

FFI RAPPORT

DCI SOM KOSTTILSKUDD TIL NATO: VIRKNINGER OG BIVIRKNINGER FOR ALLIANSEN OG DET TRANSATLANTISKE FORHOLD

SKOGAN John Kristen

FFI/RAPPORT-2001/02711

FFISYS/787/160

Godkjent
Kjeller 14 juni 2001

Ragnvald H Solstrand
Forskningsjef

**DCI SOM KOSTTILSKUDD TIL NATO:
VIRKNINGER OG BIVIRKNINGER FOR
ALLIANSEN OG DET TRANSATLANTISKE
FORHOLD**

SKOGAN John Kristen

FFI/RAPPORT-2001/02711

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

FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT (FFI)
Norwegian Defence Research Establishment

UNCLASSIFIED

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

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

1) PUBL/REPORT NUMBER FFI/RAPPORT-2001/02711	2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED	3) NUMBER OF PAGES 64
1a) PROJECT REFERENCE FFISYS/787/160	2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE -	
4) TITLE DCI SOM KOSTTILSKUDD TIL NATO: VIRKNINGER OG BIVIRKNINGER FOR ALLIANSEN OG DET TRANSATLANTISKE FORHOLD (DCI as Performance Enhancing Drug to NATO: Effects and side-effects on the Alliance and the transatlantic relationship)		
5) NAMES OF AUTHOR(S) IN FULL (surname first) SKOGAN John Kristen		
6) DISTRIBUTION STATEMENT Approved for public release. Distribution unlimited. (Offentlig tilgjengelig)		
7) INDEXING TERMS IN ENGLISH:		
a) <u>NATO</u>	b) <u>Alliance integration</u>	c) <u>Defence policy</u>
d) <u>International operations</u>	e) <u>International institutions</u>	
IN NORWEGIAN:		
a) <u>NATO</u>	b) <u>Allianseintegrasjon</u>	c) <u>Forsvarspolitik</u>
d) <u>Internasjonale operasjoner</u>	e) <u>Internasjonale institusjoner</u>	
THESAURUS REFERENCE:		
8) ABSTRACT The purpose of this report is to look at possible effects of NATO's Defence Capabilities Initiative (DCI) on the Alliance itself as well as on the transatlantic relationship. Accordingly, the initiative and its impact are being investigated from a broader perspective than the one most usually applied and typically confined to the fields of military capabilities, operations and technology. This does not exclude from the investigation results of DCI in these fields. To many participants such results are the primary aims of DCI. However, the broader perspective means that other effects, too, are included. Politically, these may be important to some allies. Following a brief description of the initiative as such, several likely effects on the "inner workings" of the Alliance, on its future nature and functions, and on relations between the United States and European allies are examined. Some of these effects are probably welcome to all allies. Other effects from DCI are not and are probably opposed by some allies. Even so, such effects may benefit other allies, which could be suspected of trying to bring them about by means of the initiative. Such effects, pertaining, for instance, to US leadership in the Alliance, or to the EU policy in security and defence matters, may also result from DCI irrespective of its success with respect to improvements in military capabilities. As for the prospects of such success, better public knowledge of the initiative does not seem likely to help its funding. For one thing, the DCI is lacking in clarity and simplicity. Nor may it prove sufficiently convincing in the new circumstances.		
9) DATE 14 June 2001	AUTHORIZED BY This page only Ragnvald H Solstrand	POSITION Director of Research

ISBN-82-464-0514-4

UNCLASSIFIED

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

INNHOOLD

	Side	
1	BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLING	7
1.1	Hva er DCI?	7
1.2	Tilblivelse, begrunnelse og siktemål	8
2	FORMÅL, VIRKNINGER OG AKTØRER	13
3	MULIGE VIRKNINGER	17
3.1	Virkninger for NATOs “indre liv”	17
	A) Revitalisering av alliansen	
	B) Militær integrering	
	C) NATOs sentrale posisjon	
	D) Amerikansk lederskap	
3.2	Virkninger for NATOs karakter og funksjon	27
	E) NATO som militær allianse	
	F) NATOs ikke-art.5-evne	
	G) Ikke-art.5-fokus i NATO	
	H) Forskyvning mot “interesseforsvar”	
3.3	Virkninger i forholdet USA-Europa	34
	I) Transatlantisk byrdefordeling	
	J) Begrense ESDI/ESDP-fokus	
	K) Koordinering NATO-ESDP	
	L) Bygge ned teknologisk kløft	
	M) Bistå amerikansk forsvarsindustri	
	N) Påminnelse om amerikansk militær overlegenhet	
	O) Bidrag til uavhengig ESDP	
3.4	Andre virkninger	50
	P) Bedret forsvarsevne i NATO	
	Q) Økte forsvarsbudsjetter i NATO	
	R) Negativt for forholdet til Russland	
4	SAMMENFATNING OG AVSLUTNING	52
	Fordelingsliste	60

DCI SOM KOSTTILSKUDD TIL NATO: VIRKNINGER OG BIVIRKNINGER FOR ALLIANSEN OG DET TRANSATLANTISKE FORHOLD

1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLING

1.1 Hva er DCI?

I forsvars- og sikkerhetspolitikken er forkortelsene mange. DCI er ikke blant de mest kjente. Riktignok er det grunn til å tro at meningen var at det program forkortelsen står for, skulle bli lagt bedre merke til enn hva tilfelle er blitt. DCI står for *Defence Capabilities Initiative* og er et program for å styrke, samkjøre og innrette NATO-medlemmenes militære evne med sikte på bedre å kunne møte fremtidige typer utfordringer. Programmet ble offisielt vedtatt på alliansens toppmøte i april 1999. Oppfølgingen av det har vært en fast post på senere ministermøter, men uten å få de helt store presseoppslagene.

Mer bestemt går programmet ut på å styrke og målrette den militære evne innenfor alliansen gjennom tiltak på følgende 5 funksjonelle *forbedringsområder* for medlemslandenes væpnede styrker og deres innbyrdes samvirke:

- DM: *Utplassering og bevegelighet* (Deployability and Mobility)
- SL: *Utholdenhet og understøttelse* (Sustainability and Logistics)
- EE: *Effektivitet ved inngripen og i trefninger* (Effective Engagements)
- SF: *Overlevelse for styrker og infrastruktur*
(Survivability of Forces and Infrastructure)
- CC: *NATOs kommando-, kontroll- og informasjonssystemer*
(NATO Command and Control and Information Systems)

Områdene er her listet opp med den bokstavkode foran som hvert av dem har fått for lettere å kunne identifisere og skille mellom dem. Disse fem forbedringsområdene er i sin tur brukket ytterligere ned i hele 58 særskilte og noe mer konkret angitte *typer* tiltak – såkalte “DCI decisions”. De fleste av disse er imidlertid fortsatt ganske bredt definert. Eksempler er en forbedring av sjøverts og luftveis transportkapasitet for militære styrker, opprettelse av et flernasjonalt felles logistikkcenter, utvikling og anskaffelse av presisjonsstyrte våpen, innføring av et forbedret system for å skille mellom venn og fiende i kamp – for å nevne fire av de 58 tiltakstypene.¹ For hver enkelt er det utarbeidet en særskilt fremdriftsplan. 22 av dem faller innenfor området EE. Færrest er det innenfor området DM. Men antall tiltakstyper innenfor det enkelte forbedringsområde gjenspeiler ikke områdets betydning i programmet som helhet. Dessuten er det på noen punkter overlapping mellom ulike forbedringsområder.

¹ Se Frank Boland, “NATO’s Defence Capabilities Initiative – Preparing for future challenges”, *NATO Review*, nr.2, 1999, samt *Atlantic News*, 22.09.1999: “Toronto: DCI one of major themes” og 12.10.00: “NATO: At their informal meeting in Birmingham, defence ministers discuss...”.

Denne rapporten tar imidlertid ikke først og fremst sikte på å gi en nærmere beskrivelse av hva DCI er; hensikten er ikke å ta for seg de enkelte tiltakstypene og redegjøre mer inngående for hva programmet innenfor hver av dem konkret gir seg utslag i. Formålet er derimot å undersøke hva DCI har hatt og kan få å si. Særlig gjelder det virkninger for NATO selv og i det transatlantiske forhold.

Slike virkninger vil selvsagt delvis være en følge av hva DCI i praksis er, av hva programmet tar sikte på og hva det går ut på i form av faktisk planlegging og konkrete tiltak, og av hvordan det utvikler seg, blant annet, men ikke bare, i forhold til de erklærte siktemål for det. Men virkningene vil i stor grad også avhenge av hvilke saker og spørsmål som ellers preger den politiske dagsorden, så vel innenfor NATO som i en større sammenheng der NATO inngår som en del. Likeså vil virkningene påvirkes av hva ulike berørte aktører regner med at programmet i praksis kan føre til, og av hva de eventuelt søker å bruke det til – alternativt oppfatter å være andres hensikt med det – i tillegg til eller forskjellig fra dets erklærte formål.

I denne forbindelse kan det være nyttig å foreta et skille mellom formål og virkninger, og se litt nærmere på hva et slikt skille kan bety når håndtering og utvikling av DCI skal undersøkes. Men først litt om programmets tilblivelse, den begrunnelse som er gitt for det og de siktemål som er stilt opp for det.

1.2 Tilblivelse, begrunnelse og siktemål

DCI er i utgangspunktet et amerikansk initiativ. På NATOs forsvarsministermøte i Brussel våren 1998 tok USAs daværende forsvarsminister William Cohen opp tanken om nye initiativ for å møte endrede utfordringer for alliansens forsvar i neste århundre. Han refererte her både til initiativ for interoperabilitet eller forenbarhet av styrker og til initiativ for styringskonsepter (“Interoperability or Force Compatibility Initiatives and Conceptual Guidance Initiatives”). I denne sammenheng etterlyste han flere av de forbedringer i forsvarsevne som DCI senere kom til å dreie seg om. Det gjaldt for eksempel forbedringer med hensyn til utholdenhet og etterforsyning, bedre samband mellom ulike medlemslands styrker og bedre utnyttelse av ny teknologi. Samtidig inviterte han sine kolleger i NATO til å sende representanter til en konferanse som USA ville arrangere til høsten samme år for å fremme utveksling av ideer om de spørsmål han hadde reist.²

Som bakgrunn for sitt utspill trakk Cohen særskilt frem tre fremtidige utfordringer for alliansen. Den første var nødvendigheten av at NATO i fremtiden også kunne gjennomføre militære operasjoner utenfor medlemslandenes eget territorium – slik IFOR- og SFOR-operasjonene i Bosnia var ett eksempel på. Den andre utfordringen var å kunne dra nytte av teknologiske nyvinninger ved gjennomføringen av fremtidige operasjoner av ulike slag. Den tredje særskilte utfordring i tiden fremover var, ifølge Cohen, å kunne møte trusselen mot egen kamp- og forsyningsevne, samt mot egen befolkning, fra kjemiske og biologiske våpen hos fiendtlige stater, særlig om slike stater også skaffet seg langtrekkende raketter. Cohen tok opp igjen og konkretiserte disse tankene ytterligere under det uformelle forsvars-

² Remarks to the NATO Defense Planning Committee by Secretary of Defense William Cohen, “Shaping NATO to meet the Challenges of the 21st Century”, Brussels, June 11, 1998 (<http://www.nato.int/usa/dod/s980611a.htm>).

ministermøtet i Vilamoura i Portugal i september samme år. Her lanserte han også formelt DCI med sikte på at initiativet skulle bli gjenstand for endelig politisk godkjenning på alliansens toppmøte i april året etter.

Som på vårens møte i Brussel konstaterte Cohen også i Vilamoura at direkte forsvar av medlemslandenes eget territorium ville forbli NATOs kjerneoppgave. Men samtidig fremholdt han enda klarere enn tidligere at gjennom inngripen i alliansens sikkerhetspolitiske omgivelser kunne også militære operasjoner som alliansen iverksatte utenfor eget område, bidra til å beskytte medlemslandenes territorium og befolkning mot trusler utenfra. Han pekte i fortsettelsen blant annet på trusler som skyldes spredning av kjernefysiske, biologiske og kjemiske våpen, og leveringsmidler for dem, trusler mot regional stabilitet som følge av etnisk strid, staters sammenbrudd eller territoriell konflikt, samt trusler fra internasjonal terrorisme.

Cohen understreket på nytt de økte krav til blant annet mobilitet, samvirke og utholdenhet som operasjoner utenfor eget område ville stille alliansens styrker overfor. Men han nøyde seg ikke bare med å foreslå forbedringer her. I selve forslaget om DCI fremholdt han at det trengtes en generell *omforming* av militære kapabiliteter og forsvarsevne i NATO. Dette var nødvendig ikke bare med tanke på nye typer militære operasjoner som falt utenfor Atlanterhavspaktens artikkel 5 om medlemslandenes forpliktelse til å komme hverandre til hjelp i forsvaret av eget territorium, men også for et fremtidig kollektivt forsvar i tråd med artikkel 5.³ Han etterlyste videre enighet om et felles operativt syn (“a common operational vision”) som kunne styre endringene i felles retning og mot de kapabiliteter alliansen trengte i fremtiden. For å oppnå dette foreslo han at NATO opprettet en styringsgruppe på høyt nivå. Denne kunne dessuten stå for koordinering i forhold til alliansens nye strategiske konsept og dens planlegging for øvrig, samt ha som oppgave å se til at vedtaket om DCI ble fulgt opp i praktisk handling etter toppmøtet i april.

Med utgangspunkt i analyser med sikte på nye operasjonelle retningslinjer for USAs forsvar antydte Cohen at et felles operasjonelt syn for NATO burde utvikles med basis i fire militære kapabiliteter: mobilitet, effektivitet ved styrkeengasjement, overlevelse og utholdenhet. Disse ble igjen blinket ut som særlig viktige under den varslede konferansen om omforminger i forsvarsevne innenfor NATO som ble holdt senere på høsten i Norfolk. Det ble påpekt at disse kapabilitetene også kunne styrkes ved hjelp av forbedringer i informasjonsbehandling, i kommando og kontroll, bedre interoperabilitet mellom ulike lands militære styrker, samt bedre utnyttelse av teknologiske nyvinninger. Her ligger mye av grunnlaget for den etterfølgende utvelgelsen av de foran opplistede fem funksjonelle forbedringsområdene i DCI. Målet med kapabilitetsomlegginger i NATO var, ifølge Cohen, å skape “21st Century forces that are designed, equipped, and prepared for 21st Century missions”, og, tilføyde han, styrker som “can be combined into a single, powerful, interoperable unit”.⁴

³ Se Secretary of Defense William Cohen, Remarks at the Informal Ministerial Meeting, Vilamoura, Portugal, September 25, 1998

(<http://ibureaudigilib.usia.gov/aug99/usiaweb/topical/pol/eap/cohen25.htm>)

⁴ Og “[a] unit that can accomplish any mission that the people of our Alliance direct us to undertake”, la han til. Se Remarks as Prepared for Secretary of Defense William S. Cohen, to the Conference on Transforming NATO’s Defense Capabilities, Norfolk, Virginia, November 13, 1998

(<http://www.defenselink.mil/speeches/1998/s19981113-secdef.html>)

Det amerikanske DCI-utspillet ble gjennomgående positivt mottatt av alliansens øvrige medlemsland. Utspillet utløste en etter hvert ganske hektisk aktivitet innenfor NATO for å legge til rette for vedtak i saken på toppmøtet i april. Her ble DCI godkjent av NATO-landenes statsledere og rent formelt også lansert av dem. I tråd med det amerikanske forslaget nedsatte de i tillegg en tidsbegrenset høynivå styringsgruppe, HLSG (High Level Steering Group), for å overvåke og koordinere den praktiske gjennomføring av initiativet. Gruppen skulle rapportere til Det nordatlantiske råd og ble gitt mandat for 24 måneder fremover.

Ifølge statsledernes kommuniqué fra møtet var hovedhensikten med DCI å sikre effektiv gjennomføring av flernasjonale operasjoner av enhver type som alliansen i tiden fremover kunne komme til å påta seg. Herunder ville man vie bedret evne til interoperabilitet, samhandling mellom alliansens styrker, særskilt oppmerksomhet. I parentes ble det tilføyd at der det lot seg anvende, gjaldt det siste også interoperabilitet mellom alliansens styrker og styrker til såkalte partnerland, det vil si land innenfor Partnerskap for fred (PfP)-samarbeidet. Det ble videre vist til at den ønskede styrking i forsvarsevne skulle søkes oppnådd gjennom tiltak på de fem områdene som foran er listet opp som forbedringsområder innenfor DCI. Samtidig ble det gitt uttrykk for at en slik styrking av interoperabilitet og av viktige militære kapabiliteter også burde styrke den europeiske pilar i NATO.⁵

På toppmøtet lanserte NATOs statsledere likeså et eget initiativ vedrørende masseødeleggelsesvåpen (WMD Initiative). Dette tjente derved som adresse for noen av de bekymringer angående trusselen fra slike våpen, og forslag om kollektiv innsats for å verne seg mot den, som fra amerikansk side i tiden forut var kommet til uttrykk parallelt og dels i forbindelse med tilretteleggingen av DCI.⁶ Noen få av de tiltakstypene DCI er brukket ned i, omfatter imidlertid også forbedring av mottiltak overfor denne typen trussel.⁷ Ett eksempel er anskaffelse av bedre utstyr til deteksjon av og beskyttelse for utplasserte styrker mot kjemiske og biologiske våpen.⁸

I mediernes dekning av alliansens toppmøte og 50-årsjubileum i Washington 23-24.april 1999 ble lanseringen av DCI viet liten eller ingen oppmerksomhet. Utover selve jubileumsmarkeringen var vedtagelsen av NATOs nye strategiske konsept hovedsaken. Samtidig la krigshandlingene i Jugoslavia og Kosovo beslag på en del av den oppmerksomhet som ellers kunne blitt toppmøtet til del. Dels bidro disse også til å vinkle den nyhetsmessige dekningen møtet fikk.

