke jøder, kristen og muslimer likt. Men andreordens universalisme reiser uunngåelig en rekke nye problemer, og det er vanskelig å se for seg regler som alle vil finne rimelige. Poenget i denne sammenheng er at amerikaneres og europeeres syn på internasjonale normer om bruk av militær makt har flere dimensjoner, som ikke faller på plass i ferdige moralske kategorier så enkelt som man gjerne skulle ønske.

Forholdet mellom folkeretten og militærmakt vil fortsette å skape avstand over Atlanterhavet fordi de ulike syn har rot i rasjonelle oppfatninger av ulik militær evne. Vi har allerede sett eksempler på at den militærteknologiske overlegenheten psykologisk overføres til andre saksfelt, for eksempel nettopp til internasjonal rett om bruk av militærmakt. Den konservative kommentatoren Charles Krauthammer er kjent for å si klart det mange amerikanere tenker. Tidlig i 2001, da President Bush nettopp hadde overtatt, skrev han at ”etter et tiår hvor Prometheus har lekt pygmé, er det administrasjonens første oppgave å ta tilbake amerikansk handlefrihet. Vi burde nekte å spille rollen som den dosile internasjonale borgeren. Den nye unilaterialismen erkjenner at vi nå lever i en unipolær verden ulik alt vi før har sett, og markerer derfor den egentlige begynnelsen på amerikansk etterkaldkrigs utenrikspolitikk.”⁶

Hva vil skje med det internasjonale samfunn hvis det finnes bare en makt som kan gjennomføre

⁶ Charles Krauthammer, “The New Unilateralism”, *Washington Post*, s. 29, 8 juni, 2001.

omfattende militære operasjoner? La oss forutsette at USA er villig til å kanalisere sin militære makt gjennom FN hver gang USAs nasjonale interesser sammenfaller med folkeretten, og ellers forholder seg passiv.⁷ Tilsynelatende og faktisk etterlever i så fall USA Sikkerhetsrådet og folkeretten i den enkelte konkrete konflikt. Men hvis USAs vilje til å bruke militærmakt blir et filter som avgjør om det faktisk blir gjort noe for å følge opp et vedtak, vil vi få en situasjon hvor USA kan styre fortolkningen av folkeretten like effektivt som om USA bestemte reglene i verdenssamfunnet direkte. Uten at mange vil innrømme det, har jo dette langt på vei vært tilfelle i hele FNs historie. For eksempel har Sikkerhetsrådet vedtatt mange virkningsløse resolusjoner om israelsk tilbaketrekning til grensene før 1967. I denne og mange andre saker har USA ikke vært villig til å sette sin makt inn på at resolusjonene blir respektert, og det er vanskelig å se noen virkning av dem på bakken. Det er viktig å skjønne at manglende vilje til håndhevelse er en indirekte form for amerikansk maktutøvelse. USAs maktutøvelse ligger i at USA i motsetning til alle andre *hadde kunnet* sørge for at Sikkerhetsrådets resolusjoner ble etterlevd. USA kan endog stemme for resolusjonen selv. Under den kalde krigen var dessuten mekanismen skjult av at Sovjetunionens blokkering av Sikkerhetsrådet.

Mønsteret som dette filteret skaper blir først tydelig når man betrakter strømmen av utfallene av resolusjoner under ett. Sluttresultatet er at USA *blir* det internasjonale samfunn istedenfor å være den dominerende makten. Det bør understrekes at de potensielle aksjoner fra verdenssamfunnet side som idag ikke blir gjennomført, ikke nødvendigvis behøver å være mot USAs interesser eller vilje. USA er bare selv ikke tilstrekkelig motivert til å handle. Når Sikkerhetsrådets vedtak om sanksjoner ved brudd på internasjonale normer bare blir understøttet når USA vil det, vil imidlertid sannsynligvis normene svekkes over tid, fordi USAs interesser er de eneste som får gjennomslag. Det er et paradoks at dette vil skje også dersom alle USAs aksjoner er forankret i Sikkerhetsrådet, bare USA treffer sine beslutninger på grunnlag av hva landet ser seg tjent med, akkurat som andre land, og ikke stiller sin militærmakt til fri disposisjon. Det er verd å merke seg at dette er en uforutsett virkning av amerikansk evne til begrenset krig, og det er trolig en uønsket virkning, også for USA selv. Den kan bare unngås hvis andre stater skaffer seg evnen til å føre begrensede, politiske kriger uavhengig av USA, og er villig til å sette dem inn i folkerettens tjeneste.

Denne rapporten er strukturert som følger: Kapittel 1 har avklart sentrale begreper og skissert USAs maktposisjon. Kapittel 2 vil redegjøre for militære konflikter og teknologi, og gir et historisk perspektiv på USAs forhold til sine allierte. Kapittel 3 drøfter faktorer som påvirker forholdet mellom USA og Europa, herunder militærteknologiens plass. Kapittel 4 drøfter tre syn på betydningen av militærteknologi for forholdet mellom USA og Europa. Kapittel 5 oppsummerer det hele.

⁷ Micheline Egge Grung & Raino Malnes, "Folkerett og internasjonal politikk", i Jon Hovi & Raino Malnes (red.) *Normer og makt. Innføring i internasjonal politikk*. Abstrakt forlag, Oslo, s. 236.

2 MILITÆRE KONFLIKTER, TEKNOLOGI OG USAS ALLIERTE I HISTORISK PERSPEKTIV

2.1 Den kalde krigen

Under Den kalde krigen var allierte et viktig amerikansk mål i seg selv. USA og Sovjetunionen konkurrerte om allierte, og dette var en viktig arena for konflikten mellom dem. I den første utformingen av den amerikanske oppdemningsstrategien overfor Sovjetunionen, 1948-49, fant George Kennan at kontrollen over fem industriell-militære sentre bestemte de globale maktforholdene og dermed amerikansk sikkerhet. De fem var USA selv, Storbritannia, Tyskland og Sentraleuropa, Japan og Sovjetunionen. USA lyktes langt på vei med å nekte Sovjetunionen kontroll over verdens økonomisk-militære tyngdepunkt. Bare deler av Sentraleuropa kom på sovjetiske hender.

Den kalde krigen var en strid mellom motstridende samfunnssystemer: Eitpartistyre og kommandoøkonomi mot flerparti og markedskonkurranse. En allianse med USA betød – stort sett – at det amerikanske samfunnssystemet fikk større utbredelse. Men de militærteknologiske systemene forble nokså like, tross intense anstrengelser for å oppnå et avgjørende teknologisk overtak. Kanskje nettopp den teknologiske kampen førte til tilstrekkelig jevnbyrdig militærteknologi mellom og innad i blokkene til at militære styrkeforhold ble regnet i antall fly, stridsvogner, missiler og menn under våpen. Ingen av partene fikk i alle fall noe teknologi-overtak som man ikke trodde (med rette eller urette) kunne kompenseres av større antall av våpen og personell. Men hvor viktig den teknologiske kappestriden var, så man tydelig da de sovjetiske lederne skjønnte at det var fare for at Sovjetunionen kunne sakke avgjørende akterut militærteknologisk. Behovet for å skape en økonomi som gjorde det mulig å henge med i den (våpen)teknologisk kampen var en viktig faktor i reformene som førte til Sovjetunionens oppløsning.

2.2 Golfkrigen 1990-91

Under Golfkrigen i 1990-91 var den kalde krigens alliansemønster allerede forandret. Istedenfor en skarp todeling av verden, kunne USA nå samle en politisk hensiktsmessig allianse rundt seg uten rivaler. Men USA hadde ikke militært behov for allierte i Golfkrigen. Når Irak ikke hadde noen supermaktsalliert, og bare fiender regionalt, hadde USA plutselig selv nok av alle militære ressurser til å beseire de irakiske styrkene.

I bakkeangrepet den 24. februar 1991 var 10 amerikanske divisjoner engasjert og to britiske brigader (2/3 divisjon). En fransk divisjon var også med, uten å komme i kamp.⁸ Men en forutsetning for å beseire Irak var å kunne flytte de amerikanske styrkene dit. Bruken av militære baser, herunder NATOs infrastruktur, var nødvendig for å få deployert 470.000 amerikanske tropper. Saudi-Arabia spilte en avgjørende rolle som vertsnasjon for styrken. I tillegg til territorium, bidro Saudi-Arabia med vann, drivstoff, infrastruktur og transportkapasitet i form av lastebiler med sjåfører.⁹

⁸ Daryl G. Press, 'The Myth of Airpower in the Persian Gulf War and the Future of Warfare,' *International Security* 26:2, 5-44. s. 17.

⁹ Stacy Bergstrom Haldi, 'The Influence of Logistics on War Widening', *Defense and Security Analysis* 18:1, 3-14. s. 4-6, 2002.

Til tross for at såkalte smarte våpen (laserstyrte bomber, GPS og JSTARS) fikk mye oppmerksomhet, ble Golfkrigen vunnet med konvensjonelle våpen. Rundt regnet 93% av alliansens bomber i Golfkonflikten var konvensjonelle, bare 7% laserstyrt. Teknologiske nyheter som GPS (Global Positioning System) og to bakkeovervåkningsfly JSTARS (Joint Surveillance and Target Acquisition Radar System) ble testet men uten å være operative. Golfkrigen skapte en livlig debatt om luftmakt ville gjøre det mulig å vinne kriger uten for eksempel et masseangrep av konsentrerte stridsvogner på bakken. Det mest slående idag er imidlertid at Golfkrigen militærteknologisk kanskje var den siste gammeldagse konflikten.¹⁰ Det var overlegen ildkraft skapt av numerisk overlegenhet som avgjorde den.

De alliertes militære bidrag hadde derimot stor politisk verdi ved at man unngikk å få krigen definert som USA mot Islam. De økonomiske bidragene, særlig fra Tyskland og Japan, var også velkomne. De allierte bidro med omtrent 10% av krigsinnsatsen, og denne beskjedne andelen kunne USA lett klart å dekke selv. Rent militært kan det allierte bidraget ha vært mer til ulempe enn gagn fordi det kompliserte kommandostrukturene. Krigen avdekket europeiske svakheter i transportkapasitet og ørkenutstyr, og moderne våpen, som kryssermissiler og smarte bomber. Men USAs allierte utgjorde ikke noe hinder for amerikansk bruk av slike våpen. Størrelsen på styrkene gjorde at landene kunne operere ved siden av hverandre (eller som franskmennene langt bak de andre), slik at den mer kronglete overordnede kommandostrukturen ikke forstyrret de amerikanske operasjonene.

2.3 Operation Allied Force i Kosovo 1999

Kosovo er eneste gang den transatlantiske alliansen har brukt militære midler til krigføring. Etter lang tids nølen ble NATO våren 1999 tvunget til enten å handle, eller å være tilskuer til grove menneskerettighetsbrudd som man hadde lovet å forhindre. Man valgte bombeangrep, noe som førte til en krig verken USA eller de europeiske medlemsstatene ønsket. Clinton-administrasjonen var splittet. Utenriksminister Madeleine Albright var pådriveren for NATOs ultimatum overfor Slobodan Milosevic, mens forsvarsminister William Cohen, sjef for generalstaben Hugh Shelton og sikkerhetsrådgiver Sandy Berger var motstandere av trusler om å bruke militærmakt fordi de fryktet at man ville måtte gjøre alvor av trusselen i en situasjon hvor alliansen manglet en klar oppfatning om sine politiske mål og hvordan de best kunne nås. Men det var de amerikanske militære som var mest skeptiske til luftkampanjen i Kosovo fordi de tvilte på at den ville påvirke Milosevic i ønsket retning, og de etterlyste en klar strategi i tilfelle han ikke ga seg.¹¹ De mente nok også som alle andre at det ikke fantes noen amerikanske eller vestlige interesser i Kosovo. Samtidig la de militære mindre vekt på de politiske kostnadene ved å være en maktesløs tilskuer.

Militært sett var Kosovokrigen utelukkende en luftkampanje. Akkurat som Golfkrigen førte Kosovo til en debatt om luftmaktens relative betydning. Skeptikerne påpekte at det var først da KLA bidro med noe på bakken, og NATO selv så smått begynte å rasle med bakkestyrker, at Milosevic ga etter.

¹⁰ Press, *op.cit.* Eliot A. Cohen, Director, *Gulf Air Power Study* (Washington DC : US Government Printing Office).

¹¹ Ivo H. Daalder & Michal O'Hanlon, *Winning Ugly. NATO's War to Save Kosovo*. Brookings: Washington DC, 2000. s. 70-71

Men det hersker ingen uenighet om det viktige for vår diskusjon: Kosovokampanjen synliggjorde teknologigapet mellom USA og de europeiske NATO-medlemmene. USA hadde fått GPS operativt siden Golfkrigen, noe som gjorde det mulig å ta i bruk GPS-styrte bomber. Amerikanerne hadde også fått JSTARS operativt, mens testing av det ubemannede flyet (UAV-en) Predator pekte fremover. USA bidro disproporsjonalt til *Operation Allied Force*, og den amerikanske andelen økte jo mer avanserte våpnene ble, som vist i tabell 2.3.1.

USAs andel av 'Operation Allied Force'	Prosent
Tokt	60
Støtte (alle typer)	71
Angrep	53
Elektronisk krigføring (EK)	90
Etterretning	90
Våpen	
Presisjonsstyrte	80
Kryssermissiler	95

Tabell 2.3.1 USAs andel i 'Operation Allied Force' i prosent av NATO-totalen ¹²

Kosovokampanjen ble hjertelig upopulær blant amerikanske militære. For det første måtte alle mål godkjennes av alle deltagende nasjoner (= alle NATO-land), noe som innebar sterke politiske beskrankninger. For det andre ønsket de ganske enkelt ikke å være i Kosovo, fordi det trakk ressurser. Denne følelsen ble forsterket av at USA bidro så uforholdsmessig mye til krigsinnsatsen. Den amerikanske Joint Chief of Staffs general Hugh Shelton sa til Wes Clark: "You know, Wes. We don't really want to be in Kosovo". Clark fant å måtte minne Shelton om at USA strengt tatt ikke ønsket å være tilstede rundt Nord-Korea og i Den persiske Golfen heller. For det tredje var det for første gang tydelig vanskelig for USA å strekke seg ned på de europeiske alliertes nivå. Summen av disse tre forholdene gjorde Kosovokampanjen så upopulær i Pentagon at Clark hadde store vansker med å få de flyene han trengte for å vinne i Kosovo. Pentagon syntes det var viktigere å holde sin prinsipielle beredskap til å utkjempe to regionale kriger.¹³

2.4 Afghanistan 2001

Den 12. september 2001 definerte NATO den første artikkel-5 situasjon i sin historie, da man fastslo at terrorangrepet på USA dagen før var et angrep på hele alliansen. Den 7. oktober begynte angrepet på Afghanistan, men uten at NATO var militært engasjert. Det er vanskeligere å finne et tydeligere uttrykk for at NATO har blitt militært irrelevant for USA. En viktig grunn til dette er USAs militærteknologiske overlegenhet.

Tabell 2.4.1 viser hvordan USA det siste tiåret raskt har introdusert nye systemer med dramatisk økt kapasitet.¹⁴

¹² "Prepared Statement of the Honorable William S. Cohen, to the Senate Armed Services Committee", *U.S. Policy and Military Operations Regarding Kosovo*, Senate Committee on Armed Services, 106 Cong. 2. sess. (July 20, 1999), s. 5-6.

¹³ Wesley Clark, *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo and the Future of Combat*, PublicAffairs, New York (2001).

¹⁴ Terje Wahl (2002) Operasjon "Enduring Freedom – Noen militær-teknologiske betraktninger om kampene i Afghanistan høsten 2001". FFI-rapport 2002/00803 s. 17.