I juni møttes den nedsatte høynivå styringsgruppen, HLSG, til sitt første møte. Gruppen ble ledet av visegeneralsekretær Sergio Balanzino. De fem forbedringsområdene innenfor DCI var alt tidligere blitt brukket ned i de nevnte 58 forskjellige tiltakstypene. En av gruppens første oppgaver ble å delegere ansvaret for oppfølgingen av disse videre ut til de organer i NATO som etter sitt arbeidsområde og sin kompetanse var egnet til å tilrettelegge gjennomføringen av den

⁵ Pkt.11 i kommunikeet fra toppmøtet.

⁶ Også WMD-initiativet var resultat av et forslag fra Cohen i Vilamoura (se note 3 for kildeangivelse). Det er redegjort for dette initiativet i pkt. 30 og 31 i kommunikeet fra toppmøtet, samt i eget faktablad fra NATO som er tilgjengelig på <http://usa.grmbl.com/s19990424s.html>.

⁷ Se f.eks. Elinor Sloan, "DCI: Responding to the US-led Revolution in Military Affairs", *NATO Review*, nr.1, 2000, s.7.

⁸ *Atlantic News*, 23.04.1999: "NATO Summit: Washington explains its 'Defense Capabilities Initiative'".

enkelte type tiltak. Store deler av byråkrati og planleggingsapparat i NATO ble derved engasjert i arbeidet med DCI.

I tiden fremover kom erfaringene fra luftkrigen over Jugoslavia i betydelig grad til å være med og prege arbeidet med DCI. Det bidro blant annet til å styrke den vekt som ble lagt på utnyttelse av ny teknologi. Likeså ble den våpenteknologiske kløft som var kommet til syne mellom USA og dets europeiske allierte, gjenstand for økt oppmerksomhet. Å minske denne kløften ble nå fremhevet som et ytterligere argument for DCI.⁹ Enkelte observatører har i ettertid endog fremholdt dette som selve hovedpoenget med DCI.¹⁰ Dessuten var en slik kløft uheldig i forhold til andre siktemål med programmet. Blant andre NATOs nye generalsekretær, Lord Robertson, pekte på at den teknologiske forskjell som var i ferd med å oppstå mellom amerikanske og vesteuropeiske stridskrefter, ville vanskeliggjøre operasjonell samhandling mellom dem.¹¹

Som flere ganger påpekt i kommunikeer fra NATOs ministerrådsmøter, er det til syvende og sist de enkelte medlemsland som har hovedansvaret for å gjennomføre konkrete, tilrådde DCI-relaterte tiltak. Men ved hjelp av tilrettelegging fra NATOs side kan flere aktuelle tiltak gjennomføres som fellestiltak for to eller flere medlemsland. Det kan i mange tilfeller gi en effektivitetsgevinst i form av større ytelse eller lavere utgifter, eventuelt begge deler. Noe av oppgaven til HLSG har vært å ta initiativ til, koordinere innspill og øve påtrykk for å få til slike fellesløsninger der gruppen har ment at det ligger til rette for det.

Gruppens oppgave var også å sikre at de oppsatte mål for de ulike tiltakstypene i DCI fikk nødvendig gjennomslag ved fastsettelsen av styrkemål ("force goals") i NATOs ordinære planleggingsprosess. I henhold til denne skulle nye styrkemål fastsettes og politisk vedtas av forsvarsministrene våren 2000. Grunnlaget var forslag fra NATOs militære myndigheter og innrapportering fra medlemslandene. Det viste seg imidlertid snart at det største problemet her ikke var manglende innslag av DCI-relaterte mål blant de foreslåtte styrkemål, men sviktende utsikter til oppfyllelse for mange av målene, hovedsakelig på grunn av manglende budsjettmessig dekning i en rekke medlemsland.¹²

⁹ Se f.eks. *International Herald Tribune*, 23.09.1999: "Deep Disparity in NATO"(Elizabeth Becker). For en kortfattet redegjørelse for selve "kløften" og hvordan den kom til syne i luftkrigen over Jugoslavia, se "The NATO Capability Gap", *Strategic Survey 1999/2000*, s.15-21.

¹⁰ Samtidig har de gjerne koplet DCI til forestillingen om en såkalt revolusjon på det militære område ("Revolution in Military Affairs", forkortet RMA) som er anført av USA, og som det for europeiske allierte oppfattes som viktig å henge med på. Ett eksempel på en slik utlegning gir Sloan, *op.cit.* (note 7). Se også Giovanni Forcieri, "The Defence Capabilities Initiative and NATO's Strategic Concept", *Draft Interim Report*, Defence and Security Committee, NATO Parliamentary Assembly, 2000.

¹¹ I en tale til Det internasjonale instituttet for strategiske studier (IISS) uttalte han at Kosovo hadde vist at "one member of NATO may be getting technologically so far ahead of the others that our forces could have trouble operating together". Slike utfordringer var DCI utformet for å ta fatt i, hevdet han (*Atlantic News*, 24.03.2000: "NATO/Lord Robertson on Kosovo/DCI"). Ved en annen anledning advarte han mot at det utviklet seg en arbeidsdeling i NATO "whereby high-tech Allies provide the logistics, the smart bombs and the intelligence, and the lower-tech Allies provide the soldiers" – man måtte unngå det som var blitt kalt "a two-class NATO, with a precision class and a bleeding class"(*Atlantic News*, 02.02.2000: "NATO: Lord Robertson stresses growing challenge of interoperability").

¹² Se her bl.a. *Atlantic News*, 04.12.1999: "NATO/Defence Ministers: Europeans and Americans reassure each other regarding their projects...", samt 07.06.2000: "NATO: Meetings of Defence Ministers – Force Goals 2000...". I følge Forcieri, *op.cit.* (note 10), var 69% av styrkemålene relatert til DCI.

Utlitstrekkelige forsvarsbevilgninger i forhold til flere av de oppsatte mål innenfor DCI er senere kommet enda sterkere til syne. Riktignok var det blitt fremholdt at et viktig poeng med DCI er å utnytte bevilgninger til forsvaret bedre, både gjennom fellesprosjekter og ved å “spend smarter, and on the right things”, for å låne Lord Robertsons formulering.¹³ Men så vel fra NATOs generalsekretær som fra andre er det etterhvert kommet anmodninger om å øke forsvarsbevilgningene for å bringe DCI i havn. Nødvendigheten av ytterligere midler for å nå de forbedringer i forsvarsevne som tilsiktes gjennom DCI, blir til og med eksplisitt påpekt i kommunikeet fra forsvarsministrenes møte om forsvarsplanlegging (DPC) i desember 2000. Da William Cohen i september 1998 lanserte DCI, uttalte han blant annet: “This initiative is about utilizing military forces so that Allied militaries can work together as effectively as possible. It is not about spending more money.”¹⁴ To år senere hadde dette åpenbart endret seg. For en del skyldes dette trolig at den teknologiske vektlegging innenfor DCI imens er blitt sterkere.

Både i HLSG og ellers i NATO-byråkratiet kom mye av arbeidet med DCI til å ha et organisasjons- og håndteringsteknisk preg. Det kom i stor grad til å dreie seg om systematisering av de 58 tiltakstypene DCI er delt inn i, fastsettelse av mål for disse, organisering av arbeidet med dem sentralt og mellom land, tilrettelegging for øvrig og påtrykk for å søke å nå de fastsatte mål, samt overvåkning av resultatoppnåelse. Spesielt i HLSG ble arbeidet drevet fremover under et visst press fra amerikansk side om å oppnå resultater, koplet til det tidspress utløpet av gruppens mandat våren 2001 skapte. På NATOs forsvarsministermøte i desember 2000 ble imidlertid mandatet forlenget til 2002 da neste toppmøte i alliansen skal finne sted.

Formulering av overordnede formål med programmet har stort sett skjedd gjennom utformingen av teksten i kommunikeer fra ministerrådsmøter, samt fra generalsekretærens side. Dels har dette vært mer eller mindre direkte gjentakelser av formuleringer fra toppmøtet i Washington. Andre ganger har det skjedd i form av en ytterligere utbygging av disse. Det kanskje mest beskrivende eksempel gir kommunikeet fra forsvarsministermøtet i desember 2000. Der angis det som fremtrer som hovedformålet med DCI på følgende vis:

*DCI's purpose is to facilitate the Alliance's movement towards forces that are more interoperable, more mobile, readily deployable and highly capable. The Initiative was launched to ensure that the Alliance's forces can deploy quickly, can be supplied, reinforced and sustained for an extended period away from their home bases, and can operate more effectively, with better protection, in the most demanding environments, under effective command and control arrangements.*¹⁵

Videre er det jevnlig blitt gjentatt at DCI også, når anvendelig, vil føre til bedre interoperabilitet

¹³ *Atlantic News*, 04.12.1999: “NATO/Defence Ministers: Europeans and Americans reassure...”. Spesielt har det vært hevdet at europeiske medlemsland utnytter sine forsvarsbevilgninger lite rasjonelt. I den sammenheng pekte Italias tidligere statsminister, Massimo D'Alema, på at de øvrige NATO-lands forsvarsbevilgninger utgjorde mer enn 60% av det USA brukte på sitt forsvar, men bare resulterte i 10% av de militære kapabiliteter USA fikk ut av sine bevilgninger (*Strategic Survey 1999/2000*, s.19).

¹⁴ For nærmere kildeangivelse, se note 3.

¹⁵ Pkt.16 i kommunikeet. Med Lord Robertsons mer fyndige ordvalg er formålet å skaffe NATO “forces that can move fast, hit hard and stay in the field as long as necessary” og sørge for at “these capabilities are shared across the Alliance, not just in one or two of the most advanced members” (*Atlantic News*, 13.09.2000: “NATO/Lord Robertson on DCI, enlargement, ESDI...”).

mellom NATO-styrker og styrker fra PfP-partnere. Under påpekning av at DCI er viktig for å styrke militære kapabiliteter til europeiske allierte er det likeså blitt gjentatt at DCI samtidig vil styrke den europeiske pilaren i NATO. I denne forbindelse – og da utover formuleringene fra toppmøtet i Washington – har det i kommunikeene fra NATOs senere utenriksministermøter inngått som en fast formulering at DCI vil styrke europeiske alliertes evne til å påta seg militære operasjoner som blir ledet av EU i situasjoner der NATO som helhet ikke griper inn.¹⁶ I samme forbindelse er det likeså blitt tilføyd at DCI vil sette de europeiske allierte i stand til å yte et sterkere og mer samkjørt bidrag til NATO. Inn i dette kan det trolig tolkes en forventning om at DCI vil bidra til å imøtekomme amerikanske krav om en mer rimelig byrdefordeling i NATO, et mål Generalsekretæren peker på når han hevder at DCI vil bidra til at “capabilities are spread fairly across the Alliance, so that burdens can be spread fairly as well”.¹⁷

2 FORMÅL, VIRKNINGER OG AKTØRER

Som vist er det fra NATOs side angitt flere formål med DCI, selv om ett av dem fremtrer som det viktigste. Det kan være nærliggende å ta utgangspunkt i disse når det skal undersøkes i hvilken grad DCI så langt har lyktes, hva programmet har fått å si og hva utsiktene videre fremover i så måte er. Dette ville imidlertid være et meget snevert utgangspunkt.

Ut fra de *erklærte formål* med et tiltak vil man ikke nødvendigvis kunne bedømme hvor vellykket tiltaket har vært i forhold til de faktiske forventninger til det. Disse kan også være knyttet til andre formål enn de åpent tilkjennegitte. Hvordan tiltaket virker kan dessuten avhenge av hvordan de forskjellige aktører det berører eller direkte involverer, velger å forholde seg til det. Ofte bestemmes dette i så fall ikke bare av hvilke formål tiltaket hevdes eller antas å ha, men også av hvilke faktiske virkninger, tilsiktede eller ikke, tiltaket av dem som skal forholde seg til det, forventes eller fryktes å få. Og endelig vil de virkninger det til slutt får, hva enten de er forutsette eller ikke, være ganske avgjørende for hva tiltaket til syvende og sist får å si.

Slike betraktninger gjelder selvsagt også DCI. De illustrerer at for å studere hvordan det går med et tiltak som berører mange aktører og som avhenger av hvordan disse forholder seg til det, vil det være nyttig ikke bare å foreta et skille mellom dets formål og virkninger. Da kan det også være fruktbart å differensiere ytterligere både hva angår formål med tiltaket, aktører som trekkes inn og virkninger av det. Uten det kan resultatet lett bli uheldige forenklinger.

For det første vil det være nyttig å ha klart for seg – som påpekt ovenfor – at ikke alle formål et tiltak er ment å tjene, nødvendigvis vil bli tilkjennegitt av den eller de som foreslår tiltaket. Det kan skyldes at noen av disse anses som mindre viktige eller ikke av interesse for andre aktører. Men det kan også skyldes et ønske om å holde noen av formålene skjult for andre. En mulig forklaring på det siste kan være at potensielle medspillere antas å være skeptiske eller endog avvisende til de aktuelle formål, og derfor fryktes å kunne komme til å motarbeide tiltaket

¹⁶ Formuleringen knytter an til pkt.10 i kommunikeet fra Washington der NATO-landenes statsledere erklærer seg beredt “to define and adopt the necessary arrangements for ready access by the European Union to the collective assets and capabilities of the Alliance, for operations in which the Alliance as a whole is not engaged militarily as an Alliance”.

¹⁷ *Atlantic News*, 24.03.2000: “NATO/Lord Robertson on Kosovo, DCI”.

fremfor å støtte det om disse ble åpent tilkjennegitt. Andre forklaringer er også tenkelige. Uansett er det heller ikke sikkert at de formål som et tiltak begrunnes ut fra, er de viktigste for den eller dem som foreslår eller gjennomfører tiltaket. Uttalte, fordekte formål kan være viktigere. Ja, i prinsippet kan slike formål til og med tenkes å være deres eneste virkelige motiv for tiltaket. De formål som tiltaket utad hevdes å ha, brukes da utelukkende som såkalte vikarierende argumenter for det, og velges eksempelvis fordi disse får tiltaket til å se tilforlåtelig ut eller fordi de antas å kunne få andre til å slutte opp om det. Dette er en ekstrem mulighet. Men innslag av vikarierende argumenter ved siden av, eventuelt delvis i stedet for de egentlige, er ikke det, og er velkjent også fra det politiske liv.

For det andre behøver ikke formålene med et tiltak å være de samme for alle som er med på det. Deltagelsen fra noen kan i første rekke være motivert av forventninger om andre virkninger av tiltaket enn de som andre deltagere først og fremst forventer seg fra det. For et multilateralt tiltak som DCI er et eksempel på, gjelder dette ikke bare de *land* som er direkte med på gjennomføringen av tiltaket. Det kan også gjelde ulike involverte aktører innenfor det enkelte land, der det kan være variasjoner mellom disse hva angår hvilke formål med tiltaket de legger vekt på og først og fremst arbeider for å fremme ved hjelp av det. Så lenge de forskjellige formål ikke kommer i veien for hverandre, trenger ikke dette å være noe problem. Men hvis noen av de aktuelle formål helt eller delvis er uforenlige med hverandre, kan dette skape problemer for gjennomføringen av tiltaket. Problemene blir ikke mindre dersom noen av de formål dette gjelder, er fordekte og søkes fremmet i det skjulte av kun noen få av de involverte aktører på bekostning av de mer samlende formål med tiltaket.

For det tredje kan formålene med et tiltak endre seg over tid, for eksempel fordi den situasjon og de omgivelser tiltaket skal virke i, forandrer seg. De formål som opprinnelig fikk noen til å foreslå eller iverksette tiltaket, kan da svekkes eller bli helt borte. Det kan bety slutten for tiltaket. En annen mulighet er imidlertid at de opprinnelige formål blir erstattet av andre og nye. Eller noen formål med tiltaket kan svekkes eller helt forsvinne, mens andre gjenstår og blir langt viktigere enn de først var. Dette betyr kort og godt at et tiltak etter en tid kan bli videreført ut fra formål som helt eller delvis er andre enn de som opprinnelig utgjorde hovedmotivet for å foreslå og iverksette tiltaket. Slike endringer kan, men behøver ikke å gjelde samtlige deltagere og involverte aktører. Endringene kan i stedet være begrenset til bare noen få, inntreffe til forskjellig tid for dem det gjelder, og for den saks skyld heller ikke for samtlige innebære en lik utskifting av tidligere formål med nye. Blant de formål som for de aktuelle deltagere fortsatt utgjør reelle motiver for tiltaket, kan dette videre innebære en endret fordeling mellom tilkjennegitte og fordekte formål. I ytterste konsekvens kan det bety at tilslutningen til et gitt tiltak etter hvert for noen deltagere kun skyldes formål som ikke ønskes tilkjennegitt, selv om tidligere, åpent erklærte formål med tiltaket også av dem fortsatt brukes som tilsynelatende begrunnelse for det utad.

Alt i alt betyr dette at de formål et tiltak i utgangspunktet erklæres å ha, kan vise seg å ha heller begrenset verdi når det gjelder å forstå hvordan ulike aktører forholder seg til det og hva det kan få å si. Snarere enn å se på angitte, eller endog antatte formål, synes det mer hensiktsmessig å rette blikket mot mulige *virkinger* av tiltaket. Trolig gjelder det også for aktører som er med på eller på annen måte trekkes inn i tiltaket. For dem er det virkningene av det som til syvende og sist teller, hva enten disse for noen av dem utgjør et formål med det eller ikke.

Noen av de mulige virkningene vil kunne fremstå som positive, andre som negative. Eksempelvis kan noen virkninger antas å ville bidra til tiltakets erklærte formål, og følgelig fremstå som positive for dem som slutter opp om disse. Enkelte aktører kan dessuten tenkes å se for seg andre virkninger av tiltaket som de vurderer som positive. For dem kan også disse derved ses som et formål med tiltaket – eventuelt uten at de tilkjennegir dette overfor øvrige aktører. Likeså kan noen aktører, eventuelt etter en tid, se for seg mulige virkninger som fremstår som negative for dem selv, men som de tror andre er interessert i, og som de derved kan komme til å mistenke disse for i det skjulte å bruke tiltaket for å oppnå. Det kan utvirke særskilt årvåkenhet fra deres side når det gjelder nettopp disse virkningene.