	<i>Golfkrigen 1991</i>	<i>Kosovo 1999</i>	<i>Afghanistan 2001</i>
GPS system	Test	Operativ	Operativ
Laserstyrte bomber	Operativ	Operativ	Operativ
GPS-styrte bomber	-	Operativ	Operativ
JSTARS	Test	Operativ	Operativ
Predator UAV	-	Test	Operativ
Global Hawk UAV	-	-	Test

Tabell 2.4.1 Introduksjon av noen nye amerikanske våpensystemer

I operasjon "Enduring Freedom" i Afghanistan høsten 2001 pekte tre nye militærteknologiske trekk i amerikanernes krigføring fremover. Det første var den omfattende bruken av førerløse fly (UAVer) og kryssermissiler. Det andre var den nettverksbaserte tenkningen hvor spesialstyrker, sjef og våpenbærere opererte mye tettere sammenkoblet enn før, både lokalt og globalt. Det tredje var omfattende elektroniske krigføring til støtte for alle luftoperasjoner. Det disse utviklingstrekkene har til felles, er at de ikke bare gir teknologiske kapabiliteter, men også innebærer en endring i måten amerikanske styrker opererer på. Teknologien har endret amerikansk konseptuell tenkning om militære operasjoner. Når forskjellig teknologisk nivå fører til at amerikanerne tenker og opererer annerledes enn sine allierte, får det etterhvert store konsekvenser for muligheten til nyttig samvirke.

Operasjon	Totalt antall tokt	Totalt antall bomber	Antall/prosentandel presisjonsstyrte bomber	Amerikansk prosentandel
Iraqi Freedom (2003) ¹⁵	41.764	29.199	19.948 (68%)	91% av total 96% total
Enduring Freedom (2001)	38.000	22.000 (anslag)	12.500 (anslag) (57%)	92% av total 99% av presisjon
Allied Force (1999)	37.500	23.000	8.050 (35%)	60% av total 80% av presisjon
Desert Storm (1991)	118.700	265.000	20.450 (8%)	85% av total 89% av presisjon

Tabell 2.4.2 En sammenligning av luftkampanjene i Irak, Afghanistan, Kosovo og Golfen

Vi ser av tabellen at andelen av presisjonsstyrte bomber er stigende. Den våpenteknologiske utviklingen har også satt USA istand til å gjennomføre luftkampanjer som tar politiske hensyn, noe som øker anvendeligheten av våpenmakt. Det er kanskje en viktigere følge av presisjonsvåpen at de gir liten utilsiktet skade enn at de setter en i stand til å ramme motstanderen hardere. I Afghanistan har New York Times-korrespondenten Nicholas Kristof anslått sivile tap til omtrent 1.000, et bemerkelsesverdig lavt tall.¹⁶ Irak oppgir 2.248 sivile drepte (fra bombingene), men har aldri gitt militære tall. Det mest siterte tallene over irakiske militære tap i Golfkrigen stammer fra en gruppe ledet av Eliot Cohen, som med utgangspunkt i beregnede irakiske tap i Kuwait, konkluderte med 10.000-20.000 døde soldater, og 1.000-3000 sivile. Tallet for sivile stemmer overens med offisielle irakiske tallet. John Heidenrich kom frem til 1.000-6.000 irakiske militære drepte ved å telle døde, sårede og mannskapstall til ødelagte

¹⁵ Tallmaterialet for beregningene er hentet fra Anthony H. Cordesman & Arleigh A. Burke, "The Instant Lessons" of the Iraq War". Main Report, Eighth Working Draft, May 14, 2003, s. 22-23 http://www.csis.org/features/iraq_instantlessons.pdf, lest 22.05.2003.

¹⁶ O'Hanlon (2002), *op.cit.*, s. 55.

kjøretøyer der de er kjent, og forutsette samme tapstall for avdelinger hvor det er ukjent.¹⁷ Antallet drepte under Saddam Husseins to kriger for å slå ned opprørene etter krigen er usikre, men må telles i titusener i sør alene.¹⁸ Og hundretusener ble drept under hans styre. I Kosovo-krigen døde det ikke en eneste på alliert side, mens de serbiske tapene var 1000-2000, militære og sivile.¹⁹ På sin side drepte serberne rundt 10.000 kosovoalbanere, mens ca 200.000 døde under krigen i Bosnia. Det har vært den samme usikkerheten rundt irakiske sivile og militære tap i 2003. Poenget er ganske enkelt at selv med betydelig usikkerhet om at alle disse tallene er for lavt anslått, kan det reelle tallet umulig bli spesielt stor i forhold de enorme tap og lidelser afghanerne har lidd i sin egen lavteknologiske indre krig og irakerne under Saddam Husseins makt.

Det er altså for snevert å se bare på forskjellene i militærteknologisk nivå mellom USA og andre land. Forsvarsminister Rumsfeld gav presist uttrykk for dette da han summerte opp erfaringene fra Afghanistan slik

"A culture of change, flexibility and adaptability is more important to transforming the military than simply having new hardware". (Tale ved National Defence University 31. januar 2002)

3 USAS BEHOV FOR ALLIERTE 1989-2003

Vi har altså sett at USA gjennom de siste femten år har hatt stadig mindre behov for sine allierte. Sju faktorer er viktige for å forstå denne utviklingen:

- Betydningen av militære allierte som et mål i seg selv
- Om den militære aksjoner har et begrenset politisk mål eller er en total krig
- Behovet for militære styrker fra allierte
- Behovet for andres territorium og infrastruktur
- USAs allierte i amerikansk opinion
- Amerikanske militære doktriner
- Den militærteknologiske utviklingen

Seks av disse faktoren drøftes i dette kapitlet. Betydningen av den militærteknologiske utviklingen – rapportens hovedanliggende – tas drøfting i kapittel 4.

3.1 Allierte som mål i konflikten

Slutten på Den kalde krigen var også slutten på militære allierte som et mål i seg selv i amerikansk sikkerhetspolitikk. Den kalde krigen var en ideologisk tvekamp mellom USA og Sovjetunionen om å kontrollere mest mulig av verdens økonomiske og militære ressurser. Behovet for internasjonalt militært samhold var en positiv binding under Den kalde krigen. Men det behovet er nærmest borte i dag.

I dag er det først og fremst konkurransen om økonomisk lederskap som gjelder. Her er kvalitative forhold som teknologiutvikling og hensiktsmessigheten av finansielle institusjoner

¹⁷ En oversikt over de viktigste forsøkene på å anslå irakiske tap I 1990-91 finner man på http://www.yourwarren.com/temp%20files/casualties_of_gulf_war1_statistics.htm

¹⁸ Charles Tripp, *A History of Iraq*. Cambridge UK, Cambridge University Press, 2000, s. 256.

¹⁹ Daalder og O'Hanlon, *op.cit.*, s. 3.

avgjørende, ikke hvor mange allierte man har. USAs eventuelle gjenværende behov for allierte er snarere knyttet til hvordan de kan være som et middel for å nå landets øvrige mål.

3.2 Begrenset krig: Politisk militær strategi og taktikk

Etter oppløsningen av Sovjetunionen finnes ingen stat med evne eller ambisjoner om å utfordre USA. I dagens verden må amerikanske styrker forberede seg på å gjennomføre begrensede militære aksjoner for å nå begrensede mål. Utenrikspolitiske og innenrikspolitiske hensyn vil være viktige når en slik militær aksjon planlegges. I denne sammenhengen er amerikansk teknologisk overlegenhet viktig, ettersom dette har gjort det mulig for Washington å føre krig nesten uten egne tap. Teknologisk overlegenhet har også gjort det mulig å begrense utilsiktet skade og sivile tap. Når man selv nesten ikke mister soldater eller i begrenset grad rammer sivile, er det blitt mulig å anvende militærmakt for politiske formål.

Analysen krever nå noen begreper. Med militær strategi forstås læren om bruk eller trusler om av bruk militære midler for å nå politiske mål. Når vi ovenfor skriver om begrensede aksjoner, er det det politiske målet som er begrenset. Midlene for å nå målet har vi foreløpig ikke sagt noe om. De behøver ikke være begrensede, selv om begrensede målet ofte legger sterkere begrensninger på virkemiddel enn mer omfattende mål. Med militær taktikk forstås læren om bruken av militære midler for å nå militære mål. Man har også innført et litt uryddig operasjonelt nivå mellom taktikk og strategi. Det operasjonelle nivå skiller seg fra det taktiske nivå ved at det: (1) omfatter større avdelinger (minst armekorps); (2) omfatter samvirke mellom flere våpengrener, såkalte fellesoperasjoner (*jointness*).

USAs militære behov for og nytte av allierte er et nært knyttet til spørsmålet om interoperabilitet. Interoperabilitet er evnen til å kunne operere sammen; det å kunne løse oppdrag og oppgaver sammen på en effektiv måte.²⁰ I denne sammenheng er det formålstjenlig å skille mellom strategisk og taktisk interoperabilitet. Ved strategisk interoperabilitet er man istand til å operere sammen for å nå det politiske målet. Ved taktisk interoperabilitet er man istand til å operere sammen for å nå militære mål.

Men begrensede militære operasjoner er fulle av dilemmaer. Noen eksempler fra kampene i Afghanistan 2001 kan illustrere dette. Operasjon *Enduring Freedom* var en begrenset aksjon i den forstand at bare deler av USAs militære slagkraft kom til anvendelse. På det meste talte amerikanske styrker 60.000. I tillegg kom 15.000 allierte. Men bagatellmessig var krigen ikke. Amerikanerne fløy omtrent 25.000 tokt og slapp 18.000 bomber, herav 10.000 presisjonsstyrte. Amerikansk strategisk evne til lufttransport var presset til bristepunktet.

Det er likevel de mange politiske hensynene som gjør at vi vil kalle *Enduring Freedom* for en begrenset aksjon. På det strategiske nivå var utfordringen å balansere maktbruken. For stor amerikansk maktbruk (for eksempel lang og hardtslående luftkampanje eller ved en regelrett invasjon), kunne forene de afghanske stammene og militsene mot inntrengeren, noe britene opplevde på 1800-tallet og sovjeterne på 1900-tallet. En slik utvikling kunne også lett ført til økt global terrorisme. For lite, eller feil maktbruk, kunne på sin side ført til militær fiasko.²¹

²⁰ Denne begrepsavklaringen trekker tunge vekslere på Ola Aabakken (2002), "Interoperabilitet: Kostnadsdriver og styrkemultiplikator", FFI/Rapport –2002/02320, særlig s. 8-9, 17

²¹ Michael O'Hanlon "A Flawed Masterpiece", *Foreign Affairs* 81:3, 47-64, s. 49.

Dilemmaet med å balansere maktbruken finnes også på taktisk nivå. Typisk for militære aksjoner med begrensede mål er at aksjonens politiske mål får konsekvenser på taktisk nivå. Tidlig i desember 2001 – etter Talibans militære kollaps – stod amerikanerne for eksempel overfor et taktisk valg da de gjenværende al Qaidah-styrkene hadde trukket seg tilbake til Tora Bora fjellhuler. De amerikanske militære valgte å begrense egeninnsatsen til å bombe hulene. Ansvar for å vokte mulige fluktruter ut av Tora Bora ble overlatt til pakistanske styrker og USAs allierte inne i Afghanistan. Men det viste seg at den 4.000 mann sterke pakistanske styrken manglet den nødvendige motivasjonen, og det var for få velutstyrte tropper blant dem til å forhindre at de ble utflankert av hundrevis av al-Qaida og Talibankrigere. Etter all sannsynlighet slapp Osama bin Laden og resten av topplederskapet til al-Qaida unna gjennom området pakistanerne bevoktet, og et opplagt et viktig mål for amerikanerne ble dermed ikke nådd.

På den annen side var det mange gode grunner til at amerikanske styrker ikke ble deployert langs grensa til Pakistan. For det første var amerikanerne redde for å fremprovosere anti-amerikanske strømninger i Afghanistan. For det andre gjorde hemmende politiske hensyn at det var en stor praktisk utfordring å få eventuelle amerikanske styrker inn i grenseområdene. Pakistan, som var det eneste relevante baseområdet, var ikke villig til å aksle rollen som vertsnaasjon for den nødvendige amerikanske styrken på 1000-3000 mann som kunne stengt de 100-150 grenseovergangene langs de 40 kilometerne nærmest Tora Bora. Alternativt ville det krevd flere hundre transportfly å frakte dem fra USA, og helikoptertransport det siste stykke frem til fronten. Planene for dette omfattet blant annet byggingen av en ny flyplass, mest for å få frem drivstoff. De logistiske utfordringene skapt av det utenrikspolitiske hensynet til Pakistan ble kanskje supplert av det innenrikspolitiske hensynet om å unngå amerikanske tap.²² Men umulig var det ikke å få til. I Tora Bora valgte USA å prioritere politiske hensyn fremfor de militære.

Et annet eksempel på taktisk-politisk avveining oppstod i mars 2002 da Pentagon måtte beslutte hvordan man skulle håndtere en relativt stor lomme av al-Qaida soldater i Shakkot-dalen i det østlige Afghanistan. Da valgte man å bruke amerikanske bakkestyrker til å stenge av området for unngå et nytt Tora Bora (operasjon Anaconda).²³ Da talskvinnen Torie Clark ble spurt om noen slapp unna, svarte hun at ”det er ganske sannsynlig, gitt at grensa [til Pakistan] er så porøs, at noen har greid å rømme over den, men hvis de har, har det vært enkeltvis og i par. Vi har ikke noe bevis for at det har vært store antall.”²⁴ Operasjonen Anaconda var den operasjonen i Afghanistan hvor amerikanerne led sine største tap i strid. Mot slutten av operasjonen ble de oppgitt til 8 falne og 49 sårede, selv om 34 var så lett såret at de var tilbake i tjeneste under operasjonen.²⁵ Alle falne kom på operasjonens første dag, 2. mars, uten at dette påvirket viljen til å fortsette. *“The Mogadishu battle nine years ago precipitated the withdrawal of U.S. forces from Somalia. This one, Pentagon officials credit with reinforcing the Bush administration’s*

²² O’Hanlon (2000) *op.cit.*, s. 57.

²³ Susan B. Glasser (2002), “New Strategy’s Success Leaves Much in Doubt”, *Washington Post*, March 12, p. A14.

²⁴ Jim Garamone (2002), “Anaconda Ending; Defense Looks at Combat Air Controls”, American Forces Information Services. http://www.defenselink.mil.news/Mar2002/n03122002_200203141.html. Lest 03.07.2002.

²⁵ Linda D. Kozaryn (2002), “Operation Anaconda Winding Down”, American Forces Information Services. http://www.defenselink.mil.news/Mar2002/n03122002_200203123.html. Lest 03.07.2002.

commitment to pursue the war even in the face U.S. military casualties.”²⁶ Det totale antall amerikanske falne til midten av mars 2002 var rundt 30, hvorav rundt et dusin i strid og resten i ulykker i og rundt Afghanistan.²⁷

Det er verd å minne om at krig er et usikkert foretagende; utgangen på stridene om Tora Bora og i Shakkot-dalen både med og uten amerikanske bakkestyrker var ukjent for Pentagon da valget måtte treffes. I den første fasen av krigen fra 7. oktober til begynnelsen av november, hadde amerikanerne liten fremgang, og det var bekymring om at innsatsen var for liten. Men da ble krigen trappet opp. Opptrappingen skjedde ikke ved å sette inn flere fly, men ved å øke effektiviteten til hvert tokt, slik at 80-90% av dem kunne vies direkte støtte til allierte styrker i felten. Amerikanerne hadde fått flere UAv'er og JSTARS på plass. Dette muliggjorde kontinuerlig overvåkning av fiendtlige styrker.