Poenget er imidlertid at de virkningene aktørene ser for seg av tiltaket, neppe alle vil fremtre som positive for dem. Hvilke som vurderes som positive og hvilke som negative, vil riktignok kunne variere aktørene imellom. I tillegg kan de virkninger som ulike aktører ser for seg, være delvis forskjellige. Men uansett må samtlige rimeligvis veie de negative mot de positive. Og i det minste noen virkninger vil trolig være negative for alle som er med på tiltaket. Et svært vanlig eksempel på det er økonomiske kostnader.

Blant de virkninger som forutses kan dessuten noen være knyttet sammen slik at én virkning er en forutsetning for en annen eller gjør denne mer sannsynlig. Hvis begge er ønsket for sin egen del, vil førstnevnte derved både selv være et mål og samtidig fremstå som et middel for å frembringe sistnevnte. Det kan imidlertid tenkes at bare den ene virkningen er ønsket for sin egen del, men at den andre likevel må aksepteres som et nødvendig onde. Den være nødvendig som et middel for å oppnå eller gjøre den ønskede virkning sannsynlig. Alternativt kan risikoen for den uønskede virkning fortone seg uunngåelig dersom den ønskede skal bli noe av.

På samme måte som med formål kan mulige virkninger som ulike involverte eller berørte aktører ser for seg av tiltaket, komme til å endre seg over tid. Det kan både skyldes erfaringer med tiltaket som høstes underveis og endringer i de ytre omgivelser. For eksempel kan tiltaket over tid utvikle seg eller bli gjennomført på en måte som hos én eller flere deltagere eller berørte aktører åpner øynene for tidligere uforutsette, mulige virkninger av det. Disse kan bli sett på som positive eller negative. Er det første tilfelle og mange blir klar over dem, kan det styrke oppslutningen om tiltaket. Men oppfattes virkningene som negative av mange, kan oppslutningen bli svekket.

Involverte aktører må også vurdere sannsynligheten for de forskjellige virkninger som de ser for seg at tiltaket kan gi. Her kan det være store variasjoner dem imellom. Vurderingene kan bli påvirket av begivenheter og hendelser som inntreffer etter hvert som tiltaket gjennomføres. Blant annet av den grunn kan vurderingene endre seg over tid. Slike endringer underveis kan komme til å endre en aktørs vilje til å bidra til og støtte opp om et tiltak. En endring i støtten til dette behøver derfor ikke nødvendigvis å ha noe å gjøre med endret verdsetting av det som ses som tiltakets formål. I stedet kan endringen enten skyldes at sannsynligheten for å få til det som trengs for å oppfylle formålene med tiltaket, vurderes som å ha blitt mindre, eller at sannsynligheten for andre, enten parallelle eller alternative, men i alle tilfelle negative virkninger av tiltaket, vurderes som å ha blitt større – eller, og ikke usannsynlig, begge deler.

Endelig kan vurderingene av forskjellig slag som de ulike aktører foretar og som bestemmer hvordan de forholder seg til det aktuelle tiltak, i varierende grad selvsagt vise seg å være feilvurderinger. Forventninger om bestemte, tilstrebte virkninger av tiltaket kan vise seg å ha vært altfor optimistiske – eller for beskjedne! Frykten for andre virkninger som vil være negative, kan vise seg ubegrunnet. Alternativt kan sannsynligheten for disse i ettertid fortone seg klart større enn opprinnelig antatt. Likeså kan helt uforutsette, uventede virkninger av tiltaket melde seg, og utviklingen i en større sammenheng der tiltaket inngår, kan ta overraskende vendinger.

På rent generelt grunnlag er det – slik det her for illustrasjonsformål dels er gjort – lett å overdrive variasjonene i muligheter både hva gjelder formål med og virkninger av et tiltak. Til gjengjeld er det også lett å overse de ulike mulig utslag hva gjelder syn på, holdninger til og praktisk håndtering av tiltaket som slike variasjoner åpner for. At også slike utslag i de ovenstående illustrasjoner på det generelle plan dels er forstørret, gjør dem lettere å se, uten at det behøver å bestemme omfanget, til forskjell fra karakter, av det som det holdes et åpent øye for på det empiriske plan.

I DCIs tilfelle åpner en slik tilnærming blant annet for å se på programmet som noe som dreier seg om mer enn det de erklærte formål med det angir, og som kanskje for enkelte deltagere gjør det i større grad enn for andre. Tilnærmingen åpner også for den mulighet at hovedsaken med programmet for enkelte kan endre seg over tid, og da eventuelt til noe annet enn det andre som deltar eller applauderer, tror de er med på og støtter opp om. Dette betyr ikke at det behøver å være slik i virkeligheten. Men er man ikke oppmerksom på muligheten, mangler man en foranledning for å undersøke om det er eller kan bli slik. Tilnærmingen åpner dessuten for å se på DCI som noe som ikke bare utvikles i et samarbeids- og påvirkningsforhold *mellom* land, men også gjennom påvirkning fra og mellom ulike aktører *innenfor* enkeltland.

Det foreligger ikke særlig mye skrevet spesifikt om DCI i form av tidsskrifts- eller avisartikler, åpne utredninger eller rapporter, eller kapitler i bøker. I det som fins er det en gjennomgående tendens til å knytte redegjørelse og analyse til de erklærte formål med programmet, samt til det alt nevnte, antatte og dels anbefalte mål om å søke å tette den teknologiske kløften mellom USA og Europa mest mulig. Likeså er det ofte en tendens til å betrakte formålene med DCI innenfor en våpenteknologisk og militæroperativ ramme. For enkelte av programmets formål er dette, så langt rammen rekker, åpenbart hensiktsmessig og bidrar til økt innsikt hva angår problemer og muligheter når det gjelder å nå de aktuelle siktemål. Men begge tendensene virker samtidig begrensende på synsfeltet. Det blir liten og dels ingen plass for formål med DCI som ikke bare er andre, men dels også av en annen natur, og for spørsmål som gjelder virkninger av programmet innenfor andre rammer som politisk sett kan være minst like viktige.

Med et noe videre synsfelt som utgangspunkt vil i det etterfølgende en del mulige og antatt ikke usannsynlige virkninger av DCI bli trukket frem. Noen vil være virkninger i samsvar med offisielt erklærte formål med programmet. Andre vil være det vi kan kalle *potensielt tilsiktede virkninger* av DCI. For disse holdes spørsmålet åpent om og eventuelt i hvilken grad de av noen medlemsland eller aktører i disse, er eller kan bli sett på som siktemål for og uttalt søkt oppnådd ved hjelp av DCI. Virkningene forutsettes uansett å kunne bli en realitet. Endelig vil i

det minste én virkning som tas med, etter alt å dømme være klart negativ for de fleste medlemsland og ikke tilstrebet av noen av dem.

Felles for samtlige mulige virkninger som trekkes frem er at de, enten som mulighet eller som resultat, antas å kunne få betydning for hva DCI får å si for NATO og det transatlantiske forhold. Som mulighet antas de å kunne få betydning for hvordan ulike medlemsland oppfatter, forholder seg til, og eventuelt søker å bruke DCI. Dette kan i sin tur påvirke utvikling og gjennomføring av DCI, så vel som medlemslandenes opptreden i forhold til NATO og deres syn på utviklingen i alliansen og i de transatlantiske forbindelser. Som faktisk resultat vil dessuten flere av de aktuelle virkninger ikke bare direkte prege fremdriften av DCI, men derigjennom i tillegg kunne sette sitt preg på hvordan NATO utvikler seg, også det med konsekvenser for det transatlantiske forhold. Slik sett blir mulige virkninger av DCI dessuten dels en innfallsport til sider ved utviklingen innenfor NATO og i de transatlantiske forbindelser som påvirkes av flere forskjellige forhold, og ikke først og fremst av DCI. Men selv der virkningen av DCI er mer beskjedent sammenlignet med annen påvirkning, er likevel DCI en del av det større bildet.

Rekkefølgen mulige virkninger av DCI behandles i, er ikke uttrykk for antatt betydning av dem. Bedret forsvarsevne i NATO, den for de fleste medlemsland antatt klart viktigste virkning, kommer for eksempel nesten til slutt. I det ligger det ikke noe forsøk på å nedvurdere dens betydningen. Heller ikke ligger det noe forsøk på dette i den forholdsvis korte, dels summariske omtalen som denne meget viktige virkningen av DCI her gis, en omtale som til gjengjeld er langt mer utførlig i flere andre foreliggende redegjørelser for DCI, der de fleste øvrige virkninger av programmet som denne rapporten går inn på, imidlertid ikke nevnes.

Rekkefølgen i omtalen og undersøkelsen av ulike, mulige virkninger av DCI er derimot et forsiktig forsøk på gruppering, men der noen virkninger like godt kunne vært plassert i en annen gruppe enn den de er oppført i. For likhetens skyld presenteres i utgangspunktet samtlige virkninger i futurum, selv om mange av dem kan tenkes å gjøre seg gjeldende alt i dag, og noen fortrinnsvis kan ha vært aktuelle – og eventuelt også vært siktemål – i fortiden mer enn nå. For identifikasjon og referanse presenteres hver av dem under en egen overskrift og bak hver sin bokstav.

3 MULIGE VIRKNINGER

3.1 Virkninger for NATOs “indre liv”

A) Revitalisering av alliansen

DCI vil styrke samholdet i NATO og revitalisere alliansen og det transatlantiske samarbeid om forsvar og sikkerhet

Programmet synes egnet til dette ved at det introduserer et aktualitetspreget samarbeidsprosjekt i NATO der alle medlemsland søkes trukket med. I sin karakter er dette samtidig et prosjekt som naturlig innebærer at USA er sterkt inne i bildet. Til det siste bidrar det selvsagt også at initiativet kom fra amerikansk hold, og likeså at det senere særlig derfra er blitt presset på for å

holde høyt tempo i arbeidet med DCI.

Behovet for revitalisering av så vel alliansen som det særskilte transatlantiske samarbeid som hadde utviklet seg i tilknytning til denne, kan hevdes å ha vært til stede mer eller mindre hele tiden ut gjennom 1990-tallet etter at Warszawapakten og Sovjetunionen ble borte. For NATOs vedkommende spådde velrenommerte kommentatorer og analytikere at alliansen ville syke hen og forsvinne når den tidligere dominerende ytre trussel var borte.¹⁸ Fordi nødvendigheten av å stå sammen mot denne likeså var opphørt, ble også det særskilte transatlantiske samarbeid spådd å ville bli utsatt for økende splittelser. Hva NATO angikk, slo spådommene overhodet ikke til. Og hva gjaldt transatlantiske splittelser, ble disse ut gjennom tiåret slett ikke så sterke og skjellsettende som forutsagt i de mer alarmistiske spådommene.

At det for NATO, da 1990-tallet nærmet seg slutten, hadde gått langt bedre enn spådd, kunne imidlertid delvis forklares med at alliansen ganske raskt var blitt engasjert i nye prosjekter med nye oppgaver. Spesielt gjaldt det to ulike utvidelser av alliansen og dens virkeområde. Den ene var utvidelsen østover av så vel medlemsstokk som avtaler om PFP-samarbeid med en rekke land. Den andre var den gradvise utvidelsen av NATOs oppgavespekter til også å gjelde militær assistanse til FN og iverksettelse av fredsoperasjoner *utenfor* det som var NATOs ansvarsområde etter Atlanterhavspaktens artikkel 6 – in casu nå i det konfliktherjede Bosnia. Særlig disse to utvidelsene bidro til at alliansen og dens militære organisasjon fortsatt fremsto som høyst relevante i den nye situasjonen. Samtidig bidro forberedelsene og iverksettelsen av slike utvidelser til å holde hjulene i gang i NATO-byråkratiet i Brussel og i organisasjonen for øvrig uten at det oppsto noen følelse av at oppgavene – og eksistensberettigelsen – for NATO var i ferd med å forsvinne.

Men det kunne slett ikke utelukkes at uten disse nye prosjektene – som alliansen dels hadde fått i fanget av omstendigheter som den i liten grad selv hadde hatt hånd om – ville spådommene i langt større grad slått til. Heller ikke kunne det utelukkes at tidspunktet for at spådommene ville gjøre det, rett og slett bare var blitt utsatt. Det samme gjaldt spådommer vedrørende faren for transatlantiske splittelser. Tilfellene av slik splittelse og den uenighet som i ulike typer saker hadde oppstått mellom USA og dets vesteuropeiske allierte, kunne oppfattes som å være økende, og de underliggende interesser på hver av sidene vanskeligere å forene enn før.¹⁹ Og,

¹⁸ Eksempler er John J. Mearsheimer, "Why We Will Soon Miss the Cold War", *The Atlantic Monthly*, August 1990, s.40, Pierre Hassner, "Europe beyond partition and unity: disintegration or reconstitution", *International Affairs*, July 1990, s.465-66, Barry Buzan, "New patterns of global security in the twenty-first century", *International Affairs*, July 1991, s.436, og Kenneth N. Waltz, "The emerging structure of International Politics", *International Security*, Fall 1993, s.75-76. For eksempler på markant uttrykt tvil om NATOs mulighet for å overleve, se Henry Kissinger, "The End of NATO", *Washington Post*, 24.07.1990, og Josef Joffe, "Collective Security and the Future of Europe", *Survival*, Spring 1992, s.47-48.

¹⁹ Som tidligere oppsto uenighet fortsatt ofte i saker som gjaldt handel – import av bananer er ett eksempel – men nå også i en del saker der handel ble koplet til miljø. Eksport av hormonbehandlet kjøtt og av genetisk modifisert soya er to eksempler. Slike saker knyttet an til en generell forskjell som mer nylig hadde meldt seg mellom USA og de fleste vesteuropeiske land når det gjaldt syn på trusler mot miljøet både på mikro- og makroplan. Om økende motsetninger og sprik i underliggende interesser på det økonomiske område og pessimistiske spådommer om hva det ville føre til for transatlantisk samhold og for NATO, se Stephen M. Walt, "The Ties That Fray, Why Europe and America are Drifting Apart", *The National Interest*, Winter 1998/99.

som påpekt, den tidligere modererende effekt av en felles ytre trussel manglet nå. Også her kunne en bekreftelse av de mer alarmistiske spådommer vise seg bare å være forsinket. Samtidig var noe av den opplivende og ansporende effekt som de to utvidelsesprosjektene opprinnelig hadde hatt, gått ut av dem. Særlig gjaldt det medlemsutvidelsen, som attpåtil våren 1997 kortvarig hadde utløst åpen indre strid om hvem som på alliansens kommende toppmøte i Madrid skulle inviteres til forhandlinger om medlemskap.

På denne bakgrunn var det da forslaget om DCI kom på bordet i 1998, mulig å se det slik at alliansen, av hensyn til samhold og indre engasjement, ville ha godt av en ny sak og et nytt mål som aktiviteten kunne samles om og oppmerksomheten rettes mot. Hvis USA, som tilfelle var i de to utvidelsesprosjektene, også her kunne inngå som en selvfølgelig hoveddeltager, kunne i dette i tillegg antas å styrke det transatlantiske samarbeidet.

Det faller vanskelig å tro at en slik tanke var helt fraværende da forsvarsminister Cohen foreslo DCI, likeså at den ikke gjorde seg gjeldende på flere hold under forberedelsene til godkjenningen av programmet på toppmøtet i april 1999. I prinsippet kan den selvsagt også ha meldt seg senere – eventuelt først senere på enkelte hold. Riktignok fikk NATO vårvinteren 1999 nærmest hendene fulle i forbindelse med det som skjedde i Kosovo, samtidig som alliansen sommeren samme år ble engasjert videre fremover i dette området på en krevende måte gjennom opprettelsen av KFOR-styrken. Behovet for noe mer og nytt å finne på for NATO som kunne virke vitaliserende, syntes på dette tidspunkt ikke påtrengende, for å si det forsiktig. I likhet med hva som tidligere hadde vært tilfelle angående Bosnia, viste imidlertid heller ikke engasjementet i Kosovo seg fritt for friksjoner mellom USA og europeiske allierte.²⁰ Ved inngangen til et nytt tiår var dessuten ikke innslagene av mer alvorlig transatlantisk splittelse og uenighet blitt færre, snarere det motsatte. Nå omfattet de også innslag av mer dyptgripende og dels prinsipiell uenighet i forsvars- og sikkerhetspolitiske spørsmål.²¹

At DCI vil styrke samholdet og moralen i NATO og det transatlantiske samarbeidet gjennom å samle deltagerne om noe nytt som innsatsen kan rettes mot og motiveres av, er en temmelig ukontroversiell begrunnelse for DCI. Hvorfor er den da ikke blitt åpent tilkjennegitt dersom den overhodet har vært, eller er reell på politisk beslutningsnivå? Én grunn kan være at den vanskelig kan brukes uten samtidig å antyde at grunnene for å videreføre NATO er i ferd med å svekkes. En annen og mulig viktigere grunn er at en slik begrunnelse kunne komme til å trekke noe fra den øvrige argumentasjon for DCI; denne kunne få et skinn av delvis å være et skalkeskjul.²²

²⁰ Se eksempelvis *International Herald Tribune*, 14.03.2000: "Allies Split on Kosovo" (Jane Perlez). Under den amerikanske valgkampen høsten 2000 kom det en påminnelse om at endatil selve engasjementet kunne bli en kilde til splittelse mellom USA og dets viktigste europeiske allierte: Condoleezza Rice – som da ble antatt å ville bli, og senere *ble* sikkerhetspolitisk rådgiver for George W. Bush i presidentstolen – antydte at den amerikanske styrkekontingenten kunne bli trukket ut av KFOR. Det utløste sterke reaksjoner fra europeisk hold. Samtidig hadde antydningen klangbunn i en ikke ubetydelig skepsis i Den amerikanske kongressen til et langvarig styrkeengasjement i Kosovo. Se *International Herald Tribune*, 24.10.2000: "Bush Has NATO Allies Worried" (William Drozdiak).

²¹ Det amerikanske senatets forkastelse av avtalen om prøvestans (CTBT) høsten 1999, USAs planer om nasjonalt rakettforsvar (NMD) og utviklingen av en egen, felles sikkerhets- og forsvarspolitik i EU (ESDP) er stikkord for tre eksempler.

²² På samme måte som det ville være en fare for at soldater, om de ble fortalt at formålet med skopussingen også var å holde dem beskjefteget, ville bli mindre opptatt av at skoene skulle bli blanke.

I alle tilfelle er det her snakk om en virkning av DCI som bare i beskjeden grad er avhengig av hva som til slutt kommer ut av programmet, av hvor vellykket det har vært, eller hevdes å ha vært når det bedømmes ut fra det som i toppmøtekommunikatet fra 1999 ble angitt som hovedformålet med det. I forhold til den virkning – eventuelt også det formål – det derimot her er snakk om, er hovedsaken at programmet utløser aktivitet og innsats i fellesskap innenfor alliansen og over Atlanterhavet, samt en følelse både sentralt og hos de berørte instanser i de enkelte medlemsland av å være med på sammen å fornye og styrke alliansen. Så lenge det siste ses som et mål og ikke åpenbart mislykkes, vil arbeidet med DCI virke revitaliserende for NATO og det transatlantiske samarbeid.

B) Militær integrering

DCI vil bidra til en ytterligere militær integrering i NATO som vil binde medlemslandene sterkere sammen og slik gjøre alliansen mer robust mot sprengningstendenser

Deler av programmet er meget velegnet til et slikt formål. At landene i sterkere grad går sammen når det gjelder anskaffelse og drift av bestemte våpensystemer, samt i tilretteleggingen av støttefunksjoner for militære styrker og operasjoner, er nettopp en av metodene for å oppnå en mer effektiv bruk av enkeltlandenes forsvarsbevilgninger slik at disse samlet sett kan gi større uttelling i form av forsvarsevne.²³ Dette kan enten skje gjennom økt samordning slik at det et land gjør og den uttelling dette gir, gjøres avhengig av det ett eller flere andre allierte land gjør. Eller to eller flere allierte kan rett og slett gå sammen om en bestemt anskaffelse, eventuelt tilegne seg en bestemt militær kapabilitet i fellesskap som de ikke finner råd til å ha hver for seg. Også ønsket om økt militær interoperabilitet mellom alliansens medlemmer bidrar til å fremme slike former for samordning eller fellesløsninger. Det samme gjør den økte vekt som etter hvert er blitt lagt på fellesfinansiering av tiltak som kan fremme mål som er satt opp for DCI.²⁴

Uansett vil dette i den grad det blir noe av, innebære økt militær integrasjon mellom de involverte medlemmer av alliansen. Slik integrasjon vil gjøre det lettere for dem å løse bestemte oppgaver ved å handle sammen. Det vil være i overensstemmelse med det erklærte hoved-

²³ Det vil være et av de fremste bidragene til å “manage improvements by working together and spending our defense budgets more intelligently”, slik forsvarsminister Cohen på det uformelle forsvarsministermøtet i Toronto høsten 1999 hevdet det i mange tilfeller var mulig å gjøre for å oppnå fremgang i forhold til DCI uten å måtte bevilge mer til forsvaret (selv om han her medgav at DCI også fordret at noen land bevilget mer). Se *Atlantic News*, 24.09.1999: “Mr.Cohen places emphasis on importance of DCI...”.

²⁴ Se *Atlantic News*, 12.10.2000: “NATO: At their informal meeting in Birmingham, Defence Ministers discuss situation in Serbia, Defence Capabilities Initiative (DCI) and European Defence”. For DCI-relaterte tiltak har det utviklet seg 3 forskjellige former for fellesfinansiering: *Multinational Funding*, som innebærer en særskilt finansieringsordning for det aktuelle tiltak mellom to eller flere medlemsland etter avtale, men utenfor formelle NATO-strukturer, *Common Funding*, som administreres av NATO i henhold til tidligere inngåtte avtaler på generelt grunnlag om hvor stor andel av utgiftene hvert enkelt medlemsland skal dekke, og der de strategiske kommandoer kan komme med råd om prioriteringer og bruk, samt *Joint Funding*, der antallet deltagere kan variere og som bygger på en egen avtale disse imellom, men som ellers faller mellom de to øvrige ordningene, blant annet ved at den gir anledning til administrativt å trekke på NATOs strukturer. Et generelt prinsipp er at de enkelte medlemsland dekker utgiftene til de deler av NATOs strukturer og aktiviteter som de selv deltar i. I forbindelse med DCI har det vært en tendens til at de land som skal betale mest i henhold til den forhåndsavtalte utgiftsfordeling under “common funding”, har gått inn for bruk av en av de to andre finansieringsordningene i stedet (se her *Atlantic News*, 10.10.2000: “NATO/Informal Defence Ministers meeting...”).

formålet med DCI. Men integrasjonen vil også gjøre dem militært mer avhengige av hverandre. Det vil falle dem vanskeligere enn før å opptre militært på egen hånd og for seg selv. Hvor mye vanskeligere, vil være betinget av hvor sterkt og hvordan de er blitt integrert inn i det felles opplegg, samt av hvor selvstendig deres militære stilling i utgangspunktet var. Det siste betyr trolig at USA senere og i mindre grad enn øvrige NATO-land vil merke økt avhengighet av disse som resultat av økt militær integrasjon i alliansen. Men for mange av dem – kanskje samtlige øvrige – kan oppfyllelse av enkelte DCI-relaterte mål komme til å bety en større grad av militær integrasjon i NATO som vil binde dem sterkere til hverandre gjennom økt gjensidig avhengighet.

Heller ikke dette ville imidlertid være noen ny målsetning for alliansen. Ved begynnelsen av forrige tiår ble det å hindre at det i kjølvannet av den kalde krigen skjedde en såkalt “renasjonalisering” av forsvaret og forsvarspolitikken i de enkelte medlemsland, fremhevet som en oppgave for NATO. Trolig skjedde dette delvis med et øye til behovet for å gi alliansen nye oppgaver. Samtidig kunne det å hindre slik renasjonalisering da uttalt oppfattes å være særskilt aktuelt overfor det samlede og nå større Tyskland, og her være en fortsettelse av den tidligere politikken med sikte på å innkapsle (“einbinden”) de vesttyske væpnede styrker i NATO på en måte som skulle hindre selvstendig tysk militær opptreden.²⁵ Et annet ord for den metoden som ble benyttet for dette formål, er nettopp *integrering* av vesttyske styrker i NATOs strukturer. Integrering, om enn i en svakere, men ikke prinsipielt forskjellig variant, var også den effekten av NATOs integrerte militære strukturer, felles forsvarsplanlegging og mange kollektive løsninger forøvrig som det ble vist til når det å “hindre renasjonalisering av forsvarspolitikken” ble nevnt som en oppgave for og funksjon av alliansen i dens strategiske konsept fra 1991.²⁶

De bange anelser vedrørende det nye Tyskland som fikk enkelte til å fremheve en slik oppgave, viste seg ganske snart ubegrunnede. Heller ikke var dette en oppgave som hadde særlig appell til det store publikum og slik sett var egnet til å selge NATO i en ny rolle overfor hjemlig opinion. Og i motsetning til hva enkelte opprinnelig forutså, førte ikke reduserte forsvarsbudsjetter til økt satsing på fellesløsninger som ville være et bidrag til å hindre renasjonalisering av forsvaret i medlemslandene.²⁷ Dette var en oppgave som etter hvert knapt lenger ble nevnt.

Mot slutten av 1990-tallet var det imidlertid fortsatt mulig å se på økt militær integrering av medlemslandene i NATO som ønskelig nettopp for å hindre dem i å renasjonalisere sin forsvarspolitik. Men da ville poenget trolig snarere være et annet enn på begynnelsen av tiåret. Å hindre slik renasjonalisering ble den gang fremstilt som et krigsforebyggende prosjekt i et mer langsiktig perspektiv. Nå kunne det rett og slett dreie seg om å konsolidere NATO og demme opp for eventuelle tendenser til oppsplitting ved å gjøre det mer kostbart å bryte helt eller delvis ut. En del tiltak knyttet til DCI kunne bidra til det sistnevnte; den som trakk seg ut, ville miste militære kapabiliteter som var bygget opp sammen med andre og som var avhengig av fortsatt

²⁵ Det ble blant annet søkt oppnådd gjennom kommandoordninger, for eksempel ved at Vest-Tyskland ikke hadde en egen, nasjonal militær overkommando, og ved at vesttyske militære avdelinger i betydelig omfang var tildelt og direkte underlagt andre lands militære formasjoner i Vest-Tyskland.

²⁶ I pkt.37 i konseptet slik dette i dag gjengis på NATOs hjemmeside (pkt.38 i tidligere gjengitte versjoner – diskrepansen skyldes en for referanser uheldig og tvilsom endring av punktenes opprinnelige nummerering).

²⁷ Se her Jan Willem Honig, “The ‘Renationalization’ of Western European Defense”, *Security Studies*, Autumn 1992.

samvirke med dem innenfor en allianseramme. Behovet for slik å binde medlemmene sterkere opp for å hindre tendenser til fragmentering og renasjonalisering kunne også ses i et kortsiktig perspektiv. Mens faren på begynnelsen av 1990-tallet for å bli oppfattet som irrelevant syntes større for NATO enn faren for indre splittelse, kunne det omvendte nå oppfattes som å være tilfelle. Splittelser medlemsland imellom utenfor selve NATO-samarbeidet kunne selv på kort sikt komme til å utsette dette, og likeså de transatlantiske forbindelser, for farlige påkjenninger.

Hvorvidt og i hvilken grad en konsolidering av alliansen slik som her skissert, på noe hold har vært eller er en baktanke med DCI, er vanskelig å vite så lenge den eventuelt ikke kommer åpent til uttrykk. Samtidig er det ikke like lett åpent å vedkjenne seg et slikt formål med en sterkere integrering i alliansen av dens medlemmer, som det var å vedkjenne seg formålet med å hindre en renasjonalisering av deres forsvarspolitik på begynnelsen av 1990-tallet.

I alle tilfelle vil en slik konsoliderende virkning av DCI være avhengig av i hvilken utstrekning programmet lykkes og av om de militært integrerende tiltak som det omfatter, blir satt ut i livet. Hvis så skjer, vil imidlertid DCI, uavhengig av baktanke eller ikke, bidra til å integrere medlemslandene sterkere militært i NATO og gjøre det mer kostbart for hvert enkelt av dem å bryte ut og bli stående for seg selv.

C) NATOs sentrale posisjon

DCI vil gjennom revitalisering og konsolidering av alliansen være med og bidra til at den forblir det sentrale organ for sikkerhetspolitisk diplomati, tilrettelegging og problemløsning i Europa og det transatlantiske område.

At NATO ville bli det mest sentrale sikkerhetspolitiske organ i Europa gjennom resten av 1990-tallet, var slett ikke opplagt ved dets begynnelse og ble betvilt av flere.²⁸ Både en videreutvikling av den daværende Konferansen (nå Organisasjonen) for samarbeid og sikkerhet i Europa (KSSE/OSSE) og en kombinasjon av Vestunionen (VEU) og EU ble fremholdt som aktuelle og i noen henseender mer egnede konkurrenter.

Når NATO likevel så ubetinget ble det viktigste og mest sentrale sikkerhetspolitiske organ selv i en all-europeisk sammenheng, skyldes trolig også det i betydelig grad at alliansen var den aktør som i første rekke fikk, og dels selv påtok seg ansvaret for noen av de oppgaver som de to tidligere nevnte utvidelsesprosjektene innebar. Både KSSE, EU og FN engasjerte seg alle i varierende grad, og gjennom første halvdel av 1990-tallet klart sterkere enn NATO, i det tidligere Jugoslavia. Men det var først etter NATOs opptrappede, og mer aktive inngripen i 1995 at de omfattende stridighetene i Bosnia ble brakt til opphør gjennom Dayton-avtalen. NATO ble deretter den tyngste eksterne aktør på det operasjonelle, militære plan i området. Videre var det i første rekke NATO som tok initiativet når det gjaldt å inkorporere land i øst i vestlige institusjonelle sikkerhetspolitiske nettverk. Vedtaket i januar 1994 om å tilby PfP-samarbeid og i prinsippet også åpne for nye medlemmer fra øst, var her viktig. Det satte i gang en prosess som

²⁸ Se note 18, og spesielt Joffes artikkel. Fra et fagteoretisk synspunkt var et av de konseptuelt mest utfordrende all-europeiske alternativer den kombinasjon av kollektiv sikkerhet og stormaktskonsert som ble presentert av Charles A. og Clifford A. Kupchan i "Concerts, Collective Security, and the Future of Europe", *International Security*, Summer 1991.

plasserte NATO klart foran EU/VEU i sikkerhetspolitisk relatert samarbeid østover. Prosessen førte til avtaler om PfP-samarbeid med en lang rekke land i øst og i 1997 til invitasjon til tre av dem om å bli medlemmer av NATO, samt, og dels som et plaster på såret for Russland, opprettelsen av et særskilt konsultasjons- og koordineringsforum, “Permanent Joint Council” (PJC), mellom Russland og NATO.

Men dette innebar likevel ikke at alliansen var garantert å beholde denne sentrale rollen. Mange vesteuropeiske politikere hadde mot slutten av 1990-tallet fortsatt et svakt øye til OSSE og så gjerne at organisasjonen fikk nye oppgaver. Fra russisk hold var det gjennom flere år blitt argumentert for at OSSE burde gis en overordnet rolle i forhold til NATO og andre europeiske sikkerhetspolitiske organisasjoner. Viktigere var det imidlertid at EU nå syntes å være kommet mye nærmere en utvidelse østover, samtidig som sannsynligheten for at VEU under utviklingen videre fra en særskilt europeisk sikkerhets- og forsvarsidentitet (ESDI) kunne komme til å gli inn som en del av EU, virket større etter vedtagelsen i 1997 av den oppgraderte (“konsoliderte”) Amsterdam-traktaten for EU.²⁹ For NATOs vedkommende kunne derimot en ytterligere medlemskapsutvidelse, etter det forberedte opptaket av Polen, Tsjekia og Ungarn i 1999, komme til å ta lengre tid enn forutsett under opptakten til Madrid-møtet i 1997 der beslutningen om å invitere kun de tre ble fattet.³⁰

Mot dette som bakgrunn kunne den aktivitet, innsatsvilje og sterkere samkjøring som DCI forhåpentlig ville utløse, være et tilskudd til å profilere alliansen på en måte som ville bidra til at oppmerksomheten fortsatt først og fremst ble rettet mot den i spørsmål om håndtering av viktige sikkerhetspolitiske spørsmål i Europa. DCI kunne hjelpe til om NATO skulle trenge å gjenvinne initiativet med hensyn til å markere seg som den mest handlingsdyktige og effektive organisasjon for håndtering av slike spørsmål.

En slik virkning av DCI vil bare delvis være avhengig av om programmet virkelig fører til de forbedringer og endringer i militære kapabiliteter som er stilt opp som mål for det. Selve markeringen utad av aktivitet og innsats for å nå disse, sammen med engasjementet innad for dette formål, kan langt på vei uansett tenkes å profilere NATO på en måte som bidrar til en slik virkning. Hvor sterkt vil imidlertid avhenge av hvor stor oppmerksomhet programmet får. Og – skulle det fremstå som mislykket, ville ikke bare virkningen utebli; den kunne bli omvendt.

²⁹ I traktatens delvis reviderte artikkel 17 het det eksempelvis nå (der teksten som her er markert ved gjengivelse i kursiv, er ny i forhold til Maastricht-traktaten): “The Western European Union (WEU) is an integral part of the development of the Union *providing the Union with access to an operational capability...*”, og litt etter med henvisning til blant annet dette, “[t]he Union shall accordingly foster closer institutional relations with the WEU with a view to the possibility of the integration of the WEU into the Union, should the European Council so decide”.

³⁰ Forsvarsminister Cohen fant i en tale til The European Institute of Washington sommeren 1998 grunn til å minne om at til tross for at Kongressen med stort flertall hadde gitt sin støtte til den kommende medlemskapsutvidelsen, var det ingen iver i Kongressen etter å starte nok en runde for å bringe nye medlemmer inn i alliansen. Gikk man for fort frem, kunne det tvert om føre til vanskelig motstand. Følgelig burde man la det gå en del tid før en ny runde startet “so that NATO can absorb the three new members”, uttalte han. Også i NATO-hovedkvarteret i Brussel hadde mange angivelig reservasjoner overfor en ny utvidelsesbølge før den første var “absorbert” og funnet vellykket. Se *Atlantic News*, 08.07.1998: “NATO/Enlargement: Cohen acknowledges that Congress is not too eager on a second wave of enlargement too soon”.

Hvorvidt det på noe hold på noe tidspunkt er blitt sett på som et formål med DCI at programmet ved å styrke NATO skal være med og sikre alliansens sentrale plass som sikkerhetspolitisk instrument, er et åpent spørsmål, likeså om noen har hatt mistanke om det. At sikring av en slik plass for alliansen er et mål for flere land og flere aktører innenfor den, er derimot intet åpent spørsmål. Av land gjelder dette ikke bare USA, men også andre utenfor, og trolig selv innenfor EU.³¹ At tanken om at DCI også kan bidra til dette målet, alltid på alle hold har vært helt fraværende i forbindelse med vurdering av og argumentasjon for programmet, forblir selvfølgelig likevel en teoretisk mulighet.

Uansett var en slik tanke antagelig mer nærliggende før NATO vårvinteren 1999 grep tungt og ugjenkallelig inn i Kosovo. Det profilerte alliansen på en langt mer virkningsfull måte som den sentrale og mest handlekraftige sikkerhetspolitiske aktør i Europa. Som alt nevnt førte imidlertid Kosovo-krigen også til et sterkere fokus på anvendelse og betydning av avansert militær teknologi. Det i seg selv bidro ytterligere til å sette NATO – og likeså alliansens militært ledende medlem, USA – i en særstilling i forhold til andre aktører. Dette er blitt forsterket av en noe ukritisk antagelse om at de samme teknologiske fortrinn som ble demonstrert i Kosovo-krigen, vil bli utslagsgivende i tilfelle en ny fredsopprettende militær operasjon i Europa eller dets periferi.³² I alle tilfelle kan DCI, og den økte vektlegging av teknologi som har skjedd også innenfor DCI, i denne sammenheng være med og styrke inntrykket av at NATO står i en særstilling som gjør alliansen særskilt egnet i rollen som det sentrale sikkerhetspolitiske instrument i Europa.