Men viktigst var den sterke økningen i amerikanske spesialstyrker som arbeidet sammen med forskjellige opposisjonsgrupper. I midten av oktober hadde amerikanerne tre dusinstore grupper av spesialstyrker inne i Afghanistan, i midten av november var det ti, og i begynnelsen av desember sytten. Det betød at Talibanstyrkene nå ble rammet med full tyngde, og kollapset militært i Mazar-i-Sharif og Taloqan 9-11 november.²⁸ Den militære kollapsen førte direkte til politisk kollaps i regimets pashtunske kjerneområder. Pashtunske grupper begynte åpent å kjempe mot Taliban, og aksepterte etter kort tid hjelp fra amerikanske spesialstyrker. Nøkkelen til suksess for *Enduring Freedom*, var å få pashtunene over på alliert side. Dette målet var avgjørende for amerikansk strategi. Det ble lagt ekstrem vekt på å ikke provosere afghanernes tradisjonelle motvilje mot inntrengere, og å unngå sivile tap, samtidig som man satte seg tilstrekkelig i respekt til at pashtunene aktivt prøvde å bekjempe regimet. Det var altså ikke bare hjemmepolitiske, men også strategiske hensyn som talte mot konvensjonelle amerikanske bakkestyrker og for presisjonsvåpen og spesialstyrker i direkte samarbeid med afghanske allierte.

Hva betyr kravet om å kunne gjennomføre begrensede, men politisk kompliserte militæraksjoner for USAs forhold til sine allierte? Vi har allerede nevnt hvordan kompliserte politiske hensyn ved valg av bombemål i Kosovo ble ytterligere komplisert ved å måtte drives gjennom NATOs Råd. I Kosovo var utfordringen strategisk interoperabilitet. Det springende punkt var at medlemslandene hadde litt ulike syn på hvilke midler som var mest hensiktsmessig for å nå målet om å få Milosevic til å trekke sine styrker ut av Kosovo. Frankrike ønsket ikke å bombe mål som hadde stor sivil betydning i tillegg til den militære (veier og elektrisitetsnettet). Man var redd for at det vil føre til økt oppslutning om Milosevic, noe som i sin tur ville gjøre ham mer tilbøyelig til å stå fast. USA ønsket å slå til hardest mulig mot alt Milosevic kunne tenkes å verdsette, for å få ham til å gi etter.

Men valg av bombemål er en enkel oppgave sammenlignet med de dilemmaene USA møtte under militæroparasjonene i Afghanistan, som krevde helt nye former for integrasjon av militære styrker. Den kalde krigens koalisjoner var integrert geografisk ved at nasjonale styrker fikk tildelt hver sin sektor eller område. Metoden ble brukt også i Golfkrigen, IFOR i Bosnia, og

²⁶ Bradley Graham (2002) “Part 1: Ambush at Takur Ghar. Bravery and Breakdown in a Ridgetop Battle”, *Washington Post*, May 24, p. A01.

²⁷ O’Hanlon (2000) *op.cit.*, s. 55.

²⁸ O’Hanlon (2000), *op.cit.*, s. 51-52.

av Storbritannia og USA i Irak 2003. Fordelen med dette er rent nasjonale kommando- og kontrollsystemer uten rivalisering, men det forutsetter til gjengjeld at hvert deltagerland løser alle oppgaver i en operasjon. Da er det mulig å være strategisk interoperabel uten å være taktisk interoperabel.

Det er viktig å forstå hvorfor dette ikke lenger er hensiktsmessig eller mulig i dagens situasjon. Utviklingen går i retning av at både strategisk og taktisk interoperabilitet er nødvendig under moderne høyintensitetskrig. Det er uhensiktsmessig i begrensede aksjoner fordi bare USA har evnen til å løse hele spekteret av oppgaver, og fordi teknologi og doktriner gjør slagfeltet vanskeligere å dele opp geografisk. Det går i retning av at taktisk interoperabilitet er en nødvendig forutsetning fordi styrkene som trengs er så små. At størrelsen på styrkene har en selvstendig effekt på behovet for integrasjon er kanskje ikke så opplagt. Men jo mindre enhetene er, jo større krav har man til samkjøring av taktikk og prosedyrer, fordi styrkene nødvendigvis blir mer funksjonelt avhengig av hverandre. Det betyr at nødvendigheten av taktisk interoperabilitet øker. Dette gjør i sin tur vanskeligere å oppfylle det tradisjonelle kravet om full nasjonal kontroll over egne styrker for alle deltagerland.²⁹

I den type av situasjoner man hadde i Afghanistan mens krigen mot Taliban ennå pågikk, ville flere nasjoner med ulike interesser, tradisjoner og oppfatninger av den politiske situasjonen ha vansker med å finne frem til en felles norm for militær maktbruk. I tillegg kommer at en multinasjonalt styrke med forskjellige kapasiteter og engasjementsregler vil finne det svært utfordrende å fastholde en slik balanse. I sum: Det har blitt både vanskeligere og mer nødvendig å være strategisk og taktisk interoperabilitet for USAs allierte. De operasjonelle krav den politiske situasjonen rundt Tora Bora stilte til å integrere bruk av fly og helikoptre, bygging av flyplass og bruk av bakkestyrker, ville en multinasjonalt styrke neppe greid.

3.3 Behovet for allierte styrker under krig

Å bruke allierte i begrensede, komplekse militære aksjoner fremstår for USA ikke bare som vanskelig, men også som unødvendig i de fleste scenarier vi idag ser på som relevant.³⁰ I høyintensitetsfasen vil USAs egne militære styrker som regel være tilstrekkelige i den type av konflikter vi har sett hittil i etter Den kalde krigen. Tabell 2.4.2 viser at i Vestens siste store kriger har den amerikanske andelen vært stor og stigende. Politiske hensyn er hovedgrunnen til at man etterspør alliert innsats. Selv den store britiske innsatsen i Irak var fra amerikansk side bare *nødvendig* av politiske grunner. I høyintensitetsfasen vil USA sjelden trenge hjelp av militære grunner, selv om det store britiske bidraget i Irak våren 2003 var til hjelp også militært sett og utvilsomt ble høyt verdsatt politisk. I stabiliseringsfasen vil USA ha forholdsvis større behov for allierte bidrag av militære grunner.

Forholdet mellom nytte og ulempe av allierte er ikke bare bestemt av militærteknologi. USAs europeiske allierte har for eksempel forholdsvis mindre evne til hurtig å projisere militærmakt utenfor sine nærområder enn USA. Har man tid til å anvende sjøtransport, krymper forskjellen

²⁹ James Thomas, (2000), "The Military Challenges of Transatlantic Coalitions", *Adelphi* Paper 333, The International Institute for Strategic Studies, London. Ola Aabakken (2002), "Interoperabilitet: Kostnadsdriver og styrkemultiplikator", FFI/Rapport –2002/02320 s. 18.

³⁰ Cindy Williams (2002), "Defense Policy for the Twenty-First Century" s. 241-265 i Robert J. Lieber, *Eagle Rules: Foreign Policy and American Primacy in the 21st Century*. Prentice Hall, Upper Saddle River New Jersey, s. 254ff.

mellom USA og dets allierte. Men lufttransportkapasitet ble en kritisk flaskehals selv for USAs militære styrker når de på kort varsel måtte gjøre seg klar til innsats i Afghanistan. Når en alliert militær enhet alltid vil være mindre verd enn en tilsvarende egen enhet for amerikanerne, kan den militære nettoytten av allierte styrker bli negativ hvis amerikanerne må forflytte sine alliertes tropper til fortrenghet for sine egne styrker.³¹ Mangelen på transportkapasitet er ikke et spørsmål om teknologi, men om å prioritere evnen til forflytning. Men selv om USAs allierte i større utstrekning skulle utvikle evnen til å forflytte militære styrker, ville de fortsette å ha redusert betydning for USA i forhold hva de hadde under Den kalde krigen, så lenge etterkaldkrigstidens utfordringer fortsetter på det nivå de hittil har hatt. På den annen side vil en militær aksjon mot for eksempel Nord-Korea, være en oppgave som ville øke USAs interesse av militære allierte for å øke antallet av tilgjengelige soldater.

3.4 Alliert territorium og infrastruktur

Den kjente og klare trussel fra den kalde krigen har blitt erstattet av ukjente, usynlige og uventede trusler. Dette påvirker også spørsmålet om hvem som er tjenlige allierte, og til hva. Pentagon selv har også måttet snu seg rundt og føre krig uten at det var planlagt. Svaret på det mer uklare trusselbildet har vært å gå vekk fra målet om å kunne føre to regionale kriger samtidig. I stedet etterstreber USA idag evnen til å avskrekke i fire kritiske krigsteatre, understøttet av evne til raskt å beseire to utfordrere der samtidig, samtidig som man har evnen til en massiv regional innsats. Irak-krigen i 2003 er et eksempel på en regional krig hvor man beseirer fienden, besetter hovedstaden og fjerner regimet fra makten.³²

I stedet for politisk integrerte allierte som kan gi vel forberedte militære bidrag nær sitt eget territorium, trenger USA idag fleksibel støtte. Å stille territorium og infrastruktur til rådighet for amerikanske styrker kan være verdifull assistanse. Amerikanerne hadde ikke klart å føre Golfkrigen uten NATOs infrastruktur til hjelp for transport av sine styrker og Saudi-Arabia som vertsnasjon for deployering og videre underhold av dem. All amerikansk forsvarsplanlegging legger vekt på evnen til forflytning og maktprojisering over store avstander.³³ Operasjon Enduring Freedom i Afghanistan høsten 2001 fikk støtte fra 69 stater. Mange bidro med base- og overflyvningsrettigheter.³⁴ Alle er ikke nødvendige, men uten baser i Pakistan og tilgang på mange staters luftrom, hadde ikke USA klart å gjennomføre militære operasjoner i Afghanistan i det omfang som ble gjort.

Dette er en type støtte som kan ytes av svært mange stater, og gjerne på kortsiktige og situasjonsbestemte vilkår, i motsetning til den kalde krigens fasttømrede allianseforhold. Det sier seg selv at USAs forhold til allierte av denne typen vil være annerledes enn dem man hadde under den kalde krigen.

³¹ Gen John P. Jumper (1999) "Rapidly Deploying Aerospace Power: Lessons from Allied Force" . *Aerospace Power Journal* .(Winter 1999) og Lt Gen William J. Begert (1999) *Aerospace Power Journal* .(Winter 1999) er talende eksempler på i hvilken grad lufttransport i Operation Allied Force var en amerikansk operasjon.

³² Donald H Rumsfeld (2002), "Transforming the Military", *Foreign Affairs* 81:3, 20-32, s. 24.

³³ Rumsfeld (2002) op.cit. s. 25.

³⁴ "Updated Fact Sheet: International Contributions to the War on Terrorism" United States Department of Defense News Release. <http://www.defenselink.mil/news/Jun2002/d20020607contributions.pdf>. Lest 01.07.2002.

3.5 USAs allierte i amerikansk opinion

Den folkelige amerikanske oppslutningen om å forsvare allierte med militær maktbruk har aldri vært overveldende: 33% fant det viktig i 1974; 50% i 1978; 50% i 1982; 56% i 1986; 61% i 1990 (Golfkrigen), 41% i 1994 og 44% i 1998. I spørsmålet om støtte til allierte skiller opinionen og eliten lag. Elitene legger betydelig mer vekt enn folk flest på det å forsvare allierte.³⁵

Men oppslutningen om militære aksjoner til fordel for en av USAs allierte øker hvis USA har *andre* allierte som kan bidra. Det betyr at oppslutningen om militære aksjoner til fordel for USAs allierte øker hvis USA deltar ”som en del av en multilateral styrke”.³⁶

Opinionens holdning til allierte utgjør en bit av et større mønster. Det er oppsiktsvekkende hvor stor vekt amerikansk opinion legger på at militær maktbruk skal skje sammen med andre. På spørsmålet ”Når det finnes et problem i verden som krever maktbruk, er det vanligvis best for USA å ta seg av problemet sammen med andre land i FN, heller enn å forsøke alene?”, svarte 89% ja og 8% nei. Undersøkelsen stilte også det motsatte spørsmålet, som eliminerer ja-effekten (at folk uansett spørsmål foretrekker å svare positivt). På spørsmålet ”Er det bedre for USA å handle alene enn å arbeide gjennom FN, fordi USA da kan handle raskere og sannsynligvis med større utsikt til suksess?”, svarte 29% ja og 66% nei. Det finnes en rekke undersøkelser som viser at et stabilt flertall av amerikanere legger avgjørende vekt på at man har allierte når man bruker militærmakt. Har USA allierte, støtter de militær aksjon. Handler USA alene, motsetter de seg militær aksjon. Det er interessant at FN i denne sammenheng betraktes som en mekanisme for risikospredning og deling av byrdene.

Opinionen er mer positiv til FN enn sine ledere, og den legger større vekt på å styrke FN enn eliten.³⁷ En rekke meningsmålinger viser at verken amerikansk elite eller opinion er imot fredsbevarende operasjoner i regi av FN og NATO. Støtten varierer mellom 57% og 91%, og er langt fra ubetinget. En betingelse for amerikansk deltagelse er at USA har stemt for operasjonen. Nå er det selvfølgelig umulig at USA skulle kunne tvinges til å være med i en internasjonal operasjon mot sin vilje.³⁸ Kravet om aksept tyder på spinkle kunnskaper. Det mest slående er likevel at støtten til FN og NATO er sterk, tross for helt gale forestillinger om hva disse organisasjonene kan få USA til å gjøre. Meningsmålingene viser også at verken elite eller opinionen viker tilbake for at amerikanske fredsbevarende styrker står under utenlandsk kommando, selv om dette igjen er noe ingen president vil gjøre, fordi den amerikanske grunnloven eksplisitt forbyr det.³⁹

Amerikansk opinion har altså et betinget forhold til militær intervensjon. Sammenhengen beslutningen inngår i, er av stor betydning. Som vi har sett, er allierte er en fordel. Formålet for aksjonen betyr også mye. Hvis formålet er å fremme reform av andre stater i form av demokrati-

³⁵ Ole R. Holsti, *op.cit.*, s. 24.

³⁶ Steven Kull & I.M. Destler, *Misreading the Public: The Myth of a New Isolationism*. Brookings, Washington DC, 1999, s. 29-31.

³⁷ Ole R. Holsti, ”Public Opinion and Foreign Policy” s. 16-46 i Robert J. Lieber, *Eagle Rules: Foreign Policy and American Primacy in the 21st Century*. Prentice Hall, Upper Saddle River New Jersey, 2002 s. 24-25.

³⁸ Ole R. Holsti, 2002, *op.cit.* s. 32.

³⁹ Steven Kull & I.M. Destler, *Misreading the Public: The Myth of a New Isolationism*. Brookings, Washington DC, 1999.

og nasjonsbygging, er opinionen skeptisk. Hvis formålet er å demme opp for aggresjon, er velviljen større. Opinionens selektive forhold til militær intervensjon er et viktig moment når amerikanske ledere definerer en internasjonal situasjon. I årene 1991-95 fikk Clinton-administrasjonen støtte til en ikke-intervensjonspolitikkk ved å definere Bosnia som et spørsmål om å fremme demokratisering. I 1998-99 fikk den samme administrasjonen støtte til en militær intervensjon ved å definere Kosovo som oppdemning av Milosevic' aggresjon. Men i mellomtiden hadde man selvsagt også gjort seg en del kostbare erfaringer med Milosevic. Virkeligheten er viktig. Det var lettere å få gehør for at Milosevic var en aggressor i 1999 enn i 1991. Selv om opinionen har de samme holdinger, hadde politikerne ved begge anledninger et reelt valg mellom å intervensjonere eller la være.