D) Amerikansk lederskap

DCI vil være med og videreføre aktivt amerikansk engasjement i alliansen og å sikre fortsatt amerikansk lederskap i den.

Fordi DCI ut fra sin karakter vil involvere USA som den mest sentrale deltager hvis den amerikanske regjering så ønsker, er programmet egnet til begge ovennevnte formål. Det gir anledning til å utøve amerikansk initiativ og lederskap på et nytt felt innenfor alliansen, og for anførte formål som antas å være til gagn og av interesse for samtlige av dens øvrige medlemmer.³³ Derved vil det også være med og markere USA som alliansens fortsatt fremste

³¹ Målet ble for USAs vedkommende bekreftet av forsvarsminister Rumsfeld da han nylig slo fast at “to sustain our past success into the future we must first and foremost maintain NATO as the core of Europe’s security structures for Europe”, Remarks as Delivered By Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld, Munich, Germany, Saturday, February 3, 2001 (<http://www.defenselink.mil/speeches/2001/s20010203-secdef.html>). Og etter møtet mellom president Bush og statsminister Blair i Camp Davis i siste halvdel av februar i år, kunne Bush opplyse at sistnevnte hadde forsikret ham om at NATO ville forbli den “primary way to keep the peace in Europe” (*Atlantic News*, 28.02.2001: “NATO/NMD/ESDP: Bush and Blair agree over NMD and European security and defence policy”).

³² Se f.eks. *International Herald Tribune*, 12.11.1999: “Allies Emphasize Need to Prepare for Kosovo-Style Air Wars” (Joseph Fitchett).

³³ Slik sett kan DCI tjene som eksempel på hvordan USA kan utøve det Joseph Nye har kalt “soft power”, i dette tilfelle endog gjennom initiativ på det militære område overfor allierte. Med soft power forstår Nye bruk av normer, ideer og forslag som får andre til å te seg som en selv ønsker fordi de tiltrekkes av disse og derfor finner det i egen interesse å rette seg etter dem. Han har blant annet redegjort

og førende medlemsland.

Måten dette skjer på, bidrar samtidig i seg selv til å holde ved like amerikansk aktivitet og engasjement i alliansen. Den kan dessuten hevdes å være særskilt egnet til dette i to henseender. Innsats i tilknytning til DCI inviterer til nye ideer, forslag og løsninger, gjerne med en teknologisk vri, samt til geskjeftighet og uttålmodighet, alt sammen noe som kan virke inspirerende nettopp på amerikansk personell, både i og utenfor de væpnede styrker. Samtidig har DCI et erklært hovedformål og en praktisk tilnærming som er egnet til å gjøre programmet salgbart overfor Kongressen, og derved til å skaffe politisk støtte hjemme til fortsatt aktivt engasjement i alliansen fra amerikansk side.

Det sterkere fokus på militær utnyttelse av avansert teknologi i kjølvannet av Kosovo-krigen, ikke bare generelt, men også innenfor DCI-programmet selv, har trolig både styrket dets eksponering av USAs lederrolle i NATO og dets egnethet til gjennom siktemål, innretning og oppgaver å inspirere til innsats og engasjement fra amerikansk side.

På den annen side kan USAs lederrolle i NATO synes så ubestridt og selvsagt at nødvendigheten for amerikanske myndigheter av å gjøre noe ekstra for å sikre den, kan betviles. Derimot er det ingen grunn til tvil på at man på amerikansk side har et klart og meget bevisst ønske om å ha ledelsen i NATO. Selv uten den tidligere trusselen fra Sovjetunionen og Warszawapakten mot Vest-Europa, er NATO fortsatt viktig for USA. Alliansen bidrar til stabilitet i Europa ved at den knytter sammen og gir trygghet til europeiske land, også utenfor EUs grenser. Den er samtidig det viktigste instrument for å sikre båndene mellom USA og europeiske land som gruppe. Den utgjør videre en basis for amerikansk innsyn i og forsøk på påvirkning av den politiske utvikling i Europa, også utenfor rent sikkerhetspolitiske og militære spørsmål. Det er endog mulig å se for seg at alliansen kan tjene som utgangspunkt for en mer omfattende amerikanskinspirert samarbeidsordning tuftet på demokrati og markedsøkonomi som utvides videre østover, på samme måte som alliansen alt har tjent som utgangspunkt for PFP-samarbeidet. Riktignok er dette vyer som i det seneste har fortatt seg noe. Derimot vil mer kynisk innstilte med en helning mot den såkalte strukturrealistiske retning i studiet av internasjonal politikk, kunne hevde at NATO for USA bidrar til å demme opp for fremveksten av maktpolitiske konkurrenter på det europeiske kontinent.

For USA tjener NATO også formål utenfor selve Europa. Alliansen gir et politisk legitimt grunnlag for amerikanske militære baser i Vest-Europa. Disse har ved tidligere anledninger tjent, og kan fortsatt tjene som fremskutte springbrett for militære aksjoner utenfor Europa, eksempelvis i Midtøsten. Avhengig av foranledning og siktemål for slike aksjoner, kan alliansen også tenkes å tjene som basis for støtte til noen av aksjonene fra den gruppe av land som USA, alt i alt, fortsatt uten tvil har mest til felles med. I en rapport våren 2000 til Kongressen fra Pentagon heter det: "The Alliance continues to serve as an irreplaceable mechanism for the exercise of U.S. leadership in international security affairs, and for the projection of American power across the Atlantic and beyond."³⁴

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

³⁴ *Allied Contributions to the Common Defense*, A Report to the United States Congress by the Secretary of Defense, March 2000, Chapter II. Forut for presidentvalget høsten 2000 skrev William Pfaff at

Så lenge alliansen klart fremtrer som viktig for USA, sier det seg selv at man fra amerikansk side ønsker å ha en klarest mulig lederrolle i den.³⁵ Men selv om denne fortsatt fremsto som ubestridt, kom det ut gjennom 1990-tallet til syne tegn på at det blant allierte ikke bare var på fransk side man tidvis, og mer nå enn før, fant det vanskelig å avfinne seg med så vel graden av amerikansk lederskap som måten dette i enkelte tilfeller ble utøvd på. For en del var det her trolig snakk om utslag av en generell reaksjon som i varierende grad gjorde seg gjeldende verden over mot USAs dominerende stilling som eneste gjenværende supermakt og særlig mot det som ble betraktet som utilbørlig amerikansk utnyttelse av denne.³⁶ Kanskje lå noe av forklaringen også i stil og opptreden fra dem som i bestemte sammenhenger representerte USA. Men et stykke på vei lå forklaringen i mindre vilje hos øvrige allierte til å godta den grad og form for styring fra amerikansk side som man fant seg i da man sto overfor trusselen fra en konkurrerende supermakt. Den tiltagende vekt som det fra midten av 1990-tallet på flere hold i Vest-Europa ble lagt på å bygge ut og styrke en europeisk pilar i NATO, kunne ses som ett resultat av dette. Denne kunne dessuten etter hvert gi seg utslag i en mer samlet europeisk opptreden i alliansen som både rent generelt, og ikke minst i enkeltspørsmål, kunne komme til å gjøre den amerikanske lederstilling mindre selvsagt.

Holdningen på amerikansk side til slike utsikter var noe ambivalent. Amerikansk støtte til tanken om en sterkere europeisk pilar i NATO – inklusive bruken av ordet pilar i denne sammenheng – gikk helt tilbake til John F. Kennedys presidentperiode. Samtidig var det vanskelig, som det forutsetningsvis også hadde vært tidligere, å se for seg hvordan et mer forenet Vest-Europa og en mer samlet europeisk opptreden i NATO, kunne unngå å få konsekvenser for graden av amerikansk lederskap i alliansen. USA kunne ikke la være å støtte europeiske samlingsbestrebelse, heller ikke når de innenfor NATO fikk uttrykk i dannelsen av en egen såkalt europeisk sikkerhets- og forsvarsidentitet. Men samtidig var USA det langt største medlemsland i alliansen og den største enkeltbidragsyter til den.³⁷ Likeså var det USA som – riktignok etter noen tilløp til innledende nøling – hadde tatt en forventet og naturlig ledelse både i prosjektet med PFP-tilknytning og medlemskapsutvidelse og ved NATOs

“Washington sees NATO today as part of a vast and integrated international security system under Washington’s leadership”, samtidig som han påpekte at dette ville være tilfelle fortsatt, ikke bare under Albert Gore med “an activist, nation-building, “neo-Wilsonian” vision of international integration under American leadership”, men også under George W. Bush uten tilsvarende vyer (William Pfaff, “Here’s a Trans-Atlantic Puzzler: What Is NATO All About?”, *International Herald Tribune*, 26.10.2000).

³⁵ I én gjennomgang av USAs politikk overfor Europa under siste del av president Clintons første og inn i hans andre presidentperiode, formuleres det første av dens grunnleggende mål slik: “Preserve the transatlantic alliance, America’s leadership position within it, and the alliance’s preeminent role in European security policy”(Carl Conetta, “America’s New Deal With Europe: NATO Primacy and Double Expansion”, Project on Defense Alternatives, Commonwealth Institute, Cambridge, MA, USA, October 1997, s.7 (<http://www.comw.org/pda/eurcom.htm>)).

³⁶ Se her spesielt Peter W. Rodman, “The World Resentment: Anti-Americanism as a Global Phenomenon”, *The National Interest*, Summer 2000. Utslagene var langt sterkere fra eksempelvis russisk og kinesisk side, men de kom også til syne hos allierte og fikk dels næring av amerikansk opptreden utenfor alliansen. Se f.eks. *International Herald Tribune*, 28-29.06.1997: “U.S.’Arrogance’ Is Unsettling Many Allies” (William Drozdiak).

³⁷ Dessuten hadde landet gjennom hele siste halvdel av 1990-tallet en regjering som overfor andre land angivelig hadde en tilbøyelighet til å opptre overlegent, selvrettferdig og belærende (William Pfaff, “A Reformed U.S. Foreign Policy? Not Yet, but Maybe Soon”, *International Herald Tribune*, 01.03.2001). En slik tilbøyelighet kunne gjøre det vanskeligere å avfinne seg med en svekkelse av dets lederstilling i alliansen.

vellykkede inngripen i Bosnia i 1995. For å få allierte til fortsatt å være innforstått med og godta en amerikansk lederstilling i NATO, kunne det nettopp være en fordel med tiltak der amerikansk ledelse falt helt naturlig og ble sett på som selvsagt. DCI kunne være, og er, et slikt tiltak.

Selv om man på amerikansk side tenkte i slike baner i forbindelse med lanseringen av DCI, eller har gjort det senere, vil en åpen tilkjennegevingelse av at så var eller er tilfelle, være for meget å vente. Det faller imidlertid litt vanskelig å tro at den tanke at DCI kan bidra til å markere og underbygge amerikansk lederskap i alliansen, ikke på noe tidspunkt under arbeidet med programmet har streift noen på amerikansk side. Likeså er det nærliggende å anta at det på noen hold i noen allierte land noen ganger har dukket opp en mistanke om at det fra amerikansk side også kan være en slik baktanke med DCI.³⁸ Derved er det ikke sagt at alle bare har hatt imot det. I en del medlemsland har ikke alternativet til amerikansk lederskap i NATO virket like tiltrekkende som i andre.

I hvilken utstrekning DCI i virkeligheten vil være et tilskudd til å sikre fortsatt amerikansk lederskap, avhenger bare i liten grad av om programmet lykkes i forhold til de erklærte formål med det. Hovedsaken i denne forbindelse er at amerikansk innsats og påtrykk innenfor programmet er med og fremhever USAs sentrale plass i alliansen. Virkningen i forhold til amerikansk lederskap i den kan riktignok bli mer tvilsom om programmet åpenbart mislykkes, men neppe heller ikke da om dette i så fall særlig skyldes utilstrekkelighet og manglende oppfølging på europeisk side. Det siste kunne tvert om komme til å understreke USA førende plass i NATO – se for øvrig punkt N nedenfor.

3.2 Virkninger for NATOs karakter og funksjon

E) NATO som militær allianse

DCI vil understreke og styrke NATOs rolle som en militær forsvarsallianse gjennom fornyet virksomhet innenfor området militær planlegging og tilrettelegging.

Utvidelsen østover med utstrakt PfP-samarbeid og nye medlemmer, forsøkene på å dempe russisk skepsis overfor NATO og en ledsagende iver etter å anskueliggjøre det som ble kalt “det nye NATO”, kunne mot utgangen av 1990-tallet føre til at alliansen fikk et sterkere politisk preg til fortrensel for dens militære karakter. Dette ville være i tråd med et ønske som tidligere var kommet til uttrykk fra russisk side, og som etter opprettelsen av det permanente samarbeidsrådet mellom NATO og Russland (PJC) nå ble gjentatt sammen med en antydning om økt russisk villighet til å godta et mer politisk NATO som et element i en europeisk sikkerhetsorden inn i neste århundre.³⁹

³⁸ Så blir i hvert fall opplyst å ha vært tilfelle på fransk side, se “France favours DCI for independent future force”(J.A.C.Lewis), *Jane’s Defence Weekly*, 14.06.2000, s.67.

³⁹ Se *International Herald Tribune*, 31.05.1995: “NATO Lauds Russia On Security Pact”, *RFE/RL Newslines*, 18.12.1997: “Primakov discusses Russia-NATO cooperation”(LF), samt Igor Sergejev, “We are not adversaries, we are partners”, *NATO Review*, nr.1, 1998, s.18.

På amerikansk side kunne det antas at man der i Utenriksdepartementet var mer mottakelige overfor tanker om et sterkere politisk preget NATO enn både den politiske og militære ledelse i Pentagon var. Samtidig fant vyer om en fremtidig, mer omfattende amerikansk-eurasiske sikkerhetsordning – “fra Vancouver til Vladivostok” som det het – et mer gjestmildt nedslagsfelt i Utenriksdepartementet, og det ble antatt at også presidenten hadde sans for ideer i samme retning.⁴⁰ Videre lot slike vyer seg på en fristende måte kombinere med muligheten for at et mer politisk profilert NATO, ved å dempe russisk motvilje overfor alliansen, kunne fjerne noen av hindringene for deres virkeliggjørelse.⁴¹

Det er spekulativt, men slett ikke utenkelig at utspillet om DCI fra Pentagons side også ble lansert i den hensikt å demme opp for slike tendenser. I alle tilfelle virker det nokså sannsynlig at noe av hensikten med initiativet var å styrke betydningen av NATO som *militær* forsvarsallianse innsiktet på å kunne gjennomføre militære oppdrag. Gjennom den økte aktivitet som programmet innebar på militær side, bidro DCI til å synliggjøre NATO som militær allianse. Dessuten understreket DCI betydningen av NATO i denne rollen ved å knytte den økte aktiviteten til militære oppgaver som var egnet til å konkurrere i betydning med mer politisk pregede. For begge formål er den store bredden til de fem forbedringsområdene som DCI trekker opp, en fordel. Programmet omfatter det meste av NATOs militære virksomhet, noe som eksempelvis illustreres av at hele 2/3 av NATOs styrkemål våren 2000 falt sammen med mål for de avledede 58 tiltakstypene innenfor DCI.⁴² Programmet bidrar derved til å løfte frem den militære del av NATO i bredden både hva synlighet og betydning angår.

Behovet for ekstrainsats for å markere betydningen av NATOs rolle som militær allianse må imidlertid antas på det nærmeste å ha opphørt etter starten på Kosovo-krigen vårvinteren 1999. I etterkant av krigen sørger likeså tilstedeværelse av NATO-styrker i Kosovo for å profilere alliansens militære del og betydningen av denne. Avhengig av utviklingen videre i Kosovo kan det riktignok tenkes at betydningen av noen av de militære kapabiliteter som DCI er rettet inn mot, gjennom KFOR-engasjementet ikke blir eksponert så sterkt som ønsket. Oppmerksomhet rundt DCI kan da være med og gjøre bildet av NATO som militær allianse mer mangfoldig.

F) NATOs ikke-art.5-evne

DCI vil styrke NATOs evne til på multinasjonal basis å gjennomføre ikke-artikkel 5-operasjoner.

Dette er et åpent tilkjennegett formål med DCI. Det ble eksplisitt fremhevet av forsvarsminister

⁴⁰ *International Herald Tribune*, 23.05.1997: “Clinton’s Motives Behind Alliance ‘Vision’”(John F. Harris).

⁴¹ Se Sergejev, *op.cit.* (note 38), s.18, der daværende forsvarsminister Igor Sergejev, kanskje i et forsøk på å spille på slike fristelser, sågar antydte at om de russiske råd ble fulgt, kunne mulighetene foreligge for å “complete our common task of creating a community of free and democratic states from Vancouver to Vladivostok”. Han hadde da riktignok ikke bare foreslått at NATO “must be transformed into a political organization”, men også at den all-europeiske sikkerhetsstruktur som NATO i så fall ville inngå som en del av, “should be based on the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), the only international organisation on the continent that fully reflects the interest of all participating states in its activities and ensures that all have equal rights, irrespective of their membership in various unions and alliances.”

⁴² Se note 12.

Cohens ved hans lansering av initiativet. Det er også innebygd i måten toppmøtet i Washington beskriver hensikten med DCI på. Og dette var et viktig formål, kanskje det viktigste med programmet. Selv om kommunikeet fra Washington i prinsippet og implisitt, og Cohens presentasjon i Vilamoura helt eksplisitt inkluderer en bedring av evnen til forsvar av medlemslandenes eget territorium som en del av hensikten med DCI, er det likevel liten tvil om at bedret evne til å gjennomføre militære operasjoner utenfor NATOs opprinnelige ansvarsområde – og derved også utenfor paktens artikkel 5 – var et langt viktigere formål med programmet. Det fremgår med stor tydelighet både av dets innhold og av argumentasjonen for det.

Fra forsvarsminister Cohens side ble det vist til NATOs militære inngripen i Bosnia som en smakebit på hvilke krav alliansens fremtidige militære operasjoner kunne forventes å stille den overfor og som DCI tok sikte på å sette den bedre i stand til å innfri. I en særskilt presentasjon av DCI fra amerikansk side parallelt med NATO-toppmøtets godkjenning av programmet ble det også trukket frem lærepenger fra Bosnia-operasjonene for alliansens operasjoner i fremtiden. I forhold til tidligere planlegging gjaldt dette blant annet økt behov for transport til det territorium der operasjonene kunne komme til å finne sted, mulig fravær av vertsstøtte fra lokale myndigheter, stor sannsynlighet for at operasjonene ville trekke ut i tid, med behov for rotasjon av styrker, samt mulig større utsatthet for blant annet kjemiske og biologiske stridsmidler. Ut fra slike betraktninger ble det lagt vekt på mobilitet og evne til utplassering, tiltak for understøttelse og utholdenhet, samt for beskyttelse og overlevelse.⁴³

Vi kjenner her igjen tre av de fem forbedringsområdene som DCI på bakgrunn av sterke føringer fra amerikansk side er siktet inn mot. Imidlertid er forbedringer i militær evne innenfor samtlige fem egnet til å styrke NATOs evne til å gjennomføre militære operasjoner utenfor medlemslandenes egne territorier – ikke minst når forbedringer på samtlige fem områder ses i kombinasjon. Det styrker antagelsen om at forbedringer i denne evnen var et meget viktig formål med DCI og lanseringen av initiativet. Den sterke vekt som både ved forsvarsminister Cohens lansering og i selve Washington-kommunikeet dessuten ble lagt på bedret interoperabilitet mellom styrker fra forskjellige medlemsland, kan tolkes som et reelt ønske, og alminnelig tilslutning til dette fra medlemslandenes side, om også å bedre NATOs evne til å gjennomføre slike operasjoner med *effektiv* deltagelse fra mange av dem.

Den relative vektlegging av det her skisserte formål med DCI kan imidlertid ha endret seg underveis, både for enkeltland, i forholdet mellom dem og for aktører innenfor hvert enkelt land. Med den innretning programmet har, sørger imidlertid den aktivitet det har utløst innenfor NATO, av egen tyngde langt på vei uansett å drive det fremover som om det skisserte formål er dets viktigste. Og svært mange av de militære kapabilitetsforbedringer som søkes oppnådd på de fem forbedringsområdene innenfor programmet, vil bidra til nettopp dette formålet i den grad de blir noe av.

⁴³ *Atlantic News*, 23.04.1999: “NATO Summit: Washington explains its ‘Defense Capabilities Initiative’ ”.

G) Ikke-art.5-fokus i NATO

DCI vil føre til at oppmerksomhet og planlegging innenfor NATO i sterkere grad styres mot ikke-artikkel 5-operasjoner og “out-of-area”-innsats.

Håp om en slik virkning vil trolig gå hånd i hånd med en sterk interesse av å styrke NATOs evne til militær innsats utenfor sitt opprinnelige ansvarsområde. Det gjør det sannsynlig at en slik virkning fra amerikansk side var en uttalt del av det åpent tilkjennegitte formål med DCI om å styrke NATOs evne til slik innsats.

Forsvarsminister Cohens første utspill om DCI, både det forberedende i juni 1998 og selve lansering av initiativet i september, kom på et tidspunkt da det innenfor alliansen under forberedelsen av dens nye strategiske konsept oppsto diskusjon om engasjement og militær innsats fra NATOs side utenfor alliansens tradisjonelle ansvarsområde – “out-of-area” som det ofte ble kalt. I motsetning til på begynnelsen av 1990-tallet var det nå alminnelig enighet om at alliansen måtte være villig til å påta seg slike militære “out-of-area”-oppdrag, slik det hadde skjedd og fortsatt var tilfelle i Bosnia. Diskusjonen, og den tautrekning som etter hvert fulgte med, gjaldt imidlertid relativ vektlegging av, forutsetninger for og geografisk utstrekning av slike fremtidige militære ikke-artikkel 5-operasjoner – forutsetningsvis også de for fredsbevaring eller fredsoppretting – som det ville være snakk om fra NATOs side. Etter hvert ble også grenseoppgangen mellom hva som var omfattet av artikkel 5, og hva ikke, trukket inn.

I NATO-fora ble noen av disse spørsmålene diskutert alt på vårvinteren 1998 som en forberedelse til utenriksministermøtet i Luxembourg i slutten av mai. På dette møtet avviste daværende utenriksminister Madeleine Albright at det amerikanske siktemål var et såkalt “globalt NATO”, som enkelte rykter ville ha det til. Samtidig som hun påpekte at kollektivt forsvar i henhold til artikkel 5 var alliansens “kjerneoppgave” og dens tradisjonelle eksistensberettigelse, reiste hun imidlertid spørsmålet om fredsbevaring og fredsoppretting i regionale konflikter utenfor alliansens tradisjonelle ansvarsområde også burde gjøres til en del av dens kjerneoppgave. I samme forbindelse stilte hun dessuten spørsmålet om slik innsats fra NATOs side krevde mandat fra Sikkerhetsrådet eller om bestemmelser i FN-pakten ville greie seg som folkerettslig hjemmel.⁴⁴ Hun hadde derved reist to av de spørsmål som lå til grunn for den videre diskusjon, uenighet og tautrekning i NATO. Og spørsmålene skulle bli flere.

Til tross for utenriksminister Albrights avvisning av at USA ønsket et såkalt globalt NATO, ble det utover høsten nokså tydelig at spørsmålet om hvordan ikke-artikkel 5, “out-of-area”-operasjoner formelt skulle inkorporeres som oppgave for NATO, også trakk med seg uenighet om hvor langt utenfor alliansens opprinnelige ansvarsområde man kunne se for seg slike operasjoner i dens regi.⁴⁵ Til og med tolkningen av paktens artikkel 5 ble gjort til gjenstand for

⁴⁴ *Atlantic News*, 05.06.1998: “NATO/Strategic Concept: Initial discussions in Luxembourg”.

⁴⁵ Se f.eks. Martin Butcher, “NATO formulating new Strategic Concept”, *Basic Reports*, 23.11.1998, *International Herald Tribune*, 28-29.11.1998: “Europeans Contest U.S. NATO Vision”(Roger Cohen). Diskusjonen i NATO gikk heller ikke upåaktet hen på russisk side, se *RFE/RL Newslines*, 13.11.1998: “‘Globalization’ of NATO’s mission worries Foreign Ministry”(PG). Se også Karl-Heinz Kamp, “A Global Role for NATO?”, *Washington Quarterly*, Winter 1999.

diskusjon.⁴⁶ Fra amerikansk side ønsket man kort sagt at ikke-artikkel 5-operasjoner skulle få en mer fremtredende plass i NATOs planlegging og skulle kunne iverksettes lenger borte fra Europa enn hva oppfatningen var hos mange europeiske allierte. Helst så man at også artikkel 5 ble tolket bredere slik at den kunne åpne for forpliktelse til stille opp mot nye typer trusler, med eventuell deltagelse i militære tiltak mot arnesteder for slike utenfor Europa selv – noe flere europeiske allierte meget sterkt motsatte seg.

Det faller vanskelig å se forsvarsminister Cohens utspill om DCI isolert fra diskusjonen og tautrekningen om disse spørsmålene. Det er tvert om all grunn til å anta at DCI fra amerikansk side ble fremmet med et sideblikk – på høyt politisk nivå kanskje med mer enn et sideblikk – til de oppfatninger og interesser man derfra i disse spørsmålene høsten 1998 prøvde å få gjennomslag for hos europeiske allierte. Det må likeså være lov å regne med at i det minste på enkelte hold og nivåer hos de sistnevnte ble samme antagelse gjort om motivene fra amerikansk side bak DCI.

En styrket evne fra NATOs side til å gjennomføre militære operasjoner utenfor sitt tradisjonelle ansvarsområde ville i seg selv støtte opp om, og dels direkte imøtekomme de amerikanske standpunktene i de nevnte spørsmål. Samtidig kunne aktivitet og innsats innenfor NATO for å bedre alliansens evne til å gjennomføre slike operasjoner forventes å dreie mer av oppmerksomheten mot muligheten for slike operasjoner og mot den type utfordringer som kunne gjøre slike operasjoner aktuelle. En slik virkning ville være sannsynlig på sivil og ikke minst på militær side, og både sentralt i NATO og i de enkelte medlemsland. Indirekte ville den antagelig også påvirke grunnlaget for militær planlegging i alliansen. Slik sett kunne DCI få virkninger som rett og slett innebar at man fra amerikansk side, tross motforestillinger fra allierte på det overordnede plan, likevel et godt stykke på vei vant frem med sine synspunkter i de nevnte spørsmål via den faktiske aktivitet på det underordnede, tilretteleggende plan i NATO. I den grad DCI skulle komme til å gi alliansen og de enkelte medlemsland bedret evne til den type operasjoner som noen av dem i noen tilfeller hadde reserverasjoner mot, ville programmet dessuten gjøre det vanskeligere for dem å avslå å stille opp i slike operasjoner under henvisning til manglende evne.

Med unntak for den sistnevnte, vil slike virkninger av DCI i stor utstrekning være uavhengig av i hvilken grad programmet lykkes i forhold til de erklærte formål med det. DCI vil uansett ha bidratt til at oppmerksomhet og planlegging innenfor NATO i sterkere grad retter seg mot muligheten for militær “out-of-area”-innsats og ikke-artikkel 5-operasjoner. Slike virkninger vil

⁴⁶ Ifølge en forskningsrapport til Den amerikanske kongressen søkte USA forgjeves å få utvidet forståelsen av hva som falt inn under artikkel 5 ved å søke å få med trusler mot USA og dets allierte fra terrorisme og utvikling av masseødeleggelsesvåpen i Midtøsten, eventuelt også trusler om stans i oljeforsyninger. Se Karen Donfried og Paul Gallis, “European Security: The Debate in NATO and the European Union”, *Congressional Research Service Report*, April 25, 2000, s.3. Kanskje forklarer slike forsøk at forsvarsminister Cohen i Vilamoura kunne uttale: “We say we are serious about Article 5 and collective defense – our response to WMD [Weapons of Mass Destruction] challenges is a litmus test of that commitment” (se note 3 for nærmere kildeangivelse). Ifølge amerikanske og britiske tjenestemenn referert i en annen kilde, dreide uenigheten på dette punkt seg om muligheten for å definere nye måter som forpliktelsene i artikkel 5 kunne bli utløst på, eksempelvis av et rakettangrep med biologiske våpen mot Roma, se *International Herald Tribune*, 07.12.1998: “U.S.Urging Allies To Refocus NATO” (Steven Erlanger).

likeså langt på vei være uavhengig av om de fortsatt ses som et like viktig formål med DCI som opprinnelig trolig var tilfelle.

H) Forskyvning mot “interesseforsvar”

DCI vil bidra til å forskyve mer av den militære hovedoppgaven for NATO fra forsvar av eget territorium til å gå ut på å skulle forsvare og fremme felles interesser utenfor dette og utenfor alliansens tradisjonelle ansvarsområde.

Muligheten for militær innsats fra NATOs side utenfor alliansens tradisjonelle ansvarsområde åpner opp for en glideskala når det gjelder formålene med slik innsats.

Nærmest på skalaen kan det tenkes innsats mot mål utenfor NATOs opprinnelige ansvarsområde i den hensikt å møte eller fjerne trusler derfra mot medlemslandenes eget *territorium*. Lenger ut på skalaen kan det være snakk om militær innsats utenfor alliansens tradisjonelle ansvarsområde for å forsvare felles *interesser* for NATO-landenes vedkommende som der trues. Et eksempel ville være militær inngripen fra NATOs side i Midtøsten i tilfelle overhengende trussel mot eller stans i oljeforsyningene derfra. Slik innsats ville ikke lenger være knyttet til forsvar av eget territorium, men fortsatt ha et visst defensivt preg. Ytterst på skalaen er det mulig å se for seg militær NATO-innsats utenfor alliansens opprinnelige ansvarsområde for der å *fremme* felles interesser på vegne av medlemslandene.

Denne skalaen gjelder i sin helhet militær såkalt “out-of-area”-innsats fra NATOs side. Skalaen strekker seg fra det å *forsvare* medlemslandenes *territorium* ved hjelp av slik innsats til det å bruke slik innsats til å *fremme interesser* for medlemslandene i de områder der innsatsen finner sted. En annen måte å beskrive skalaen på vil være å si at den strekker seg fra det reaktive og defensive til det aktivistiske og intervensjonistiske. Sistnevnte beskrivelse illustrerer samtidig noe av problemet med å gå over fra forsvar av territorium til forsvar også av rene interesser. Videre bortover langs skalaen kan det da vise seg vanskelig å bestemme hvor det defensive endelig ender og hvor ren aktivisme og intervensjonisme overtar. Interesser kan kalle på forsvar, men også tjene som utgangspunkt for det motsatte. Samtidig kan de gjøre det problematisk å si – og enes om – hva som er det ene og hva som er det andre.

Frykt for hva forsvar av interesser derved kunne åpne for at de kunne bli dratt med på, kan være noe av forklaringen på at europeiske allierte høsten 1998 uttrykte klare reservasjoner overfor amerikanske forslag om å utvide NATOs rolle til å omfatte “the broader concept of defense of our common interests”, for å låne formuleringen i et skriv fra utenriksminister Albright til USAs ambassadører.⁴⁷ Lignende betenkeligheter kan være noe av det president Jacques Chirac hadde i tankene da han tidlig på høsten advarte mot å omdanne NATO til det han kalte en “hellig allianse” med et utflytende mandat for intervensjon. Dette brukte han som argument for at enhver ikke-artikkel 5-operasjon fra NATOs side måtte ha mandat fra Sikkerhetsrådet.⁴⁸ I det minste hos en del europeiske allierte later det til at motstanden mot de amerikanske forslagene om at NATO også skulle være “an alliance of interests”, bunnet i engstelse for at dette på en for uinnskrenket måte kunne åpne for amerikanske forsøk på å utnytte alliansen til å fremme USAs

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Chiracs uttalelser her gjengitt fra Butcher, *op.cit.* (note 44), s.1.

egne interesser.⁴⁹

Imidlertid var den militære ikke-artikkel 5-innsats som NATO alt hadde gjennomført, så vel som den som fortsatt foregikk i Bosnia, i stor grad blitt begrunnet ut fra interesser som vanskelig utelukkende lot seg avlede av det å skulle forsvare alliansens eget territorium. De rent faktiske tilfeller av militær ikke-artikkel 5-innsats fra NATOs side bygget derfor på vilje, og i dette tilfelle ikke minst hos europeiske allierte, til også å bruke alliansens militære evne og styrke til å beskytte slike interesser. At det her mer konkret var snakk om å beskytte menneskerettigheter og respekten for dem, endret ikke det prinsipielle; også europeiske allierte hadde gitt seg inn på forsvar av rene interesser med militære midler i regi av NATO. At så igjen kunne skje, måtte derfor vurderes som en høyst sannsynlig mulighet ved fremtidige ikke-artikkel 5-aksjoner fra NATOs side. Ved å styrke evnen til slike aksjoner, og særlig ved å lede oppmerksomhet og planlegging mot muligheter og forutsetninger for dem, kunne DCI derved bidra til en ytterligere tilvenning til tanken om militært forsvar av interesser, og eventuelt slik også svekke motstand mot mer formelt å inkludere dette som en av NATOs oppgaver, eksempelvis i det nye strategiske konseptet. Økt aksept av forsvar av interesser kunne også understøtte forsøkene på å utvide den geografiske utstrekning for mulig ikke-artikkel 5-innsats fra NATOs side.

Mye tyder imidlertid på at presset fra amerikansk side for slik utvidelse og for å få økt aksept for et "interesseforsvar" i NATO avtok noe ved og etter årsskiftet 1998-99. Men hva gjaldt det siste, var NATO uansett alt tidligere på høstparten i ferd med å begi seg inn i et nytt tilfelle av forsvar av interesser gjennom trussel om aktiv våpenbruk i forbindelse med utviklingen i Kosovo. Dette kom et knapt halvår senere, med minst like sterk støtte fra de fleste europeiske allierte som fra amerikansk hold, til å bringe NATO inn i en krig i området der hensikten imens dels var blitt utvidet fra å skulle forsvare til også å søke å fremme interesser, om enn fremdeles bare idealistiske interesser, med våpenmakt. Ikke bare gikk dette klart ut over det prinsipp som i alliansens strategiske konsept fra 1991 var gitt følgende ordlyd: "Alliansen har en rent defensiv oppgave: ingen av dens våpen vil noen gang bli brukt, bortsett fra i selvforsvar."⁵⁰ Hva prinsippet om forsvar av interesser angikk, brakte det dessuten NATO ut mot ytterenden av den ovenfor beskrevne skala.⁵¹ Det var imidlertid fortsatt uavklart hvor bredt spekteret var av interesser som det kunne være aktuelt å forsvare, likeså hvorhen det kunne bli aktuelt å forsvare dem. Gjaldt det utelukkende rent idealistiske interesser, og gjaldt det bare i Europa?

På en langt mer effektiv måte enn tidligere amerikansk påtrykk brakte i alle tilfelle Kosovo-krigen forsvar av rene interesser inn som en akseptert del av NATOs rolle. Likevel kan den aktivitet som er utløst av DCI, bidra ytterligere til mental forberedelse på muligheten for slikt forsvar også utenfor de rammer som til nå er akseptert for NATO. Dette vil programmet gjøre av seg selv, men mer om det lykkes i å nå de oppsatte mål for det enn om det ikke gjør det. Styret

⁴⁹ *International Herald Tribune*, 28-29.11.1998: "Europeans Contest U.S. NATO Vision. Broader Alliance Role Opposed" (Roger Cohen).

⁵⁰ I pkt.35 slik konseptet i dag gjengis på NATOs hjemmeside (og pkt.36 i *NATO-håndboka* fra 1993, som denne oversettelsen til norsk er hentet fra).