En viktig drivkraft bak den amerikanske satsningen på militærteknologi er politiske ledes oppfatning av opinionens holdning til egne tap. Sammenbruddet i støtten til det amerikanske engasjementet i Somalia etter at 18 amerikanske soldater ble drept, har blitt fremstilt som et bevis på at tap i våre dager ikke blir tålt. Oppfatningen er så grunnfestet at den har fått betydning både for hvordan amerikanske beslutningstagerer handler og for omverdenens oppfatning av deres handlingsrom. Men det finnes minst tre uavhengige undersøkelser som viser at det ikke var tapet av de 18 som underminerte støtten til militæraksjonen i Somalia. Det som gjorde at støtten forsvant som dugg for solen var at politikerne sa at oppdraget ikke kunne lykkes.⁴⁰ Den amerikanske opinionens tapstoleranse er snarere et produkt av rasjonell kalkulasjon av tre variable: interesser, resultater og kostnader. Den tolerer tap for å bekjempe aggresjon, men er imot innsats av amerikanske liv for å forsøke å innføre demokrati i andre land.⁴¹ Den amerikanske opinionen støttet både aksjonen i Kosovo og den fredsbevarende operasjonen i Bosnia, selv om de feilaktig trodde at amerikanerne led tap der. Grunnen er at USAs innngripen i borgerkrigene i Bosnia og Kosovo kunne tolkes som å bekjempe Milosevic' aggresjon. Den jevne amerikaners holdning til bruk av militærmakt kan kort oppsummeres som:

- Tilbøyelig til å støtte aksjoner med FN-mandat som foretas sammen med allierte
- Tilbøyelig til å støtte aksjoner for å forhindre eller stoppe aggresjon
- Lite tilbøyelig til å støtte aksjoner for å innføre demokrati eller fjerne et regime
- Tilbøyelig til å støtte aksjoner for å hjelpe allierte som er angrepet
- Mer tilbøyelig til å støtte angrepne allierte som har gjort mye for å hjelpe seg selv
- Villig til å tolerere tap hvis de er enig i målet for aksjonen og tror at det vil nås

3.6 Amerikanske militære doktriner og sikkerhetspolitikk

Den militærteknologiske utviklingen får sikkerhetspolitiske konsekvenser gjennom hva den setter USAs væpnede styrker i stand til å gjøre. Dette gjør det nødvendig å se på de militære doktrinene, de grunnleggende læresetninger for bruk (og utvikling) av militære styrker for å nå bestemte mål. Amerikanske militærdoktriner påvirker USAs politikk i internasjonale fredsbevarende operasjoner og forholdet til militære allierte under krigsoperasjoner generelt. Fordi militærdoktriner er fagmilitært område, blir de ofte neglisjert i sikkerhetspolitiske analyser.

⁴⁰ Richard R. Caniglia, "US and British Approaches to Force Protection", s. 3

⁴¹ Bruce Jentleson, "The Pretty Prudent Public: Post-Cold War American Public Opinion and the Use of Military Force", *International Studies Quarterly* 36 (mars 1992), 49-74. Bruce Jentleson & Rebecca L. Britton, "Still Pretty Prudent: Post-Cold War American Public Opinion and the Use of Military Force," *Journal of Conflict Resolution* 42 (august 1998), 395-417.

Den amerikanske tilnærmingen til krig er at det er en avgjørende styrkeprøve. Motstanderens skal beseires ved å overveldes med overlegen ildkraft. Man har mer av alt enn motstanderen og utnytter dette til å vinne. At USA måtte bruke ”avgjørende makt” når landet først engasjerte seg militært, ble ofte fremført av Colin Powell da han var forsvarssjef, som selve lærdommen fra Vietnam. Var det ikke mulig å samle en overveldende militær styrke for å beseire motstanderens militære styrker hurtig og fullstendig, burde ikke USA intervenere militært. Måten å føre krig på var følgelig med på å bestemme *om* militære midler skulle tas i bruk. Powell-doktrinen fikk meget stor betydning og satte i praksis standarden for militære intervensjoner. Golfkrigen er paradeeksempelet, men Powell-doktrinen påvirket også på godt og ondt innholdet i beslutningene om Bosnia, Rwanda, Kosovo og Øst-Timor gjennom 1990-årene.

Amerikanske offiserer har typisk motvilje mot militær intervensjon. Doktrinen om avgjørende makt krever en størrelse på styrkene som USA sjelden finner politisk vilje til å anvende fordi det ikke blir kostnadseffektivt. Bush-administrasjonen, med forsvarsminister Rumsfeld i spissen, har som ambisjon å gjøre bruk av militær makt til et mer egnet virkemiddel for amerikansk politikk. Da må man redusere kravene til styrkens størrelse og mengden tungt utstyr man anser nødvendig for at en militær operasjon skal nå sitt mål. Rumsfelds *transformasjon* av USAs militære styrker tar nettopp sikte på å gjøre USA i stand til å redusere størrelsen på styrkene som trengs. Teknologisk overlegenhet skal gi informasjonsdominans, og sammen med evne til å avlevere våpen på lang avstand mot motpartens svake punkter skal dette gjøre det mulig å vinne uten den tradisjonelle amerikanske dominansen i alle former for ildkraft. Spesialstyrker og andre små og hurtig deployerbare styrker med forskjellig former for presisjonsvåpen skal erstatte de tunge divisjonene med sine hundrevis av tanks og helikoptersystemer. Motviljen mot å oppgi den tradisjonelle tilnærming har vært en barriere mot Rumsfelds transformasjon. Planen i Irak-krigen – Operation Iraqi Freedom – var en viktig prøve for visjonen om bruk av militær makt som et mer realistisk virkemiddel for USA. Planen forutsatte at en styrke på en tredjedel av den som gjenerobret Kuwait i 1991 var tilstrekkelig til å erobre hele Irak.

Amerikanske militære ønsker å unngå fredsbevarende operasjoner. Doktrinen tilsier at amerikanske styrker istedet bruker sin tid på å forberede seg på å nedkjempe andre militære styrker. Når USAs styrker likevel må gjennomføre stabiliseringsoperasjoner, er operasjonen gjennomsyret av stridstenkning. Amerikanske styrker er opptatt av å ha et rykte for evne og vilje til å bruke overveldende makt, i pakt med amerikanske militære doktriner som beskrevet ovenfor. De ønsker derfor å projisere høy beredskap for evne og vilje til å avgi ild også i fredsbevarende operasjoner. Amerikanske fredsbevarende styrker er alltid iført hjelmer og skuddsikker vest. De forflytter seg i store konvoier med alt tilgjengelig ildgivningsredskap i høyeste beredskap. Når de stopper, inntar de defensive stillinger, klare til å anvende overveldende makt. Om natten trekker de seg ut av samfunnet, tilbake til omhyggelige befestede leire.

Det er instruktivt å sammenligne britiske og amerikanske tiltak for beskytte sine styrker fordi landene har doktriner som ligger svært nær hverandre.⁴² Britiske hærstyrker har tradisjonelt stått overfor utfordringen å dominere et område langt fra hjemlandet med en liten styrke. Behovet for å dominere uten å måtte bruke makt har skapt en britisk militær kultur som legger vekt på å

⁴² Caniglia (2002), *op.cit.*, s.6.

fremstå med en profesjonell, slentrende, nesten likeglad effektivitet. Det gir dem en symbolsk kapital som intimiderer motparten til lydighet uten åpen maktbruk. Britiske fredsbevarende styrker er iført beret og oppbrettede skjortermer. De forflytter seg i små grupper, gjerne til fots. Også britiske soldater er bevæpnet, men våpnene henger på skulderen. De sender ofte ut kjøretøyenes sine enkeltvis, og når de holder seg til leiren er det ikke for å beskytte seg mot andre, men mest for å hindre slagsmål med lokalbefolkningen på fritiden.

Den amerikanske tilnærmingen til styrkebeskyttelse har naturligvis også rot i opinionens lave toleranse for tap i nasjons- og demokratibygging. Det gir stor oppmerksomhet om å unngå tap i det amerikanske militære hierarkiet, også når oppdraget er å stabilisere. Generalløytnant Jay Garner (p) holdt seg til denne fremgangsmåten da han fikk ansvaret for å håndtere situasjonen i Irak etter krigen våren 2003. Av sikkerhetshensyn ventet han og hans folk 12 dager i Kuwait etter at Bagdad hadde falt før de overhode tok seg inn i Irak. Da han vel var ankommet, tok han Republikanerpalasset som sitt hovedkvarter, atskilt fra selve Bagdad av piggråd og Abrams-stridsvogner. Republikanerpalasset var et uheldig valg fordi det gav inntrykk av kontinuitet med Saddam Husseins regime. ”De er akkurat like avstengt fra verden som Saddam var”, klaget en irakisk soldat som forsøkte å få snakke med amerikanerne om pensjonen sin.⁴³ En ansatt uttalte at hvis de hadde kunnet bevege seg mer rundt, ville de ha kjent autoritetsvakuumet der ute bedre og visst mer. En annen klaget over at han var forhindret fra å gå rundt i Bagdad for med egne øyne å danne seg et bilde av situasjonen. Skulle noen av de som var ansvarlige for å styre Irak i denne perioden bevege seg ut av hovedkvarteret, måtte de kjøre i en Humvee, et militært kjøretøy fullt av bevæpnede soldater med våpen i høy, synlig beredskap.⁴⁴

Tross lik oppfatning av situasjonen og mange felles kulturtrekk, er den britiske og amerikanske tilnærmingen til styrkebeskyttelse forskjellig. Årsakene til denne forskjellen er sammensatte, men amerikanske kulturelle holdninger til teknologi gjør seg gjeldende på flere nivå. Det amerikanske utgangspunktet var at teknologi var et middel til å oppnå overveldende ildkraft til å *beseire* en motstander. I denne tenkemåten unngår man å manøvrere i forhold til en motstanders intensjoner. På 1980-tallet beveget US Army seg i retning av doktrine om manøverkrigsføring, den såkalte AirLandbattle-doktrinen.⁴⁵ Da beveget amerikanske doktriner seg i retning fra ildkraft til manøver med oppdragstaktikk. I den tyske oppdragstaktikken (*Auftragstaktik*) sier ikke ordrene hva du skal gjøre, men hvilket mål som skal nås. Mottageren av ordren har ansvaret for å finne veien til målet for sin enhet. Men enhetens oppdraget om mål er supplert med Sjefens intensjon, minst to nivå over mottagende enhet, som forklarer det overordnede målet for operasjonen. Hvis mottageren av ordren mener målet for oppdraget motarbeider det overordnede målet, eller hvis han ser en mulighet for å yte et avgjørende bidrag til at det overordnede målet nås, skal han prioritere det overordnede målet. I ildkraftkrigsføring er fokus *innover*, på ordre, prosedyrer, prosesser og planlegging. I manøverkrigsføring er fokus *utover*, på fienden, situasjonen og målet. Men i den amerikanske AirLandbattle-doktrinen foregår

⁴³ Rajiv Chandrasekaran “U.S Military Slow to Fill Leadership Vacuum Left by War”, *Washington Post*, May 5, 2003.

⁴⁴ Rajiv Chandrasekaran (2003), *op.cit* og Rajiv Chandrasekaran & Peter Slevin, “Iraq’s Ragged Reconstruction”, *Washington Post*, May 9, 2003.

⁴⁵ William S. Lind, “The Origins of Maneuver Warfare and Its Implications for Air Power”, i John Andreas Olsen (ed.) *From Maneuver Warfare to Kosovo?* Militærteoretisk skriftserie 2, The Royal Norwegian Airforce Academy 2001.

manøvreringen typisk på korpsnivå, dvs flere divisjoner sammen, og aldri under brigadenivå.⁴⁶ Den enkelte amerikanske soldat og lag er ikke vant til oppdragstaktikkens krav om selvstendig manøvrering i forhold til fiendens intensjoner og situasjonens krav. Grunnplanet i US Army har fokus innover, på å følge prosedyrer.

Men det er den enkelte patrulje og soldat som møter lokalbefolkningen. Stabilisering kan bare oppnås ved å forholde seg lokalbefolkningenes følelser, holdninger og intensjoner. Man må være seg bevisst at den enkelte handling kan påvirke befolkningens holdninger, og at summen av alle disse påvirkninger kan avgjøre om operasjonen lykkes. Men siden grunnplanet i US Army som sagt er fokusert innover, bærer de en tung arv om å følge prosedyrer for å avgi ild og unngå ild. Og de er verken trent for eller forberedt på å løse stabiliseringsoppgaver. Det er interessant at US Marines, som har doktriner som setter soldaten på grunnplanet i sentrum for sin tenkning, faktisk har hatt større fremgang i stabiliseringsoperasjoner enn US Army. Det skyldes ikke at US Marines legger noe mindre vekt på strid, eller at de øver mer på situasjoner man vil møte i stabiliseringsoperasjoner. De amerikanske spesialstyrkene, derimot, har "utenlandsk indre forsvar" som hovedoppdrag. Ifølge spesialstyrkenes doktrine skal de "organisere, trene, råde og bistå" andre lands militære styrker slik at de kan "frigjøre og beskytte sine samfunn mot undertrykkelse, tvang og opprør".⁴⁷ Dana Priest beskriver kontrasten mellom hærens spesialstyrkers opptreden og vanlige hæreenheter i Kosovo i 1999 slik:

"...In Kosovo, an SF (Special Forces) soldier was easy to spot. Strict regulations required regular Army soldiers to wear full body armor, helmets and assault rifles whenever they left Camp Bondsteel. SF troops, by contrast, wore camouflage fatigues without armor or helmets (...) While the conventional Army built trenches and guard posts to distance themselves from the Kosovars, the SF soldiers moved into smaller accommodations in town to be closer to their new communities."⁴⁸

De amerikanske troppene i Kosovo hadde ingen doktrine for fredsbevaring å hjelpe seg med. Men i juni 2001, offentliggjorde den amerikanske Hærens trenings- og doktrinekommando en ny feltmanual som for første gang inneholdt en doktrine om fredsbevarende operasjoner, kallet doktrine for stabilitets- og støtteoperasjoner.⁴⁹ Men den siste av flere undersøkelseskommissjoner (denne ledet av firestjernes generalen John Hendrix, U.S. Army Forces Commander) for å vurdere hvorvidt det å bekjempe organisert kriminalitet i Vitina, Kosovo lå innenfor Sjefens intensjon om å skape en "safe and secure environment", viser at spørsmålet om hvilke oppgaver amerikanske styrker skal påta seg i fasen etter høyintensitetskrigen ikke er avklart. Bakgrunnen for undersøkelsen var at oberstløytnant Eberle som sjef for 3. bataljon i 504. fallskjermregiment høsten 1999 gjorde et forsøk på å bekjempe den organiserte albanske kriminaliteten i Vitina ved å deployere kompani alfa under kaptein Lambert. Dette førte til diverse sammenstøt med den albanske befolkningen, noe som igjen førte til interne amerikanske granskninger. Den siste av disse granskningene konkluderte med at bataljonssjefen Eberle og offiserer underlagt ham kunne fortsette sine militære karriere uten merknader. Videre anbefalte General Hendrix at alle soldater som skal deployeres i Kosovo, bør gjennom et spesielt treningsprogram for å forberede dem på situasjoner som kan oppstå. Siden har amerikanerne trent troppene i å gjennomføre søk, kontrollere sivile menneskemengder, trafikkkontroll og å "ha respekt for andre". På den annen

⁴⁶ Robert Leonard (1991), *The Art of Maneuver: The Manuever-Warfare Theory and Airland Battle*, Presidio Press, Novato, California s. 6, 12-13.

⁴⁷ Field Manual 31-20, *Doctrine for Special Forces Operations* (April 1990), forfatterens oversettelse.

⁴⁸ Dana Priest (2003), *The Mission. Waging War and Keeping Peace with America's Military*. W.W Norton, New York s. 129.