⁵¹ Og ut i nærheten av et punkt der følelse av å ha uklanderlige motiver, ingen konkurrenter å frykte og plikt til utnytte den anledning dette gir, blir argument for inngripen fra alliansens side på en måte som Henry Kissinger hevder ikke bare er "incompatible with the notion of a defensive alliance but probably with the notion of alliance altogether", Henry Kissinger, "The End of NATO as We Know It?", *Washington Post*, 15.08.1999.

evne høyner mental forberedelse.

3.3 Virkninger i forholdet USA-Europa

I) Transatlantisk byrdefordeling

DCI vil bidra til en mer tilfredsstillende byrdefordeling mellom USA og dets europeiske allierte.

Diskusjoner om og misnøye med byrdefordeling har fulgt NATO opp gjennom det meste av alliansens historie. Under har det stort sett alltid ligget en påstand fra amerikansk side om at USA, sammenlignet med bidragene fra allierte, yter mer enn hva rimelig er til forsvaret i NATO. Ofte har også mange europeiske allierte følt at påstanden har adskillig for seg. Samtidig er sammenligninger medlemsland imellom avhengig av hvilke byrder som tas med. Rent økonomiske uttelling er ikke de eneste forsvarsbyrder som kan trekkes inn i slike sammenligninger. Likeså kan disse avhenge av hva de ulike medlemsland får igjen for det de yter. For enkelte, deriblant USA, kan dette være adskillig mer enn forsvarsevne. Men her kan det også følge ekstra ulemper med, i USAs tilfelle eksempelvis større utsatthet for terrorangrep mot amerikanske mål i utlandet. Sammenligninger av forsvarsbyrder er kort sagt problematiske, også fordi forsvarsbehovet kan hevdes å variere mellom de aktuelle medlemsland. I økonomiske uttelling bruker i alle tilfelle USA langt mer på forsvaret enn dets europeiske allierte.

I 2000 utgjorde den amerikanske andelen av de samlede forsvarsutgifter i NATO 63 %. Forsvarsutgiftene til de europeiske allierte utgjorde til sammen kun 35%. I forhold til brutto nasjonalprodukt brukte USA 3,0 % til forsvaret, mens tilsvarende prosenttall for europeiske allierte i gjennomsnitt lå på 2,1. Opptaket av tre nye medlemmer i 1999 hadde riktignok da gjort skjevheten i absolutte utgifter til forsvaret innenfor NATO noe større enn før. I 1998 utgjorde USAs andel av disse 60%, mens prosenttallet for europeiske allierte var nær 40%.⁵² Likevel var skjevheten også den gang klar og slående. En annen måte å beskrive den på, var å peke på at de europeiske allierte representerte 60% av befolkningen, men bare sto for 40% av forsvarsutgiftene innenfor alliansen.⁵³ Slike uttrykk for skjevheter i byrdefordelingen var fremme i debatten innenfor NATO både forut for lanseringen av DCI høsten 1998 og senere.

Men det var neppe for å rette opp slike rent økonomiske mål på skjevhet at DCI var viktigst for USA i spørsmålet om byrdefordeling. Hva en mer rimelig fordeling av byrder angikk, ble DCI trolig først og fremst betraktet som et middel for å legge bedre til rette for tellende militær bistand fra europeiske allierte til operasjoner sammen med amerikanske styrker i uroområder utenfor Europa. Nettopp her lå trolig også det mest tungtveiende motiv på amerikansk side for ønsket om å styrke europeiske alliertes evne til å delta i operasjoner borte fra eget territorium og utenfor Europa, samt eventuelt også om å få dem til å fokusere sterkere på muligheten for slike ikke-artikkel 5-operasjoner, da ut fra et håp om at dette ville øke deres beredvillighet til å delta. Likeså finner man her trolig hovedforklaringen på de amerikanske forsøkene på å utvide den

⁵² Tallene disse sammenligningene bygger på, er alle hentet fra "Financial and economic data relating to NATO defence", Annex to *Atlantic News*, No.3254, 13.12.2000.

⁵³ *Atlantic News*, 19.12.1998: "NATO/Meetings of Defence Ministers..."

geografiske yttergrense for slike NATO-operasjoner og på å få større aksept for militært forsvar av interesser, og ikke bare av territorium, som en del av NATOs fremtidige rolle.

Fra offisielt amerikansk hold er det ikke eksplisitt blitt gitt uttrykk for et slikt formål med DCI. Men også amerikanske talsmenn har uttrykt forhåpninger om at de forbedringer i militære kapabiliteter som DCI forventes å gi, vil bidra til mer tilfredsstillende byrdefordeling i NATO.⁵⁴ Samtidig er den økende amerikanske interesse mot slutten av 1990-tallet for mer omfattende bistand fra europeiske allierte i militære operasjoner utenfor Europa, omtalt en rekke steder og fra offisielt hold ikke søkt lagt skjul på.⁵⁵ Slik bistand forutsettes også i ett av de punktene som anføres som prinsipper for nytt strategisk konsept for NATO i det såkalte "Kyl-tillegget" (Kyl Amendment) til Det amerikanske senatets ratifikasjon 30.april 1998 av forslaget om å ta opp Polen, Tsjekkia og Ungarn som nye medlemmer av alliansen. Tillegget ble vedtatt med 90 mot 9 stemmer og kan med sin ordlyd på det aktuelle punkt ha dannet noe av bakgrunnen for forsvarsminister Cohens senere DCI-utspill.⁵⁶ Overfor Senatets utenrikskomité er også ønsket om økt bistand fra europeiske allierte til militær innsats utenfor Europa blitt direkte koplet til forslaget om DCI.⁵⁷ En slik kopling må likeså antas å ha vært til stede i tenkningen på offisielt

⁵⁴ Se eksempelvis Franklin D. Kramer, Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs, i "NATO and the EU's European Security and Defense Policy", Hearing before the Subcommittee on European Affairs of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, March 9, 2000, *S.Hrg.* 106-572, s.19.

⁵⁵ For en tidlig norsk omtale, se Svein Melby, "Derfor vil USA endre NATO", *Dagbladet*, 25.01.1999.

⁵⁶ Den formelle betegnelsen på tillegget er "Executive Amendment No.2310, As Modified" (for ordlyden se <http://www.fas.org/man/nato/congress/1998/s980428-3680.htm>). Tillegget ble foreslått av senator Jon Kyl sammen med majoritetslederen, senator Trent Lott. I punkt 7 slås det fast at NATO, med "its core capabilities for collective self-defense of its members" som grunnlag, blant annet vil "provide a basis for ad hoc coalitions of willing partners among NATO members. *This will require that NATO members possess national military capabilities to rapidly deploy forces over long distances, sustain operations for extended periods of time, and operate jointly with the United States in high intensity conflicts*" (kursiveringen er min).

Under den høring Senatets utenrikskomité holdt om NATO like forut for alliansens 50-årsfeiring i april 1999, understreket senator Kyl, innkalt som vitne til komiteen, med referanse til dette punktet og til kravet om mer rimelig byrdefordeling, at "it is clearly not sustainable for the United States to carry almost the entire burden of Western security outside of Europe and a large measure of it within Europe", se "NATO's 50th Anniversary Summit", Hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, April 21, 1999, *S.Hrg.* 106-144, s.9.

Under samme høring gav representanten fra Utenriksdepartementet, Marc Grossman, Assistant Secretary of State for European Affairs, respektfullt uttrykk for at man der hadde tatt hensyn til det tillegget som senator Kyl hadde tatt initiativet til: "we noticed 90 votes, we thought the Kyl amendment was actually an excellent way to think about the future of NATO, and we took the criteria that had been established by Senator Kyl and by his colleagues as our own. I hope that when you see the new Strategic Concept unveiled this weekend that you will be satisfied that we have met the benchmarks." *Ibid.*, s.15.

⁵⁷ Det ble gjort av F. Stephen Larrabee fra forskningsinstituttet RAND Corporation i egenskap av innkalt vitne til høringen om NATO i Senatets utenrikskomité 21.april 1999. Som reaksjon på en pessimistisk antydning fra møtelederen, senator Gordon Smith, leder av underkomiteen for europeiske spørsmål, i kjølvannet av hans tidligere spørsmål vedrørende den sittende administrasjons forberedelse av alliansens nye strategiske konsept og om europeiske alliertes del av forsvarsbyrdene, utbrøt Larrabee:

"But, Senator, if I could add, one of the things the administration has tried to do is to focus on conflicts beyond NATO's borders not only in Europe but looking further afield. In part, I think what is behind this... is a sense that we want partners to be able to help us be able to deal with these conflicts, not only in Kosovo and not simply peacekeeping forces, but to be able to deal with high intensity conflicts, and that we should try to strike a new strategic bargain with the allies so that, as we participate in missions, such as Kosovo, they also take on more

hold, og ikke bare etter, men etter all sannsynlighet også før selve lanseringen av DCI.

En vesentlig del av bakgrunnen for det amerikanske ønsket om å trekke europeiske allierte sterkere med og få bistand fra dem i militære operasjoner utenfor alliansens område, var rett og slett finansiell. Den omstilling som USAs forsvar sto overfor, så man for seg ikke bare ville innebære en redusert styrkestruktur, med færre styrker å avse til operasjoner rundt om i verden, men også reduserte muligheter for å finansiere slike operasjoner om den ønskede modernisering av USAs gjenværende styrkestruktur skulle sikres og dens kampevne i de mest krevende og intensive typer krigsoperasjoner opprettholdes. Deltagelse fra allierte var dessuten ønskelig for å hjelpe til å skaffe tilstrekkelig politisk støtte hjemme for slike operasjoner, og å holde på denne.⁵⁸ Begge deler hadde tidligere tidvis bydd på vanskeligheter. Man så også for seg muligheten for at europeiske allierte kunne avlaste USA ved å bli i stand til mer eller mindre på egen hånd å gå inn og takle kriser i selve Europa.

Kosovo-krigen avfødte nye krav om at europeiske allierte måtte sette seg bedre i stand til å dele byrdene med USA i en tilsvarende fremtidig aksjon. DCI ble nå direkte koplet til slike krav. Måten amerikansk overlegenhet og “byrdeovervekt” i krigen var kommet til uttrykk på, bidro derved til den tidligere nevnte sterkere teknologiske vektlegging innenfor DCI. Likeså bidro den til å knytte programmet til det antatt felles ønske om å redusere det militær-teknologiske gapet mellom USA og dets europeiske allierte. Det bakenforliggende hovedmotiv på amerikansk side må imidlertid antas fortsatt å ha vært at dette ville bedre mulighetene for tellende bistand fra europeiske allierte til militære operasjoner som USA måtte finne det nødvendig å iverksette i områder preget av krise eller uro. Samtidig var det mest sannsynlig at dette ville være områder utenfor Europa.

Nå er det likevel ikke sikkert at denne, i utgangspunktet antagelig svært tungtveiende motivasjonen bak DCI, fortsatt er like sterk på amerikansk side. Særlig i forbindelse med Kosovo, og både under og etter selve krigen våren 1999, har man oppdaget at nært samarbeid med europeiske allierte i denne typen operasjoner byr på en rekke problemer som man gjerne kunne vært foruten. Det kan ha dempet interessen for å søke å trekke europeiske allierte med i operasjoner utenfor Europa.⁵⁹ Til gjengjeld kunne dette i så fall aktualisere en arbeidsdeling der

responsibilities outside of Europe and outside the NATO area. But to do that, you have to have some of the types of initiatives I think the administration is promoting, particularly the WMD initiative, the DCI, the defense capabilities initiative, and the common operational vision. All of these are designed to get improvements in allied forces and particularly European forces to be able to have the type of capabilities that would deal with these types of challenges.” *Ibid.*, s.43.

⁵⁸ I en analyse av det nærmere transatlantiske militære samarbeid dette kunne tale for, skriver forfatteren at dersom USA, som det er grunn til å vente, “move to a smaller force structure, reduce its operational costs and allocate greater resources to redesigning its forces, it will have to rely more on coalitions”. Og han presiserer at mens “America’s vital strategic interests, especially the defense of its homeland, will continue to demand a unilateral capability”, “coalitions would become a military, as well as a political, precondition for US involvement in crises that do not affect vital strategic interests, while freeing up resources that the country needs to meet longer-term threats beyond Europe”. James P. Thomas, “The Military Challenges of Transatlantic Coalitions”, *Adelphi Paper* 333 (Oxford: Oxford University Press for the IISS, 2000), s.31-32.

⁵⁹ En kommentator hevder endog at “the old idea that NATO might operate “out of area,” as an international peacemaking or peace-enforcing alliance, has effectively been abandoned by Washington. The Kosovo experience soured the Pentagon on NATO alliance operations” (William Pfaff, “NATO:

europiske allierte legger opp til selv å takle mindre alvorlige krise- og urosituasjoner som måtte oppstå i Europa, samt eventuelt å kunne gripe inn i slike situasjoner utenfor Europa, mens USA der begrenser seg til om nødvendig å kunne gripe inn på egen hånd i mindre kriser, men samtidig først og fremst tar sikte på å kunne gå inn i virkelig alvorlige og større kriser, der alliert hjelp fortsatt vil være høyst ønskelig, men da med bibehold av klar amerikansk ledelse, som under Gulf-krigen i 1990-91.⁶⁰

Etter presidentskiftet nylig kan det ut fra uttalelser fra medlemmer av og rådgivere til den nye regjeringen i Washington dessuten tenkes at denne i langt mindre grad enn den forrige vil se behovet for i det hele tatt å gripe fysisk inn i oversjøiske krisesituasjoner av mindre omfang og alvorlighetsgrad. I de tilfeller der den likevel måtte finne inngripen ønskelig, kan det samtidig tenkes at den enda tydeligere vil foretrekke at europeiske allierte står for slik innsats med etterfølgende fredsbevaring, mens amerikanske væpnede styrker nær utelukkende forbeholdes og perfektioneres for å kunne ta seg av de virkelig alvorlige militære utfordringer som måtte melde seg, og da helst med, men om nødvendig også uten den bistand som europeiske allierte da kan yte.⁶¹

Selvsagt behøver ikke omskiftet i Washington å gå så langt. Men uansett er det ikke usannsynlig at det er i ferd med å skje endringer i noen av de bakenforliggende beveggrunner for DCI som på amerikansk side som har vært blant de mest tungtveiende og som har bygget på en forventning om en mer rimelig transatlantisk byrdefordeling gjennom tyngre europeisk deltagelse i felles operasjoner utenfor NATO-området. Slike beveggrunner kan svekkes, enten på grunn av

Obfuscation in Washington and Hypocrisy in Europe”, *International Herald Tribune*, 12.12.2000).

⁶⁰ Riktignok ville en slik arbeidsdeling lett komme i strid med tidligere advarsler, blant annet fra generalsekretær Robertson om at “we should avoid falling into a division of labour whereby the European Allies alone handle the smaller challenges, and the United States only engages in the high-end collective defence missions”, noe han gav uttrykk for måtte være et mål med DCI å forhindre (*Atlantic News*, 02.02.2000: “NATO: Lord Robertson stresses growing challenge of interoperability”). Her ville det derfor i så fall trenge en justering i forhold til forutgående aspirasjoner.

⁶¹ I hvert fall et stykke på vei kunne dette også være i tråd med den tankegang som syntes å ligge bak uttalelsene som president Bush’ sikkerhetspolitiske rådgiver, Condoleezza Rice, kom med i oktober 2000 vedrørende ansvaret for NATOs fredsbevarende operasjon i Bosnia (se note 20). Som en nærmere forklaring på sitt forslag, angivelig på vegne av daværende guvernør Bush, om å overlate dette ansvaret til europeiske allierte alene, uttalte hun bl.a.: “The governor is talking about a new division of labor. The United States is the only power that can handle a showdown in the gulf, mount the kind of force that is needed to protect Saudi Arabia and deter crisis in the Taiwan Straits. And extended peacekeeping detracts from our readiness for these kinds of global missions.” Og hun presiserte: “Carrying out civil administration and police functions is simply going to degrade the American capability to do the things America has to do. We don’t need to have the 82nd Airborne to escort kids to kindergarten,” samt at: “We are not withdrawing the kind of support we can provide, like air power. But when it comes to nation-building or civilian administration or indefinite peace-keeping, we do need for the Europeans to step up to their responsibilities.” Se *New York Times*, 21.10.2000: “Bush Would Stop U.S. Peacekeeping in Balkan Fights” (Michael R.Gordon).

Under senatets godkjenning av Donald Rumsfeld som kommende forsvarsminister gav han i ett av sine mange svar uttrykk for at andre land med fordel kunne stå for den type fredsbevarende operasjoner som fordret tilstedeværelse på bakken i det aktuelle område, fordi amerikanske militære enheter utgjorde mer attraktive mål for terroristangrep, slik som det nylige angrepet på destroyeren USS Cole i havnebassenget i Aden. “And it seems to me that it may very well be that other countries can do some of those things in a way that is less likely to create the kind of targeting that the United States tends to draw”, uttalte han blant annet. Se hans svar til senator Jack Reed under høringen i The Senate Armed Services Committee, January 11, 2001 (Morning Session).

fallende interesse for slik deltagelse, eller fordi den mest aktuelle type operasjoner blir tillagt mindre vekt. Men beveggrunnene kan også være tuftet på forutsetninger som endres, og der resultatet kan bli en justering av de siktemål man fra amerikansk side i denne sammenheng ser for seg med DCI. I den grad siktemålet gjelder militær innsats utenfor NATO-området, og derved det fra amerikansk side hittil viktigste med DCI, kan siktemålet imidlertid vise seg å samsvare dårlig med betraktninger som legges til grunn på europeisk side.

Med amerikanske øyne kan siktemålet dels i sterkere grad bli å skulle bedre europeiske alliertes evne til å gjennomføre mindre viktige ikke-artikkel 5-operasjoner som man fra amerikansk side ikke ønsker å delta i, men derved også operasjoner som man på europeisk side kan vise seg å vike tilbake fra å iverksette uten amerikansk deltagelse. Og dels kan siktemålet mer direkte enn til nå bli å sette allierte lands militære styrker bedre i stand til å operere sammen med amerikanske i mer krevende, og gjerne større operasjoner som USA vil ønske europeisk bistand til og som kan komme til å finne sted i mer fjerntliggende områder i forhold til Europa, men derved samtidig operasjoner som man på europeisk hold av sistnevnte og andre grunner kan komme til å vegre seg mot å delta i.