⁴⁹ Dana Priest (2003), *op.cit.*, s. 360.

side har den amerikanske hæren gitt opp å gjøre noen med den organiserte kriminaliteten som styrer Kosovo. Doktrinen sier at den oppgaven ikke er en del av "safe and secure environment."⁵⁰ Reporteren Dana Priest opplevde Vitina slik i 2000, da den amerikanske stabiliseringsoperasjonen i Kosovo hadde funnet sin form:

"Protecting the force had gone that much further. Troops had always looked ridiculous in the placid streets with forty pounds of armor and webbing. Worse now, the mantra of safety had infected soldiers' self-perception. They acted nervous. They worried about little things. "What the hell was that?" the command sergeant major yelled as the camera flash went off. These days in Kosovo, before starting an engine, a driver was expected to check off a "risk management work sheet".
There will be narrow points in the road. Check.
Intersections are chaotic. Check.
There are often children on the side of the streets. Check.
Be prepared for roads with no shoulders for emergency pull-off. Check."⁵¹

Denne tilnærmingen til stabiliseringsoperasjoner har US Army tatt med seg fra Kosovo til Irak. Amerikanske militære sjefer var nå av den klare oppfatning at deres tropper helst ikke skulle engasjere seg i driften av samfunnet eller bli utsatt for fare. I pakt med den amerikanske hærens styrkebeskyttelsesdoktriner, var de styrende i Irak fullstendig avsondret fra landet de skulle styre, og som flesteparten av dem vel å merke aldri hadde satt sine ben i tidligere. Dertil kom tre mer spesielle forhold. For det første har amerikanske stridsorienterte doktriner i utgangspunktet en mer sentral plass i soldatenes bevissthet enn kravene til en vellykket stabilisering. For det andre kom de soldatene som skulle stå for stabiliteten i Irak direkte fra krigen mot Husseinregimet, og fortsatte naturlig å operere på samme måten. For det tredje virker det som om amerikanerne hadde forventet at det irakiske samfunnet skulle ha større evne til å styre seg selv etter regimets fall enn det faktisk viste seg å ha. Garner begynte sitt arbeid med en firedagers tur gjennom Irak, men etter det levde han og hans administrasjon i pakt med sikkerhetsreglene helt på siden av det irakiske samfunnet.

Forsvarsminister Rumsfelds program for militær transformasjon ønsker å spille på motstanderens intensjoner, og elementer av manøverkrigsføring kan spores tilbake til slutten av 1970-tallet. Motstanden han har møtt er et talende bevis for styrken til forestillingen om at overveldende ildkraft stadig står sterkt i den amerikanske hæren. Det er ikke overraskende. Skifte til fokus utover i tyske hæravdelinger foregikk gjennom hele 1800-tallet inntil ansvaret, retten og plikten til å ta initiativ for oppdraget kunne ligge hos en korporal som var lagfører. Så lang tid tok det før manøverkrigens kultur gjennomsynte den tyske hær.⁵² Målet for Rumsfelds transformasjon er å vinne striden, ikke å lykkes med å stabilisering.

Hvis amerikanske styrker allikevel må delta i en fredsbevarende styrke, ønsker amerikanske militære sjefer å unngå politioppgaver og å bli involvert i annen drift av samfunnet, fordi dette ytterligere vil redusere de deltagende avdelingers evne til å føre strid. Denne begrensningen reduserer den politiske nytten av amerikansk militær makt, med mindre andre påtar seg stabiliseringsoppgaven etter at motparten er nedkjempet militært.

Det gjør at amerikanske styrker vil ha en utfordring med å håndtere stabiliseringsoperasjoner. De amerikanske militære ønsker å nedkjempe motparten selv, mens allierte kan få den

⁵⁰ Dana Priest (2003), *op.cit.*, 364.

⁵¹ Dana Priest (2003), *op.cit.*, s. 366-367.

⁵² Lind (2001), *op.cit.*, 26ff.

vanskelige og tidkrevende oppgaven med å stabilisere samfunnet i postkonflikt-fasen, skaper misnøye i forhold til allierte. Men det amerikanske behovet for å gjennomføre fredsbevaring kan bli det feltet hvor amerikanerne virkelig har behov for allierte.

4 MILITÆRTEKNOLOGI OG AVSTANDEN OVER ATLANTERHAVET

I den senere tid har mange uttrykt bekymring for at den militære kløften over Atlanterhavet skal ha negative virkninger på det politiske forholdet. Den militærteknologiske utviklingen vies gjerne spesiell oppmerksomhet, men hvordan den påvirker det politiske forholdet mellom USA og Europa er sjelden presist utviklet. Det er da også en utfordring å isolere effekten av forskjeller i militærteknologi fra et utall andre tenkelige faktorer som påvirker de transatlantiske forbindelsene.

4.1 Militærteknologi og sikkerhetisering

Ole Wæver er en sentral analytiker når det gjelder den politiske betydningen av den militærteknologiske utviklingen. Hans utgangspunkt er at amerikanerne og europeerne har utvidet det tradisjonelle sikkerhetsbegrepet (hvor trusler stammer fra andre stater) i ulik retning. Han hevder at europeerne har innført integrasjon som et nytt kriterium for sikkerhet. Følgelig inkluderes alt som truer europeisk integrasjon i sikkerhetstrusselbegrepet ("det er sikkerhetisert"). For amerikanerne er derimot kriteriet for en sikkerhetstrussel at den kan opptre på den militære dagsorden. Kan militært styrker anvendes, er det sikkerhet.⁵³

Et sentralt eksempel er at europeerne ikke nødvendigvis vil definere terrorisme som et sikkerhetsproblem (fordi det ikke truer spesielt den orden Europa har bygd gjennom EU). Terrorismen skyldes manglende sosioøkonomisk utvikling, og relevante tiltak mot terrorisme er følgelig å angripe dens årsaker, dvs å fremme økonomisk og sosial utvikling i de samfunn hvor terroristene kommer fra. For amerikanerne derimot er terrorisme og militære mottiltak nøye forbundet. Wæver konkluderer med at amerikanernes og europeernes ulike måter å utvide sikkerhetsbegrepet på er en belastning for den transatlantiske alliansen.

Et generelt problem med Wævers begrep om sikkerhetisering er at det er helt deskriptivt. For eksempel lar det seg ikke avgjøre om han mener at amerikanerne ser terrorisme som en sikkerhetstrussel fordi militære midler anses som relevant i kampen mot terrorisme, eller om han rett og slett påpeker at amerikanerne definerer terrorisme inn under Forsvaret. Wæver vier i det hele tatt liten plass til spørsmål om hva som påvirker hva. Det synes imidlertid klart at Wævers sikkerhetiseringsbegrep først og fremst er ment å beskrive egenskaper ved aktørene, det vil si hvordan amerikanernes og europeernes oppfatter situasjoner eller rangerer forskjellige utfall (preferanser). Enten ser amerikanerne militærmakt som et mer hensiktsmessig middel til å bekjempe terrorisme enn europeerne, eller så består forskjellen i ulike preferanser mht for eksempel å bruke militære midler til å ta liv og lemleste.

Men ulike handlingsvalg behøver ikke å skyldes at aktørene har ulike oppfatninger og preferanser. Muligheten for at forskjellen mellom europeere og amerikanere (hvis den

⁵³ Ole Wæver (2001), "Widening the Concept of Security – And Widening the Atlantic?", s. 31-48 i Huldt, Bo, Sven Rudberg & Elisabeth Davidson, *The Transatlantic Link. The Strategic Yearbook 2002*, Swedish National Defence College, Stockholm s. 48.

eksisterer) skyldes ulikheter i mulighetsrom drøftes for eksempel ikke av Wæver. USAs væpnede styrker har evne til å gjøre tre ting i større skala og effekt enn andre (inkludert Europa) kan. Det første er å projisere militærmakt globalt. Amerikanerne besitter videre mer av en våpenteknologi som øker anvendeligheten av militære midler for politiske formål ved å: (1) redusere risikoen for egne tap; og (2) redusere utilsiktet skade. Uten å forutsette mulighetsrommet likt, kan man ganske enkelt ikke gjøre slutninger om preferanser og virkelighetsoppfatninger på den måten Wæver gjør. Man kan altså ikke slutte at europeerne ikke ønsker eller anser for eksempel operasjon *Enduring Freedom* som ønskelig av det faktum at de ikke gjennomfører den, fordi de ganske enkelt mangler evnen til det.

Det kan selvsagt være slik at amerikanerne har utviklet sin våpenteknologi på denne måten fordi de har et annet syn på bruken av militærmakt. Dette er en videreutvikling av Wævers syn som kunne redde konklusjonen hans om at USA og Europa har forskjellige egenskaper som aktører. Men det finnes flere mulige grunner til at den våpenteknologiske utviklingen har vært ulik. En mulighet er at forskjellen hovedsaklig har indre årsaker, som byråkratisk treghet mot omstillinger og politiske bindinger til verneplikten. De europeiske land har arvet et territorialforsvar fra Den kalde krigen, mens USA alltid har måttet forflytte seg over verdenshavene. USA avskaffet verneplikten i 1973 – som en følge av Vietnamkrigen – og brukte minst ti år på omstillingen. Nesten alle land i Europa har eller har hatt verneplikt inntil nylig. En siste mulighet er at europeerne ikke har satsset på evne til forflytning og høyteknologiske våpen fordi deres allierte USA har evnen allerede og kan gjøre jobben for dem tilnærmet kostnadsfritt.

Kanskje er det ikke engang riktig at europeerne ikke ønsker å møte terrorisme med militære midler. De europeiske allierte stod nærmest i kø for å hjelpe til i operasjon *Enduring Freedom*, og det har skapt misstemning i det europeiske NATO at USA i så liten grad har vært interessert i hjelp. Men igjen kan man heller ikke slutte fra lik observert atferd i dette tilfellet til at USA og Europa har like oppfatninger og preferanser. De forskjellige europeiske (og andre) stater kan jo være mer motivert av ønsket om å utvikle et godt forhold til verdens eneste supermakt enn av ønsket om å drive al-Qaida ut av Afghanistan.

4.2 Fra europeisk synsvinkel: Julian Lindley-French

Julian Lindley-French har skrevet et forskningsbasert policyorientert essay om forholdet mellom Europa og USA, som gir en helt annen innfallsvinkel til betydningen av det militært teknologiske gapet.⁵⁴ Han er leder for forskningen på transatlantiske forhold ved EUs *Institute for Security Studies*. Analysen tar aktører som utgangspunkt – deres handlingsrom, oppfatninger og preferanser – med mange variasjoner over disse grunntema. Den gir uvanlige subtile årsakforklaringer av oppfatninger og preferanser. For eksempel skiller Lindley-French mellom oppfatninger som bare er feil, og oppfatninger som i tillegg er irrasjonelle.⁵⁵ Særlig verdifull for denne rapportens formål er den grundige behandlingen av betydningen av militært teknologi for forholdet mellom Europa og USA.

⁵⁴ Julian Lindley-French (2002), "Terms of Engagement. The Paradox of American Power and the Transatlantic Dilemma post-11 September". Chaillot Paper no. 52, Institute for Security Studies, Paris.

⁵⁵ Lindley-French (2002), *op.cit.*, s. 11, 13, 33 og 81. Analysen av rasjonelle oppfatninger bygger på Jon Elster (1984), *Sour Grapes. Studies in the Subversion of Rationality*. Cambridge University Press, Cambridge, s. 16-20..

Lindley-French' utgangspunkt er det han kaller paradokset ved amerikansk makt: USA er så mektig at det blir mer sårbart. For det første er USA mer utsatt fordi landet har makt til å påvirke politiske prosesser globalt, og mange vil ønske å påvirke amerikanerne til å hjelpe seg. Som den mest innflytelsesrike aktør, er USA også automatisk skyteskive for alle som er misfornøyd med status quo. Dette er uløselige utfordringer som omgivelsene påtvinger USA, men de kan håndteres mer eller mindre klokt.

For det andre har USA gjort valg som har gjort landet mer sårbart enn det hadde behøvd å være. Spesielt mener han at utformingen av amerikanske militærdoktriner har en uheldig innvirkning på USAs utenriks- og sikkerhetspolitikk, særlig da forholdet til allierte. Med militærdoktriner forstås den tidligere nevnte Powelldoktrinens bruk av ”avgjørende makt” for å beseire motstanderens militære styrker så hurtig og fullstendig som mulig.

Lindley-French mener amerikansk militær(teknologisk) overlegenhet har ført til tre former for irrasjonell innflytelse på amerikanske oppfatninger og verdier. Den første kaller han en kult av militær eksepsjonalisme. Det andre er snever unilateralisme i amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det tredje er militariseringen av amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk.

4.2.1 Kulten om amerikansk eksepsjonalisme

Kulten om amerikansk militær eksepsjonalisme er forestillingen om at amerikanske styrker er kvalitativt bedre enn og grunnleggende annerledes enn andre land militære styrker. Det virker som Lindley-French oppfatter amerikanerne som ofre for sin suksess ved at de har genuine, men feilaktige oppfatninger. Utgangspunktet er at amerikanerne faktisk er militærteknologisk ledende og har en enestående evne til å forflytte sine militære styrker. Men de overdriver ved å fremstå som unike og med en irriterende og avstandsskapende arroganse, istedenfor å se på seg selv som ledende eller gode på de felt som militære styrker nå engang opererer på.

Lindley-French gjør kulten om militær eksepsjonalisme ansvarlig for den amerikanske uviljen mot å bruke militære styrker i fredsbevarende operasjoner. Amerikanske styrkers unike stridskapasiteter gjør at de ikke må brukes til annet. Uviljen tilskriver han dels ren irrasjonalitet, ”the love affair between the American people and the US military.” Dels er det en rasjonalisering fra politiske og militære eliter som er mer tapsavere enn resten av befolkningen og som frykter kompliserte og farlige fredsoperasjoner.⁵⁶ Som vi har sett, støttes observasjonen om at elitene er mer tapsavere enn resten av befolkningen (og de væpnede styrker selv) i meningsmålinger. Lindley-French påpeker to viktige konsekvenser av at amerikanerne ikke vil engasjere seg i fredsbevarende operasjoner. Den første er at uten amerikanske deltagelse blir det for få og for puslete fredsbevarende operasjoner i forhold til behovet globalt. Det andre er en stigende tretthet og irritasjon fra Europa over å bli sittende alene med ansvaret for dem. Kulten om militær eksepsjonalisme er også en viktig årsak til to andre utviklingstrekk av stor betydning: militarisering av amerikansk sikkerhetspolitikk og tiltagende snever unilateralisme i amerikansk utenrikspolitikk.

4.2.2 Militariseringen av amerikansk utenrikspolitikk

På samme måte som Lindley- French mener kulten om amerikansk militær eksepsjonalisme har

⁵⁶ Lindley-French (2002), *op.cit.* s. 13.

rot i faktisk overlegenhet på visse kjerneområder, mener han militariseringen av amerikansk utenrikspolitikk har et rasjonelt utgangspunkt i ønsket om å få saker avgjort på arenaer der man er sterk. USA har dominert militært, mens landet er mer likeverdig med Europa på det økonomiske området. Det vil derfor være en naturlig tendens for amerikanerne til å tenke på militære løsninger på sikkerhetsutfordringer, blant annet fordi de slipper europeisk innflytelse på utfallet.

Powelldoktrinenes røtter er erfaringene fra Vietnam, og et forsøk på å utnytte USAs overveldende militærmakt – hvor teknologi spiller en avgjørende rolle – på en rasjonell måte. Men denne militariseringen av sikkerhetspolitikken er irrasjonell for amerikanerne, fordi militære virkemidler ikke alene strekker til i forhold til dagens sikkerhetsutfordringer. Dersom amerikanerne først kommer på banen på et tidspunkt da en militær kraftanstrengelse i tråd med Powelldoktrinen er et relevant tiltak, mister de en viktig del av konflikthåndteringssyklusen. De foretrekker å overlate den daglige håndteringen av verdens store og små trivielle kriser til sin egen skjeve gang, eller til sine allierte, mens de selv er opptatt av hjemlige problemer. Det grelleste eksempelet er Bush-administrasjonens valg om å overlate partene i Midtøsten-konflikten til seg selv.

Lindley-French hevder at amerikanerne mangler evnen til kontinuerlig å anvende to verktøy i internasjonal politikk: diplomati og bistand. Dette skaper spenninger i forhold til de europeiske allierte, som stadig blir minnet om hvor avgjørende amerikansk lederskap er, mens de på viktige områder ikke ser noe til det. Istedenfor må de håndtere sikkerhetsutfordringer på egen hånd, med utilstrekkelige diplomatiske og bistandsmidler til hjelp, mens landet som har de beste forutsetninger ikke er interessert. Kommer begivenhetene ut av kontroll, får europeerne og bistandsdiplomatiets skylda, mens amerikanerne gjennomfører en militær høyintensitetsaksjon tilpasset det akutte behovet der og da.

Når så neste fase i krisehåndteringen kommer, opprydning i form av fredsbevaring, fredsoppretting og statsbygging, forsvinner amerikanerne igjen. Det vanvittig kostbare amerikanske militærapparatet sitter hjemme og pusser på datamaskinene sine og finner opp nye måter å utkjempet kriger på, mens den uheldige arbeidsdelingen hvor europeerne rydder opp i amerikanernes krigsruiner får fortsette. For USA fører dette til at sikkerhetsutfordringer som kunne vært kvalt i fødselen hvis verdens avgjørende makt hadde vært engasjert i en tidlig fase av krisesyklusen, får lov å vokse seg store og uhåndterlige. Og man risikerer i tillegg at de store amerikanske seire i midtfasen skusles bort fordi det internasjonale fredsbevarende arbeidet blir for puslete, som det lett kan bli uten amerikansk medvirkning.

Selv i midtfasen av en konflikt har Powelldoktrinen ifølge Lindley-French gjort bruken av amerikansk militærmakt mindre anvendelig og mindre effektiv. Doktrinen fører til at militære hensyn (dvs ønsket om å treffe fienden med ild og hensynet til egen styrkebeskyttelse) fortrenger operasjonens politiske mål. Et velkjent eksempel fra Afghanistan kan konkretisere dette. 1. juli 2002 angrep en amerikansk AC-130 en landsby hvor det foregikk et bryllup. Anslagene over antallet drepte sivile afghanere (pashtuner) varierer, men de fleste ligger rundt 50. Hensikten var å treffe gjenværende Taliban og al-Qaida soldater. Da angrepet fant sted var all motstand i større grupper nedkjempet, og det som gjenstod var opprydningsaksjoner av smågrupper og jakten på ledere. Paul Wolfowitz sa at USA beklaget tapet av menneskeliv, men ikke angret på aksjonen fordi den var uttrykk for at jakten på al-Qaidas lederskap stadig hadde

prioritet.⁵⁷ På dette tidspunkt hadde den amerikansk-støttede pashtunlederen Hamid Karzai overtatt makten i Kabul. USAs politiske mål var en stabilisering av hans regime, slik at Afghanistans territorium ikke igjen skulle bli brukt av terrorister. Men Karzais makt rakk i liten grad utenfor Kabul og de pashtunske områdene. Også pashtunenes støtte var forbeholden fordi de følte at han hadde gitt for mange regjeringsposter og for mye militær makt til tadsjikene, Afghanistans neststørste etnisk gruppe. De hadde også lenge vært misfornøyd med at amerikanerne fikk operere tilnærmet fritt i sin jakt på talibaner og gjenværende lommer av al-Qaida (som hovedsakelig var pashtuner) i de pashtunske områdene.⁵⁸ Bombingen og den første amerikanske reaksjonen, som bare tok hensyn til militære målsetninger, kunne lett ha ledet til nettopp en destabilisering av Karzais regime. Dermed ville også USA ha mistet sin viktigste allierte i jakten på Taliban og al Qaida-grupper. Det tok to uker før behovet for en ny balanse mellom politisk og militære hensyn kom til uttrykk i amerikanske uttalelser og politikk. Wolfowitz innrømmet i Kabul at det var viktig at militære operasjoner ikke svekket Karzais regime, og fremholdt at verden måtte holde løftene om økonomisk hjelp og støtte til en afghansk nasjonal hær som kunne ta makten fra krigsherrene.⁵⁹

Denne typen ubalansert amerikansk virkemiddelbruk er et kjernepunkt i europisk kritikk av USAs konflikthåndteringsstrategi. Siden opprettelsen i januar 2002 har ISAF kontinuerlig vært ledet av europeiske NATO-medlemmer som har bidratt med 95% av styrken.⁶⁰ I 2003 ble ISAF også i navnet en NATO-operasjon. Det skaper transatlantiske spenninger når europeerne forsøker å bygge opp Karzais posisjon i Kabul, mens amerikanernes handlinger undergraver ham.

Dagens viktigste sikkerhetsutfordringer stammer ikke fra stater, hvor den amerikanske høyintensitetskrigføringen er relevant, men fra havarerte stater og samfunn, hvor det er begrensede, fredsbevarende og fredsopprettende operasjoner som er relevante. USA står i fare for å vinne slagene, men å tape krigen hvis de militære hensynene blir enerådende.

I sum: Militariseringen av USAs utenrikspolitikk belaster forholdet til allierte i alle tre faser i krisesyklusen: ulming, akutt konflikt og postkonflikt. Europa blir frustrert av manglende amerikansk diplomatisk engasjement (og sin egen utilstrekkelighet) så lenge konflikter ulmer. I fasen hvor konflikten blir akutt, blir Europa utelukket fra den amerikanske militære kraftutfoldelsen, og møter for liten forståelse for arbeidet med å bygge en bred koalisjon og for å fokusere på de politiske mål for aksjonen. De amerikanske militæres manglende vilje og evne til å gjennomføre fredsbevarende operasjoner gjør at de løper risikoen for å tape krigen etter å ha vunnet alle slagene. Den manglende viljen til å bidra til å stabilisere samfunn etter en vellykket militær inngripen, gjør verden til et mer usikkert sted, også for USA, enn den kunne ha vært.

4.2.3 Snever amerikansk unilateralisme

En supermakt som USA vil alltid være unilateral i den forstand at den handler på grunnlag av amerikanske interesser og amerikanske oppfatninger om hvordan verden er. Spørsmålet er hva slags unilateralisme USA legger til grunn. Blir det en bred unilateralisme, hvor interessene

⁵⁷ Pamela Constable, "Top Pentagon Official Defends Attack on Village in Afghanistan," *Washington Post*, 16 juli 2002, s. A13.

⁵⁸ Pamela Constable, "Pashtuns Losing Faith in Karzai, the US" *Washington Post*, 13 juli 2002, s. A01.

⁵⁹ Carlott Gall, "In Afghanistan, Rumsfeld's Deputy Is Regretful", *The New York Times*, 16 juli 2002.

⁶⁰ "NATO and the Scourge of Terrorism" <http://www.nato.int/terrorism/index.htm>

gjenspeiler amerikanske idealer og hvor oppfatningene er åpne for diskusjon med andre? Eller blir det en *snever unilateralisme*, hvor interessene er bestemt av amerikanske militære doktriner og oppfatningene som underbygger handlingene knapt blir meddelt andre?⁶¹ Lindley-French ser klar en tendens til det siste, som en direkte konsekvens av amerikansk militær dominans. Mer bestemt så mener han at åtte betingelser i dag må være oppfylt for at amerikanerne skal engasjere seg helhjertet i et internasjonal sikkerhetsanliggende:

- USA må ha full kontroll med alle aspekter ved hele krisehåndteringszyklusen, også der de selv ikke er direkte engasjert
- USA må kontrollere beslutningen om når og hvilken type av intervensjon som skal gjennomføres
- SACEURs viktigste ansvar er som øverstkommanderende for de amerikanske styrker i Europa
- Bare Det hvite hus og Pentagon skal ha effektiv tilgang til nøkkelementer som målutvelgelse
- Selv om strukturen og omfanget av en operasjon allerede er avtalt med allierte, må Kongressen ha mulighet til når som helst å beslutte ensidig amerikansk tilbaketrekning
- USA må fremstå som den som leder, uansett hva som måtte være realiteten på bakken
- Selv om overveldende makt må brukes fra første stund i intervensjonen, må ikke amerikanske styrker bli utsatt for fare
- Allierte som kan ta skylda (og tapene) hvis noe går galt, må også være de som står for de vanskelige, mindre medievennlige og langvarige fredsbevarende arbeidet⁶²

Det er ikke vanskelig å se at hvis denne politikken gjennomføres, vil det skape spenninger i forholdet til amerikanske allierte. Spørsmålet er under hvilke betingelser amerikanerne vil gjennomføre disse tiltakene. La oss begynne med de områdene hvor det militærteknologiske gapet gir tilskyndelser til full amerikansk kontroll. Når det gjelder beslutningen om hva slags intervensjon som skal gjennomføres og målutvelgelse, er amerikansk dominans nærmest total, noe som med nødvendighet gir amerikanerne kontroll enten de søker det eller ikke.⁶³ Dette er en delvis ny situasjon for USAs allierte, og en potensiell innenrikspolitisk sårbarhet for dem som allikevel velger å være med på en amerikansk-ledet militær aksjon. Men eksklusive nasjonale kapasiteter betyr nasjonal kontroll, så med mindre europeerne satser veldig mye på å skaffe seg store mengder langtrekkende presisjonsvåpen og en selvstendig evne strategisk etterretning, vil USA ha kontroll. USA har forøvrig konsekvent uttrykt en interesse en større europeisk forsvarsinnsats.

Nå sier Lindley-French at amerikanerne overfører denne logikken også til andre militære områder, og fremfor alt til det politiske feltet, hvor den ikke er gyldig. Han påpeker to nye mekanismer som gjør USA mindre mottagelig for råd enn tidligere. Den første er at USA har kapasiteter som andre stater ikke har. Dermed må amerikanerne også ta stilling til en del spørsmål som andre har vansker med å leve seg inn i fordi de ikke har opplevd dem på kroppen.

⁶¹ Lindley-French (2002), *op.cit.* s. 11.

⁶² Lindley-French (2002), *op.cit.* s. 57-58.

⁶³ "NATO countries also lacked intelligence collection and battle damage assessment capabilities. In fact, 99 per cent of the target nominations came from US intelligence sources. In this area, and in this area alone, due to basically lack of European capabilities, operations assumed an excessively national character." Wesley C Clark, (2001), *Waging Modern War*. New York: Publicaffairs, s. 427.

Andres synspunkter oppleves dermed som mindre relevante av amerikanerne. For eksempel har USA evnen til å endre maktforholdene i mange internasjonale konflikter, og de lokale aktørene vet det. Hvis USA engasjerer seg diplomatisk, vil de derfor kappes om USAs gunst snarere enn å forsøke å finne den levedyktig forhandlingsløsning seg imellom som må til. Dette vet amerikanerne godt, og kan velge å overlate meglingsfasen i konflikten til land som ikke besitter en kapasitet som partene kan kappes om å få på sin side, i stedet for å løse konflikten seg imellom. Et annet særmerikansk problem er at et mislykket diplomatisk engasjement er et prestisjenederlag for en supermakt som skal kunne påvirke verden, mens det ikke er det for et lite land med liten påvirkningsmakt. USA må ta hensyn til sitt rykte for å nå resultater, og det kan holde USA borte fra å prøve og håndtere noen konflikter. Den andre er de løser og mer skiftende alliansene som USA nå bygger. Tidligere bestemte koalisjonen oppdraget. Når amerikanerne i stedet håndplukker en koalisjon til hvert oppdrag, vil koalisjonspartnere ha mindre innflytelse på amerikansk politikk enn de uunnværlige, stabile allierte man hadde tidligere. Lytting krever stabile forbindelser som skaper et tillitsforhold. Men dette er en følge av at Sovjetunionen som en felles fiende er borte, mer enn at amerikansk sikkerhetspolitikk har endret seg.

Lindley-Frenchs gir en oversikt over mulige konfliktfelt mellom USA og landets allierte. Han påpeker nye potensielle konflikter innen disse feltene med rot i den militærteknologiske utviklingen som vil gjøre seg gjeldende i større eller mindre grad. Begge deler er nyttige bidrag til å forstå det større bilde av forholdet mellom USA og dets allierte. Men hans analyser dekker bare utvalgte felt, og må suppleres. Når det gjelder Lindley-Frenchs overføringsmekanismer, hans eget bidrag til det større bilde, faller de i tre kategorier. For det første de som skyldes USAs stilling som verdens eneste supermakt, for eksempel hensynet til amerikansk rykte og at USAs engasjement avleder lokale aktører fra å finne en løsning. For det andre endringer som følger av avslutningen av den kalde krigen, for eksempel at Vesten ikke lenger står overfor et like entydig og delt trusselbilde som før. For det tredje spesielle forhold i konkrete enkeltsaker, for eksempel den tidlige Bushadministrasjonens Midtøsten-politikk. Det viser at hans åtte betingelser ikke er generelle betingelser for at amerikanerne skal engasjere seg helhjertet i internasjonal sikkerhet, men snarere må forstås som en sjekklister over forhold som kan hemme amerikansk engasjement.

Allikevel kan man gjøre noen observasjoner om hvor generelle og hvor betydningsfulle hvert av disse punktene er for transatlantiske forhold, bare man har i minne at det vil finnes unntak fra hovedregelen. Punktene 2-7 går ut på at USA i likhet med alle land ønsker nasjonal kontroll med sine kapasiteter for å unngå tap. Det er vanskelig å se noe spesielt ved amerikansk politikk i så måte. Siden USA har store kapasiteter, gir det stor innflytelse på de fleste beslutninger. Punkt 1 om full kontroll med hele krisehåndteringssyklusen virker lite treffende som en generell karakteristikk. USAs utenrikspolitikk er snarere karakterisert ved selektiv og kortvarig oppmerksomhet overfor det enkelt sakfelt. Balkan ble definert som et europeisk ansvar tidlig på 1990-tallet, men allikevel var USA villig til å lede en militær aksjon i 1999. Når det gjelder manglende vilje til å utsette sine styrker for fare og behovet for allierte til å ta skylda og rydde opp etterpå, virker også dette noe unyansert. I Irak har USA vært villig til både å handle og ta ansvaret alene. Kritikken har vel snarere gått på at landet i tillegg har ønsket full kontroll med hele konflikthåndteringssyklusen. Det peker i retning av et spenningsforhold i Lindley-Frenchs tenkning mellom anklagen om behov for full kontroll og anklagen om ikke å ville dele ansvar.

4.2.4 Forbedring av transatlantiske forbindelser

Lindley-French ønsker åpenbart en forbedring av de transatlantiske forbindelser. At USA og Europa begge vinner på nært samarbeide, tas for gitt. Han legger stor vekt på at Europa må bli mer relevant der amerikanerne med rette oppfatter dem som tilbakeliggende. Lindley-French' tunge fokus på irrasjonelle mekanismer innebærer at en del transatlantiske problemer skyldes feiltenkning, og hans retoriske stil med utstrakt bruk av så vel amerikanske som europeiske referanser tar sikte på å overtale leseren til å innse dette. Europeerne kan gjøre mye som gjør det lettere for amerikanerne å se relevansen av Europa. For det første må EU slutte med å behandle forsvarsspørsmål primært som et middel for å bygge en politisk union, og bli opptatt av å løse militære oppgaver som er relevante for dagens trusler. For det andre må europeiske politiske ledere oppdage at den militærteknologiske utviklingen har økt militærmaktens politiske anvendelighet. Europeiske ledere uten militær erfaring må bringes til å forstå at bruk av militærmakt overfor repressive regimer i løpet av kort tid vil spare flere liv enn det vil ta, slik at de humanitære mål man gjør seg til talsmann for, faktisk kan fremmes gjennom våpenmakt. For det tredje er det nødvendig å skape en mobil, profesjonell styrke som raskt er deployerbar og kan vedlikeholdes over tid for å gjennomføre robuste internasjonale operasjoner. Endelig, skal modernisering og profesjonalisering la seg gjennomføre, må forsvarsbudsjettene øke. Bedre bruk av pengene er ikke nok. På amerikansk side må man – godt hjulpet av europeiske anstrengelser – anerkjenne relevansen av en europeisk fredsbevaring som et viktig bidrag som kvalifiserer til medinnflytelse.⁶⁴

4.3 Et amerikansk syn: Kori Schake

Kori Schake var ved Institute for National Strategic Studies ved National Defense University frem til sommeren 2002. Arbeidet som refereres her – *Constructive Duplication* – ble til da.⁶⁵ Nå er hun rådgiver i visepresident Cheney's stab. Hennes arbeid er verdifullt fordi det viser de endringer i synet på transatlantisk samarbeid som Bush-administrasjonen står for. Problemstillingen er avgrenset og praktisk: Hva må europeerne gjøre for å være relevante for USA? Schake arbeider nok ut fra den uutalte forutsetningen at amerikanske og europeiske interesser er forenlige. Men selv om man ikke godtar det standpunktet, sier en analyse av amerikanske ønsker overfor sine allierte mye om det transatlantiske forholdet. Utgangspunktet er to utfordringer for det transatlantiske forholdet: Den økende forskjellen mellom amerikanske og europeiske militære styrker, og spørsmålet om sikret tilgang for EU til NATOs ressurser.

En viktig årsak til den økende forskjellen i militær slagkraft mellom amerikanske og europeiske styrker er USAs teknologiske forsprang, forsterket av høyere grad av profesjonalisering og større vekt på styrkeprosjeksjon. Bush-administrasjonen har ifølge Schake større tiltro til amerikansk lederevne enn Clinton-administrasjonen hadde. Amerikanerne har sluttet å bekymre seg for et militært sterkt Europa og ser positivt på alt som resulterer i økt europeisk militær evne. Men USA er i dag samtidig mindre interessert i å delta der amerikanske interesser ikke direkte står på spill. Dette har endret synet på NATOs rolle. Mens Clinton-administrasjonen forsøkte å bruke NATO som et redskap for global inngripen der de allierte hadde felles interesse av å handle, ønsker Bushadministrasjonen å holde NATO i Europa. I stedet for foretrekker

⁶⁴ Lindley-French (2002), *op.cit.*, s. 63-71.

⁶⁵ Kori Schake (2002), *Constructive Duplication: Reducing EU Reliance on US Military Assets*. Working Paper, Centre for European Reform, London.

administrasjonen det Schake kaller multilateralisme *a la carte* – midlertidige regionale koalisjoner, først og fremst for å kunne intervensere i havareerte stater.⁶⁶

Bush-administrasjonen har som sagt ikke noe problem med en egen europeisk styrke. Det som er problematisk er EUs sikrede tilgang til NATOs ressurser, dersom disse i realiteten er amerikanske nasjonale ressurser.⁶⁷ Problemet blir satt på spissen der det er knapphet på ressursene, dvs lufttransportkapasitet, etterretning på strategisk og taktisk nivå. Schake hevder at amerikanerne aldri vil avgi noen knapp, nasjonal kapasitet for et EU-formål, hvis det ikke fremmer vitale amerikanske interesser. Fredsbevaring eller Petersbergoppgaver vil neppe gjøre det. Hvis ikke europeerne godtar at USA beholder sine militære ressurser når de anser dem som nødvendige, vil forholdet over Atlanteren bli skadelidende.

At Bushadministrasjonen har oppgitt NATO som instrument utenfor Europa er en første konsekvens av gapet i slagkraft som følger av den militærteknologiske avstanden. NATO som globalt instrument ville gi europeerne for mye innflytelse over amerikanske beslutninger i forhold til innsatsen, og tvinge Bushadministrasjonen til å føre krig på en måte som gir uakseptable innenrikspolitisk kostnader. At hensynet til amerikansk opinion gir uheldige konsekvenser for alliansen, blir ikke problematisert av Schake. I det hele tatt er hun lite opptatt av hvilken politikk de felles interessene mellom USA og Europa tilsier at USA skal føre. Fra hennes utgangspunkt er utfordringen den motsatte: Bare delt risiko kan samle og samkjøre den atlantiske alliansens verdier og oppfatninger, og dermed dens politikk.⁶⁸ Fellesinteresser skapes av å dele risiko, snarere enn at fellesinteresser får en til å dele risiko. Hvis Europa ikke er med, eller får en annen rolle (og risiko) enn USA i operasjonen, vil forskjellene i oppfatning mellom USA og Europa øke.

Behovet for delt risiko er like gammelt som NATO selv. Det var ikke traktattekstens forpliktelser som ga mening og styrke til NATO under Den kalde krigen. Det var utfordringene fra den sovjetiske risiko som de allierte hadde felles, som gav felles strukturer, mekanismer og felles handlingsmønstre. Det gav en felles *forståelse* av at paragraf 5 alltid forpliktet alle til automatisk å komme til unnsetning i tilfelle angrep, selv om paragraf 5 faktisk bare forplikter til å overveie hva man skal gjøre.⁶⁹

NATOs vansker med å fatte beslutninger om å sette trusler ut i livet i forhold til Kosovo 1998-99 viser at før en felles disiplinerende trussel foreligger, vil medlemsstatenes sprikende oppfatninger ikke samkjøres. NATOs luftkampanje i Kosovo var delt inn i tre faser. Man hadde opprinnelig tenkt å la Det nordatlantiske råd vedta overgangen til fase 3-mål. De akselererte serbiske overgrepene mot albanerne ("Operasjon hesteko") og mindre fremgang i de to første fasene enn forutsatt, skapte et press for å trappe opp tidligere enn planlagt. Men NATO-land

⁶⁶ Schake (2002), *op.cit.* s. 7.

⁶⁷ Se Bjørn Olav Knutsen (2002), ESDP og NATO: Samarbeid og sikkerhet på EUs premisser? FFI/rapport 2002-01212 for en redegjørelse for utviklingen av de institusjonelle forholdene mellom EU og NATO når det gjelder tilgang på militære kapasiteter.

⁶⁸ James P. Thomas, "The Military Challenges of Transatlantic Coalitions", Adelphi Paper 333, The International Institute for Strategic Studies, s. 72. David Gompert, Richard Kugler & Martin Libicki (1999), *Mind the Gap: Promoting a Transatlantic Revolution in Military Affairs*. Washington DC: NDU Press, s. 15.

⁶⁹ James Thompson, (1997) "A New Partnership, New NATO Military Structures" s. 79-103 i David Gompert & Stephen Larrabee (red.) *America and Europe: A Partnership for a New Era*. Cambridge University Press, Cambridge. s. 83. Tore Nyhamar (1998), Internasjonale institusjoner og amerikansk sikkerhetspolitikk overfor Europa, FFI/Rapport-98/03040, s. 25.

som Tyskland, Hellas, Italia og Frankrike var uvillige til å gi grønt lys for fase 3. Løsningen ble å delegere myndighet til generalsekretær Solana om å godkjenne eller avvise spesielle typer av mål som teknisk sett befant seg innenfor fase 3. Den 30. mars, etter en ukes krig, kunne dermed NATO gå over til det man kalte fase 2 pluss. Først da luftkampanjen endret situasjonen til en delt risiko for at NATO led nederlag, klarte NATOs institusjoner å få til en overgang til det som i alt annet enn navnet var fase 3.⁷⁰ Dette viser tydelig den politiske samlende virkningen av å dele risiko.

Schake stiller spørsmål ved NATOs overgang fra en militærallianse som skal møte felles risiko til en organisasjon som skal håndtere felles interesser. Den andre konsekvensen av gapet i militær slagkraft er nemlig at Bush-administrasjonen bare ønsker den unike amerikanske evnen til å anvende våpenmakt anvendt for formål amerikanerne selv definerer som sine vitale interesser. I ettertid har skrekkeeksempelet for amerikanerne nettopp blitt Allied Force i Kosovo, hvor de mente at de bar hovedbyrden for å fremme hovedsaklige europeiske interesser. Opplever USA å bli utnyttet på denne måten, forverres forholdet til Europa. Her ser vi tydelig at den delte risiko for militært nederlag bare virker samlende så lenge den faktisk varer. Deling av felles risiko *skaper* ikke varige nye interesser som består i seg selv.

Den tredje konsekvensen av teknologigapet for de transatlantiske forbindelsene er de nok så hypotetiske skadevirkningene av å gi EUs styrker tilgang til knappe amerikanske ressurser. De viktigste knapphetene er lufttransportkapasitet, strategisk etterretningskapasitet, og etterretning i spesifikke teatre. Men i realiteten vil jo USA aldri avgi eller love tilgang på knappe militære ressurser hvis USA trenger dem selv, og knapphet kan oppstå, slik som ved situasjonene ved den daværende NATO-operasjonen Essential Harvest/Amber Fox i Makedonia, hvor amerikanerne ikke hadde noen Predator UAV å avse fordi alle trengtes i Afghanistan høsten 2001.

I sum: Forsøk fra europeisk side på å begrense amerikansk bruk av våpenmakt, eller å få amerikanerne til å utføre militære operasjoner de ikke ønsker, vil skade det transatlantiske forholdet. Europeiske anstrengelser for å skaffe seg relevante militære kapasiteter vil forbedre forholdet. Ifølge Schake er det altså militære kapasiteter som vil være avgjørende for tilstanden til det transatlantiske sikkerhetspolitiske forholdet.

4.3.1 Hva må gjøres? Konstruktiv duplisering!

Fra europeisk ståsted tærer det på samhørigheten at man føler at et stadig mer selvbevisst og egenrådig USA ikke hører på dem lenger. Schakes diagnose er at jo mindre relevant Europa blir for USA, jo mindre vekt vil Washington uvergelig legge på europeiske synspunkter. Schakes resept er det hun kaller konstruktiv duplisering. Den uheldige situasjonen at de militære kapasiteter EU trenger mest også er et knapt gode for amerikanerne, *kan* bli en styrke for transatlantiske forbindelser. Slik EU-landene i prinsippet har erkjent, er det i EUs egeninteresse å skaffe seg militære kapasiteter som vil være relevante både for USA-ledede operasjoner og for Petersberg-oppgaver.

Hun påpeker for det første at den trangeste flaskehalsen for deployering av europeiske styrker er mangelen på transportkapasitet, særlig lufttransportkapasitet. Dette er ikke primært en teknologisk utfordring. Transportfly er hyllevare som kan kjøpes. Planene om det nye Airbus

⁷⁰ Tore Nyhamar (2001), "NATO fra bolverk til nettverk", FFI/Rapport 2001/05918, s. 31-32.

A400M strategiske transportflyet er vel og bra, men å gjøre denne kritiske knapphet til industripolitikk (for å konkurrere med amerikanske selskaper) forsinker anskaffelsen minst til 2007 (sannsynligvis lenger), og USA er i krig med terrorisme nå.⁷¹ Tankfly vil også øke transportkapasiteten, i tillegg til at de forbedrer evnen til å operere i et teater. For det andre må etterretningssystemet bli sterkere. Noen strategisk etterretningsevne er ikke nødvendig, men skal europeerne være til noen egentlig hjelp, må de kunne klare å operere i et gitt konfliktområde uten å trekke på knappe amerikanske ressurser. Det trengs følgelig førerløse fly eller tilsvarende virkemidler til taktisk etterretning. For det tredje, hvis man fra europeisk side er opptatt av politisk synlighet, må man bygge en selvstendig utrykningsstyrke som er i stand til å gjennomføre moderne militæroperasjoner. En slik europeisk styrke vil ikke være en konkurrent, men en ønsket mulighet for USA. På toppmøtet i Praha i 2002 ble det undertegnet en avtale om å utvikle en NATO Response Force, som er en slik styrke og som amerikanerne i høy grad ønsker. Militære kapabiliteter har fått økt politisk vekt i forhold til amerikanerne etter 11. september, som idag er helt klare på at de foretrekker kapable allierte med egne meninger fremfor impotente, konforme allierte.

Kori Schakes forslag om konstruktiv duplisering mellom EU og NATO tydeliggjør også militærteknologien plass. Evne til forflytning og ekspedisjonsstyrker ikke primært er et spørsmål om teknologi, men om rekruttering, organisering, trening og doktriner. Transportkapasitet og tankfly kan kjøpes. Dette gjelder i betydelig grad også etterretnings- og angrepsiden, men her finnes det helt klart tunge elementer av ny teknologi, særlig innen kommando-, kontroll- og informasjonssystemer.

4.4 Militærteknologi og politisk kløft. En sammenfatning og analyse

Både Lindley-French og Schake legger avgjørende vekt på at den økende politisk kløften skyldes at militære svakheter har gjort Europa mindre relevant for USA. De er enige om at militærteknologi spiller en rolle i dette, men ikke hovedrollen. Viktigst er det at Europa skaffer seg ekspedisjonsstyrker som kan operere på egen hånd, uten å trekke på knappe amerikanske ressurser som transportkapasitet, tankfly og taktisk rekognosering. Først da vil europeerne tilby noe som er av reell interesse for USA, og det vil motvirke den politisk kløften. Men det militærteknologiske gapet – særlig alt det som til sammen gir evnen til å avlevere presisjonsstyrte våpen på lang avstand – har selvsagt også selvstendig betydning for de politiske forhold over Atlanterhavet. Den opplagte grunnen er at de politiske kostnadene ved å bruke militærmakt blir forskjellige, noe som ofte fører til forskjellige syn på når militærmakt bør brukes. En grunn som er mindre oppe i dagen er den Schake påpeker: Delt risiko under bruk av militærmakt skaper felles politiske oppfatninger og interesser. Den virkningen uteblir hvis europeiske og amerikanske styrker ikke lenger opererer sammen. Men dette skaper også utfordringer for de modeller man i dag ser for seg nettopp når det gjelder mulige arbeids- og rollefordelinger og utvikling av nisjekapasiteter. Dagens tenkning bunner jo nettopp i erkjennelsen av ulike evner og ønske om å ikke duplisere knappe kapasiteter, men bør tenkes gjennom også ut fra et slikt perspektiv.

Lindley-French og Schake skiller lag i vurderingen av Bushadministrasjonens syn på hva som er et relevant Europa. Schake mener Washingtons nedprioritering av Europa er et rasjonelt svar på

⁷¹ Kori Schake, møte i Washington DC, 23 mai 2002.

manglende relevans. Lindly-French mener at nedprioriteringen har et saklig fundament, med sterkt innslag av irrasjonalitet. Interessant nok knytter han svært mange av sine rasjonalitetsødeleggende mekanismer til militærteknologi:

- Militærteknologisk overlegenhet overføres til generell amerikansk eksepsjonalisme ved en ugyldig analogi
- Militærteknologisk overlegenhet senker de politiske kostnadene ved bruk av våpenmakt, slik at diplomati og bistand fortrenses
- Militærteknologi gir utfordringer som gjør at de politiske mål som var utgangspunktet for bruken av våpenmakt, kommer ut av fokus
- Militærteknologi bidrar til at USA lar militære beslutninger overta for politiske valg

I sum mener Lindley-French at det er et innslag av irrasjonalitet – som det militærteknologiske gapet er en viktig årsak til – i den amerikanske nedprioriteringen av Europa. Dette gjør det vanskeligere, men ikke umulig for europeerne å motvirke den politiske kløften. Når det gjelder konkrete tiltak, er han derfor på linje med Kori Schakes analyse, som sier at europeerne må skaffe seg ekspedisjonsstyrker med evne til å være med i første fase i en moderne krig. Beslutningen om NATO Response Force på toppmøtet i Praha i 2002 var et europeisk forsøk på å imøtekomme dette amerikanske ønske.

Men det springende punkt er Washingtons politiske vurdering av (europeiske) bidrag til stabiliseringsfasen som følger etter høyintensitetskrigen i konflikthåndteringszyklusen. Amerikanerne sitter ikke lenger hjemme, slik som Lindley-French forutsetter. De spiller en stor rolle i Afghanistan og en helt dominerende rolle i Irak, den største stabiliseringsoperasjon som har funnet sted etter 1945. Det reiser to spørsmål av avgjørende betydning for det amerikanske behovet for allierte til å hjelpe seg. Hvilke forutsetninger har amerikanerne for å løse stabiliseringsoppgaver på egenhånd? Hvordan vil erfaringene i Irak påvirke den politiske verdi Washington tillegger hjelp i stabiliseringsoperasjoner?

Tre forhold påvirker USAs evne til å løse stabiliseringsoppgaver: Hvor egnet de regulære styrkene er til å løse slike oppdrag; størrelsen på de spesialutdannede styrker for stabiliseringsoppdrag; og det totale volumet på tilgjengelige styrker. Under punkt 3.6 ovenfor har vi drøftet amerikanske syn på stabiliseringsoppgaver i utviklingen av doktriner og i utdanning av stridende avdelinger. Konklusjonen var at amerikanerne verken ønsket eller planla å bruke sine styrker til stabilisering, noe som reduserte deres effektivitet i den rollen.

Men man kan tenke seg avdelinger som er satt opp og utdannet spesielt for stabiliseringsoppgaver. Historisk sett har slike styrker hatt plass i USAs væpnede styrker. I juli 1942 grunnla man en egen Divisjonen for militært styre (Division of Military Government). Denne divisjonen skulle spille en nøkkelrolle i det amerikanske styre av Japan og deler av Tyskland. Etter krigen ble avdelingen flyttet til Civil Affairs grenen av Hæren. Etter flere forsøk på å nedlegge Civil Affairs som en selvstendig avdelingen, ble den i 1987 flyttet til Special Operations Command. Her tapte den langsomt kampen om personell og bevilgninger til det i dag bare er en aktiv bataljon igjen (96th Civil Affairs Battalion (Airborne)). I slutten av 1980-årene skrev hæren i en rapport, i kapitlet ”Beskjæring av ikke-viktige oppgaver”: ”Skal 7000 reservister fortsatt bli trent for å okkupere land? Er det behov for de som er trent i å administrere

kunst, arkiver og monumenter i for å bevare okkuperte lands kultur?”⁷² De resterende 95% av Civil Affairs personell utgjøres av reservister. I Afghanistan har USA deployert omtrent 200 Civil Affairs personell, mens det er omtrent 2000 i Irak, aktive og reservister. Til sammenligning deployerte amerikanerne 15.000 alene til sin sektor av Tyskland.⁷³ To dager etter at Tyskland kapitulerte, gav General Eisenhowers ordre de amerikanske styrkene et sett oppgaver som var slående like dem de amerikanske styrker fikk i Kosovo. I første omgang skulle styrkene stå for driften av samfunnet ved å gjenoppbygge kritisk infrastruktur og ved å sikre ro og orden i samfunnet. Samtidig skulle de bidra til at nye lokale politiske og administrative strukturer ble bygges opp for å overta disse oppgavene. De møtte også lignende reaksjoner: ”Ikke en oppgave for soldater”, sa General Lucius Clay da. Han ble senere militærguvernør i Tyskland.⁷⁴

Etter at USA i 1973 gikk over fra verneplikt til frivillige mannskaper, er antallet soldater gått ned. US Army består idag av tre deler: Aktive yrkessoldater, som utgjør 10 divisjoner, totalt 485,500 personell; reserven på 358,100 personell (hvorav 205, 000 i den stående reserven øver); og Nasjonalgardens hæravdelinger utgjør 355,900 (vanligvis øver de en helg i måneden og to uker hver sommer).⁷⁵ Stabilisering av et stort land som Irak er en langvarig og personellkrevende oppgave, som det er en stor utfordring for USAs militære å gjennomføre. Det kan man se av valget om å bruke tre brigader fra Nasjonalgarden i Irak, og at man tar sikte på å sende US Marines (1. divisjon) tilbake til Irak i 2004, etter å trukket dem ut etter krigens slutt i 2003.⁷⁶ Bruken av såvel reserveavdelinger fra Nasjonalgarden som eliteavdelinger fra Marines, vitner om at USA ikke finner det helt lett å finne tilstrekkelig personell. En høyteknologisk yrkeshær blir fort liten stilt overfor omfattende stabiliseringsoppgaver. USAs behovet for allierte øker, og den politiske uttellingen ved å bidra vil sannsynligvis øke tilsvarende.

Et annet forhold er at Bushadministrasjonens nyvunne erfaringer i Irak har økt oppmerksomhet om hvor viktige og vanskelige stabiliseringsoperasjoner kan være. I et lekket memo fra Forsvarsminister Rumsfeld fra 16. oktober 2003, beskrev han krigene i Irak og Afghanistan som ”a long hard slog”, og sa USA sloss på et ugunstig slagfelt hvor man måtte bruke milliarder av dollar på å bekjempe en fiende som i høyden brukte millioner.⁷⁷ Kombinasjonen av Saddamlojalister og radikale islamistiske grupper har vist seg vanskelig å beseire, og amerikanerne har allerede lidd større tap under stabiliseringsfasen enn i høyintensitetsfasen. Innkallingene av reserven, som har sivile jobber, er allerede en belastning. Den blir neppe mindre av det er planlagt at innslaget av reserver i Irak skal øke fra 28.000 i slutten 2003 til 39.000 i 2004, samtidig som det totale antallet går ned.⁷⁸ Amerikansk misnøye med irakiske ”styrende råd” – 24 irakere valgt av amerikanerne – er økende fordi de ”rett og slett ikke tar beslutninger.” En av de viktigste beslutningene som ikke har blitt tatt, er å utpeke medlemmer til

⁷² Stanley Sandler (1998), *Glad to See Them Come and Sorry to See Them Go: A History of US Army Civil Affairs and Military Government, 1775-1991*. USA Special Operations Command, s. 372. Forfatterens oversettelse.

⁷³ Steven Weinberg, “What Price Glory”, *The New York Review of Books*, Volume L, No 17, s. 57.

⁷⁴ Priest (2003), *op.cit.*, 391-392.

⁷⁵ *The Military Balance 2003-2003*, IISS s.17

⁷⁶ <http://www.defenselink.mil/news/Nov2003/031106-D-6570C-001.pdf> og “Marines will Return to Iraq in Rotations”, *Washington Post*, November 6, 2003.

⁷⁷ David Ignatius, “Memo to Rumsfeld”, *Washington Post*, November 7, 2003, s. A31. Vernon Loeb, “New Enemy May Require New Tactics,” *Washington Post*, October 28, 2003, s. A14.

⁷⁸ Bradley Graham, “Pentagon to Shrink Iraq Force”, *Washington Post*, November 7, 2003, s. A01 og Kirstin Downey, “Reservists Filing Complaints. More Report Discrimination in Returning to Jobs”. *Washington Post*, November 11, 2003.

et utvalg som skal utforme grunnloven og en tidsplan for folkeavstemning om den, en folketelling og de første demokratiske valgene ifølge grunnloven. Å få nedsatt dette utvalget er åpenbart viktig for å gi makten tilbake til irakerne, og det finnes en FN frist for å få det gjort innen 15. desember.⁷⁹ Dertil kommer at å gi irakerne ansvar er nøkkelen til USAs tilbaketrekingsstrategi fra Irak.

Størrelsen på oppgaven å få etablert et stabilt, demokratisk styre i Irak har fått Bushadministrasjonen til å søke etter militær hjelp fra andre land. Med det for øye vendte amerikansk diplomati seg til FN. Sikkerhetsrådets resolusjoner av 14. august og særlig 16. oktober 2003, gav en økt rolle for verdensorganisasjonen og et klarere folkerettslig mandat for styrken i Irak.⁸⁰ Men med unntak av en polsk brigade, har andre land nøydt seg med å sende symbolske styrker til Irak. I praksis er det USA, sammen med Storbritannia, som må løse denne oppgaven.

Til slutt må ytterligere en kompliserende faktor nevnes. Det strukturelle presset på verdens eneste supermakt er svakt. En så mektig makt som USA behøver ikke nødvendigvis å reagere på sine omgivelser selv om det kunne gitt forbedringer av landets politikk, fordi amerikansk makt i seg selv gjør landet immun mot press i nokså stor grad. Derfor er President Bush aller viktigste utfordringen å håndtere de innenrikspolitiske dimensjonene av situasjonen i Irak, Afghanistan og lignende tilfeller. De utenrikspolitiske dimensjonene vil la seg håndtere. Ifølge generalløytnant Andrew F. Krepinevitch jr (p), leder av den uavhengige tenketanken *Center for Strategic and Budgetary Assessments* kan USA klare å opprettholde seks brigader i Irak ”i det uendelige.”⁸¹ Forutsetningene er at irakerne selv tar tilstrekkelig ansvar slik at personellet i styrken faktisk kan reduseres fra dagens 130.000 til mellom 40.000 og 50.000 som er tallet for 6 brigader. En annen forutsetning er at USAs ledelse selv godtar en slik begrensning på landets militære kapasitet og handlingsrom i andre deler av verden. Midt i Forsvarsminister Rumsfelds anstrengelser for å erstatte antall av soldater med teknologi, opplever USA en stadig økende avhengighet av sine reserver. Siden 11. september 2001 har landet mobilisert 363.000 reservister, derav 163.000 i aktiv tjeneste i november 2003.⁸² Men det er ingen tvil om at USA evner å opprettholde et slikt nivå over tid, hvis det finnes innenrikspolitisk vilje til det. På spørsmål om den økte belastningen både på aktive og reserveavdelinger kunne føre rekrutteringsvansker, svarte Forsvarsminister Rumsfeld at Pentagon ikke har merket noen slik trend foreløpig. Men, la han til, det er sannsynligvis en forsinket reaksjon i slike ting, og han hadde alltid tanken om potensialet for vansker i minne.⁸³

Men Lindley-French’ analyse av behovet for Europa *kan* altså være riktig, men faktisk lite viktig for å forstå amerikansk sikkerhetspolitikk.⁸⁴ I større grad enn hans analyse avdekker, kan det være indrepolitiske forhold som er de sterkeste drivkreftene for utformningen av USAs forsvar og utenrikspolitikk.

⁷⁹ Robin Wright & Anthony Shadid, “U.S. Seeks a Faster Transition in Iraq”, *Washington Post*, November 12, 2003, s. A01. United Nations Security Council Resolution 1511 (15 October 2003).

⁸⁰ United Nations Security Council Resolution 1500 (14 August 2003) og United Nations Security Council Resolution 1511 (15 October 2003).

⁸¹ Thomas E Ricks, “Reduction in U.S. Troops Eyed for ‘04”, *Washington Post*, October 19, 2003, s. A01.

⁸² Kirstin Downey (2003), *op.cit.*,

⁸³ Bradley, (2003), *op.cit.*,

⁸⁴ William Wohlforth (1999), “The Stability of a Unipolar World”, *International Security* 24:1, 5-41, s. 40-41. Tony Judt, (2002), “Its Own Worst Enemy”, *New York Review of Books*. Joseph Nye (2002), *Why the World’s Only Superpower Can’t Go It Alone*

5 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

USA er nøkkelen til å forstå betydningen av de militærteknologiske endringene for forholdet over Atlanterhavet. Det er i USA endringene som har gjort Europa mindre relevant, har skjedd. Det er i praksis USAs oppfatning av sine behov som bestemmer hvor nært og tett forholdet skal være. Men hva europeerne gjør og sier påvirker selvsagt amerikanske oppfatninger av sine behov. Hva europeerne – Norge innbefattet - vil og bør gjøre er et politisk spørsmål. Rapporten har prøvd å si noe om hva som har skjedd på det militærteknologiske området, hvilke følger det har hatt, og mulige veier å gå hvis man ønsker å endre på det.

Å forstå betydningen av militærteknologi er utfordrende fordi endringen av den sammenfaller med endring av mange andre faktorer som gjør Europa og USA mindre relevante for hverandre enn under Den kalde krigen. Siden mange av dem har rot i de samme årsakene som driver den militærteknologiske utviklingen eller er konsekvenser av den, kan de ikke ignoreres i analysen.

- Bruk av militær makt har blitt et mer realistisk virkemiddel for stater
- Begrensede militære aksjoner er mest aktuelle. I en slik aksjonen med et politisk, begrenset mål, vil politiske hensyn gjennomsyre den militære gjennomføringen av aksjonen slik at USAs allierte vil trenge både strategisk og taktisk interoperabilitet
- For et land som Norge blir taktisk interoperabilitet blir mer og mer nødvendig fordi små avdelinger er mer funksjonelt avhengige av hverandre
- I begrensede militære aksjoner vil de militære styrkene være langt mindre enn i tradisjonell storkrig, og USA trenger i mindre grad militær hjelp i denne fasen
- Amerikanske militære doktriner er påvirket av teknologiutvikling og hensynet til hjemlig opinion, noe som skaper praktiske militære utfordringer for potensielle allierte
- Amerikanske militære doktriner legger større vekt på strid enn fredsbevaring, og påvirker hvordan amerikanske avdelinger løser stabiliseringsoppdrag
- I stabiliseringsoperasjoner kreves det betydelige antall soldater, noe som gjør at amerikanerne i høyere grad har behov for hjelp
- I stabiliseringsoperasjoner er det tilstrekkelig med strategisk interoperabilitet uten taktisk interoperabilitet, fordi operasjonsområdene kan være fysisk skilt fra hverandre

Sikkerhetspolitisk er USA og Europa selvfølgelig irrelevante for hverandre i den forstand at ingen av dem ser den andre som en direkte sikkerhetstrussel. Grunnen til dette er at selv når forholdet er utsatt for påkjenninger, er dette de land i verden som har de mest sammenfallende interesser. Når det er sagt, står det transatlantiske forholdet opplagt overfor store utfordringer som kan føre til forskjellige veivalg. Utfallet av disse valgene vil bestemme fremtidens rammer for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.

Denne rapporten har lagt vekt på at EU-landene står overfor valget mellom å gjøre EU til et slags alternativ til USA eller å gjøre EU relevant for USA. Mange av de samme landene står overfor et lignende valg innen NATO. Der er spørsmålet om NATO skal bli en sikkerhetsorganisasjon som konsentrerer seg om regionale, europeiske utfordringer eller om NATO skal være relevant for USA i en mer global rolle. Det er spørsmålet om strategisk interoperabilitet eller ei. Konsekvensene for FN har knapt vært drøftet så langt. Rapporten peker på tre utfordrende spørsmål europeerne vil måtte forholde seg til. Det første er hvordan Sikkerhetsrådet skal forholde seg til at begrensede militære operasjoner har blitt et mer realistisk

virkemiddel. Det andre er at USA som verdens eneste supermakt opplever helt andre incentiver enn dem i møte med folkeretten. Det tredje er hvordan Europa skal håndtere de langsiktige konsekvensene amerikansk militærmakt skaper for det internasjonale samfunn. EU og våre europeiske alliertes valg vil i sin tur også utgjøre rammer for norske politiske valg. Samtidig står Norge selvsagt overfor de samme valg som andre europeiske land og må ta disse valgene i en selvstendig vurdering av vårt forhold til Europa, og til USA.