Om dette settes på prøve, kan det i så fall vise seg problematisk, og slett ikke bare fra amerikansk, men også fra et europeisk ståsted. Til gjengjeld vil fremdriften av DCI innenfor NATO trolig komme til å foregå uberørt av slike endringer, og kanskje også uten at de eventuelt registreres der. Hvorvidt DCI hva angår operasjoner utenfor NATO-området på noe vis vil bidra til en mer tilfredsstillende transatlantisk byrdefordeling, vil i alle tilfelle nettopp avhenge av fremdriften av programmet, av i hvilken grad denne leder til de mål som målt i militære kapabiliteter er satt opp for det.

Hva forøvrig gjelder ideen om en arbeidsdeling i NATO der europeiske medlemsland får ansvaret for selv å rydde opp i mindre alvorlige krisesituasjoner i Europa og dets nærhet, vil dette i tilfelle lett kunne få bivirkninger på tvers av andre sannsynlige formål med DCI – redegjort for under punkt D og C foran: Avhengig av hvor slike krisesituasjoner eventuelt oppstår og hvilken oppmerksomhet de får, vil en slik arbeidsdeling lett kunne svekke amerikansk lederskap i NATO dersom europeiske allierte velger å gripe inn i aktuelle krisesituasjoner uten amerikansk deltagelse. Å overlate ansvaret til europeiske medlemsland alene kan da dessuten vise seg å gi noen av de mest toneangivende av dem en foranledning, og kanskje også et ekstra motiv, for å søke å gripe inn i regi av EU, og i praksis da til fortrengsel for NATO. Tanken på slike mulige bivirkninger kan tenkes å få den nye regjeringen i Washington fra å overveie en slik arbeidsdeling ytterligere. Å gjøre det kan dessuten komme på tvers av et mulig formål til med DCI. Det gjelder interessen rettet mot utviklingen av en egen sikkerhets- og forsvarspolitik i Vest-Europa. Det bringer oss derved til neste punkt.

J) Begrense ESDI/ESDP-fokus

Ved å tiltrekke seg oppmerksomhet og innsats vil DCI virke som en motvekt som bidrar til å begrense den oppmerksomhet i og utenfor NATO som blir utviklingen av en egen vesteuropeisk sikkerhets- og forsvarspolitik til del.

Dette er en mulig virkning av DCI som det ikke kan utelukkes også har vært forventet og

tilstrebet. Det kan i så fall ikke åpent tilkjennegis.⁶² I likhet med enkelte andre mulige, men ikke åpent tilkjennegitte formål med DCI, kan eventuelle forhåpninger om en slik virkning av programmet ha gjort seg gjeldende i flere NATO-land enn bare hos dets initiativtaker. I andre kretser i noen av de samme land, samt i andre medlemsland, kan imidlertid den samme virkning av DCI ha blitt sett på som en uønsket mulighet. I den grad så måtte være tilfelle, kan det på sin side ha motivert til forsøk på å begrense DCI og oppmerksomheten rundt programmet.

I 1998 forelå det en viss mulighet for at det ville komme nye forsøk på å markere en særskilt europeisk sikkerhets- og forsvarsplattform mer tydelig, både i og utenfor NATO. Siden tidlig på 1990-tallet hadde ønsket fra flere europeiske medlemsland om å markere en egen europeisk komponent sterkere innenfor alliansen bydd på problemer, særlig i forhold til USA, som blant annet fryktet fragmentering av NATO. Ønsket kom særlig fra land som var medlem av EU. Delvis hang det sammen med at en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk gjennom Maastricht-traktaten var gjort til en del av EUs virkeområde, med åpning for å iverksette en felles forsvarspolitik senere. I denne sammenheng, samt med utviklingen av det som ble kalt en ekte europeisk sikkerhets- og forsvarsidentitet (ESDI) for øye, var dessuten VEU både blitt knyttet nærmere til EU som unionens forsvarskomponent og til NATO som et middel til å styrke den europeiske pilar i alliansen. I NATO kom dette til uttrykk i toppmøtevedtaket i 1994 om å legge til rette for såkalte kombinerte flernasjonale innsatsstyrker (Combined Joint Task Forces, CJTF), samtidig som alliansen i denne forbindelse gjorde militære kapabiliteter som er utskillbare, men ikke adskilte (“separable but not separate”) fra NATO, tilgjengelig for VEU-ledede operasjoner. Dette ville være operasjoner for såkalte “Petersberg-opdrag”, og således falle utenfor rammene for kollektivt forsvar.⁶³ En videreutvikling av dette opplegget ble av NATOs utenriksministre i Berlin i 1996 vedtatt å innebære en utbygging av ESDI innenfor alliansen.

Gjennom Amsterdam-traktaten fra sommeren 1997 hadde imidlertid EU både knyttet VEU enda nærmere til seg og klarere markert muligheten for å utvikle en egen forsvarspolitik for unionen.⁶⁴ Den form utviklingen av ESDI hadde fått innenfor NATO, kunne derimot hevdes fortsatt å legge for sterke begrensninger på muligheten for selvstendig europeisk militær opptreden.⁶⁵ Nye forsøk på å styrke og skape større handlingsrom for en særskilt europeisk enhet i sikkerhets- og forsvarspolitikken kunne komme både innenfor og utenfor NATO. Det kunne på nytt utløse ambivalente reaksjoner, og dels regelrett motstand fra amerikansk hold.

⁶² Det skyldes ikke bare at dette høyst trolig ville være politisk kostbart, men også at det kunne så tvil om de åpent erklærte formål med DCI og få argumentasjonen for disse til å fortone seg som en avledningsmanøver.

⁶³ Navnet kommer fra konferansestedet Petersberg utenfor Bonn der VEUs utenriks- og forsvarsministre i 1992 gjennom følgende formulering fastsatte hvilke særskilte oppgaver egne militære VEU-operasjoner kunne bli iverksatt for å ivareta: “Apart from contributing to the common defence in accordance with Article 5 of the Washington Treaty and Article V of the modified Brussels Treaty respectively, military units of the WEU member States, acting under the authority of the WEU, could be employed for:

- humanitarian and rescue tasks;
- peacekeeping tasks;
- tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking.”

Western European Union Council of Ministers Petersberg Declaration, Bonn, 19 June 1992, del II, pkt. 4 (<http://www.weu.int/eng/comm/92-petersberg.htm>)

⁶⁴ Se bl.a. note 29.

⁶⁵ Se f.eks. John Gerard Ruggie, “Consolidating the European Pillar: The Key to NATO’s Future”, *The Washington Quarterly*, Winter 1997, særlig s.113-115.

Ikke bare kunne slike forsøk fryktes å få en form som ville føre til differensiering og sprekkdannelser land imellom innenfor NATO. Forsøkene kunne også komme til å svekke alliansens stilling og amerikansk lederskap i vestlig samarbeid om sikkerhet og forsvar.

Selv om man på amerikansk side tidligere på året ikke måtte ha vært opptatt av muligheten for slike forsøk, og eventuelt vurdert å komme dem i forkjøpet med tiltak som kunne konkurrere om oppmerksomhet og ressurser, ble de i hvert fall virkelighet mot slutten av året. Fremfor alt gjaldt det erklæringen fra møtet mellom den britiske statsminister og den franske president i Saint-Malo 3-4. desember 1998, der de med henvisning til Amsterdam-traktaten og EUs behov for å “be in a position to play its full role on the international stage”, uttrykte enighet om at unionen “must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises”.⁶⁶

Dette innebar en ganske markant endring i den britiske holdning til utviklingen av en egen sikkerhets- og forvarspolitisk komponent innenfor EUs rammer. En endring på dette punkt var riktignok varslet av statsminister Blair på møtet mellom EUs stats- og regjeringssjefer i Pörschach i Østerrike i oktober, men uten å få den helt store oppmerksomhet da. Fra britisk side var endringen imidlertid ikke ment å innebære en nedprioritering av NATO. Men like åpenbart var det at NATO ville bli berørt av en eventuell videreføring av Saint-Malo-erklæringen i praktisk handling.

I tråd med det offisielt positive amerikanske syn på økt europeisk enhet var reaksjonen fra amerikanske myndigheter på erklæringen ikke avvisende. Men samtidig ble det også tilkjennegitt klare reservasjoner overfor mulige følger av den. Umiddelbart etter dens offentliggjørelse gikk utenriksminister Albright ut og advarte mot det hun kalte de “tre D-er”, “decoupling, duplication, discrimination”: Fra EUs side måtte man unngå frakopling av beslutningsprosessen vedrørende sikkerhet og forsvar fra den bredere transatlantiske NATO-sammenheng, man måtte unngå å øde knappe ressurser på å skulle gjøre ting dobbelt opp, i EU-regi i tillegg til i NATO-regi, og man måtte unngå enhver diskriminering mot NATO-medlemmer som ikke var med i EU.⁶⁷

I lys av reservasjoner som disse og et ønske om å sikre NATOs fortsatte plass som den fremste multinasjonale sikkerhetspolitiske og militære aktør i Europa, kunne det i hvert fall nå være nærliggende å se DCI som et tiltak som kunne bidra til å holde på oppmerksomhet rundt NATO og det som skjedde innenfor alliansen, og som kunne gjøre dette også utover og etter forberedelsene til dens nær forestående 50-årsjubileum. Slik kunne DCI være med og veie opp og skape større balanse i forhold til den interesse som uvegerlig ville bli utviklingen av en selvstendig vesteuropeisk forsvarsevne til del. DCI kunne bidra til å hindre at NATO hva politisk

⁶⁶ Joint Declaration Issued at the British-French Summit, Saint-Malo, France, 3-4 Desember 1998 (http://www.fco.gov.uk/text_only/news/newstext.asp?1795). Erklæringen er bl.a. gjengitt som vedlegg til Alyson J.K. Bailes, “The New European Defence Debate”, *Det sikkerhetspolitiske bibliotek*, nr.4, 1999 (Den norske Atlanterhavskomiteé).

⁶⁷ *Atlantic News*, 08.12.1998: “Albright avoids the ‘three Ds’”. Advarslene fremkom i en artikkel hun lot publisere i *Financial Times* 7.des.1998, der hun forøvrig gav uttrykk for at man fra amerikansk hold så frem til å diskutere med samtlige av sine europeiske allierte og partnere hvordan Europas evne til å handle kunne styrkes (*ibid.*).

oppmerksomhet, mediedekning og ressursavsetning angikk, kom i skyggen av denne. Kanskje ble en slik mulig virkning av DCI både øynet av enkelte som ønsket den og av enkelte som ikke gjorde det. Blant dem som ønsket den, kan det i så fall også ha vært aktører som støttet utviklingen av en egen sikkerhets- og forsvarspolitisk plattform innenfor EU, men som ønsket å sikre at denne utviklingen fant sted på en balansert måte i forhold til og ikke til fortrensel for NATO. Det er antagelig riktig å si at USAs mest iherdige støttespiller når det gjelder å fremme og profilere DCI, i alle tilfelle nettopp har vært Storbritannia – sammen med alliansens nye generalsekretær fra høsten 1999 av, og britisk forsvarsminister frem til da, Lord Robertson.

Imidlertid skulle begivenhetene i forbindelse med Kosovo vårmånedene 1999 sterkere enn noe annet på lenge komme til å profilere NATOs sentrale rolle, og samtidig vise betydningen for allierte av amerikansk militær innsats og teknologisk overtak i forhold til andre aktører. I sammenligning var effekten av DCI for nærmest intet å regne. Kosovo-krigen kunne også i tiden etter forventes å tjene som en påminnelse om NATOs betydning og om europeisk avhengighet av amerikansk militær styrke og vilje til å bruke den til å bistå sine europeiske allierte. Delvis har lærdommene fra krigen utvilsomt virket slik. Men en parallell og motsatt tendens kom også til syne. Det er blitt påpekt at snarere enn ubetinget å bekrefte uunnværligheten av NATO og av amerikansk lederskap, kom Kosovo-krigen til å virke som en ekstra spore til forsøkene på å bygge ut et eget europeisk forsvarsopplegg.⁶⁸ Alt før krigen var over, sluttet EUs høyeste organ, Det europeiske råd, på unionens toppmøte i Køln i begynnelsen av juni 1999 seg til siktemålene i Saint-Malo-erklæringen og gjorde dem til sine.

I et slikt lys kunne DCI i kjølvannet av Kosovo-krigen fortsatt være med og få allierte til å holde blikket rettet mot NATO og kanalisere innsats og ressurser til en videre utbygging av alliansen. Det kunne bidra til å skilte betydningen av NATO klarere i konkurransen med en tiltagende fokusering på særskilte europeiske arrangementer, og slik hjelpe til å holde denne i sjakk. På det rent praktiske plan kunne innsats rettet mot DCI – spesielt med den økte vekt på teknologi etter Kosovo-krigen – samtidig minne europeiske allierte om betydningen av fortsatt amerikansk bistand til deres forsvarsforberedelser.

Slike virkninger av DCI var langt på vei et spørsmål om å oppnå høy nok profilering av programmet, så vel innad i NATO som utad overfor politiske myndigheter og opinion i de enkelte medlemsland. Det kan synes å ha gjort seg gjeldende forhåpninger om å lykkes bedre i så måte enn hva som ble tilfelle. Eksempelvis ble det fra amerikansk hold høsten 1999 hevdet at DCI ville bli et hovedtema i NATO gjennom det kommende år.⁶⁹ Det gjenspeilte trolig en forventning om at DCI både ville få en mer dominerende plass i arbeidet innenfor NATO og bli lagt bedre merke til utad enn hva tilfelle ble. På politisk styringsnivå innenfor NATO ble imidlertid særlig håndteringen av situasjonen i Kosovo et dominerende tema. Det var neppe uventet. Men etter EUs toppmøte i Køln, og spesielt etter fastsettelsen av konkrete militære styrkemål for EU – de såkalte “headline goals”⁷⁰ – på toppmøtet i Helsinki i desember 1999, ble

⁶⁸ Rodman, *op.cit.* (note 36), s.33.

⁶⁹ Franklin D. Kramer, assisterende viseforsvarsminister for internasjonale sikkerhetsspørsmål og en sentral amerikansk deltager i DCI-prosessen, på en pressekonferanse i Washington i september (*Atlantic News*, 22.09.1999: “Toronto: DCI one of the major themes”).

⁷⁰ I korthet gikk disse ut på at EU i 2003 skulle være i stand til i løpet av 60 dager å stille en reaksjonsstyrke på opptil 60 000 mann til “Petersberg-opdrag” og å holde denne i felten for slike

videreutviklingen av ESDI og fremveksten av det som etter hvert ble omtalt som en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP) i EU-regi på utsiden av NATO, et viktig tema også innenfor NATO som DCI bare i liten grad stjal oppmerksomhet fra.

Parallelt med dette ble det fra amerikansk hold under henvisning til konsekvensene for NATO gjentatte ganger gitt uttrykk for uro og delvis regelrett mistenksomhet hva gjaldt ESDI og fremveksten av ESDP.⁷¹ Slik uro ble også til en viss grad delt av andre NATO-land utenfor EU.⁷² Særlig sett fra amerikansk ståsted bidro det dessuten trolig til ekstra uro at forberedelsene til en sikkerhets- og forsvarspolitik i EU-regi så ofte og så sterkt ble ledsaget av understrekinger av at denne skulle være fullt ut uavhengig.⁷³

Med bakgrunn i slik uro kunne det være desto mer ønskelig at arbeidet med og argumentasjonen for DCI begrenset den oppmerksomhet og interesse som ble ESDI og ESDP til del, og derved kanskje også bruken av ressurser på utviklingen av ESDP.⁷⁴ Hvorvidt dette for noen fremsto som, eller av andre ble fryktet å være, et formål med DCI, er vanskelig å vite; likeså om DCI i det hele tatt har hatt noen slik begrensende virkning. Uten DCI kan det for eksempel tenkes at en

oppdrag i minst ett år. I erkjennelsen av at det siste i så fall vil kreve utskifting av i hvert fall deler av styrken innen året er omme, er tallet på tilgjengelige soldater som trengs for å kunne oppfylle målet, senere blitt økt betydelig utover 60 000. Se forøvrig Massimo Annati, "Shaping the Requirements for the European Rapid Reaction Force", *Military Technology*, No.2, 2001.

⁷¹ I en tale om NATOs fremtid i London tidlig i oktober fremholdt viseutenriksminister Strobe Talbot at USA støttet utviklingen av ESDI, men han påpekte samtidig at "as ESDI goes from being a concept to a reality, our support will be guided by the answers to two questions: first, will it work?...Second, will it help keep the Alliance together and that means the whole Alliance, European and non-European, EU and non-EU? We would not want to see an ESDI that comes into being first within NATO but then grows out of NATO and finally grows away from NATO, since that would lead to an ESDI that initially duplicates NATO but that could eventually compete with NATO" (*Atlantic News*, 13.10.1999: "Europe/United States: Talbot does not want ESDI that grows away from NATO"). Allierte EU-land ble videre advart mot å underminere NATOs førsterang som europeisk sikkerhetsorganisasjon, og utenriksminister Albrights advarsel om de tre D-er (jf. note 67) ble likeså gjentatt. Se *International Herald Tribune*, 25.11.1999: "NATO first, U.S. Warns As Europeans Plan Defense" (Tom Buerkle), samt 06.03.2000: "U.S. Seems Increasingly Uncomfortable With EU Defense Plan" (William Drozdiak).

⁷² For ett eksempel, se *Aftenposten*, 15.11.1999: "Forsvar øverst på EUs agenda" (Gunnar Johnsen jr.).

⁷³ Selv tidligere generalsekretær i NATO, Javier Solana, og nå EUs ansvarlige for unionens felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, fant sommeren 2000 grunn til å poengtere at unionen under disse forberedelsene, med bibehold av et pragmatisk forhold til NATO, hadde vist seg å kunne stå fast i spørsmålet om uavhengighet (*Atlantic News*, 07.07.2000: "EU/ESDP: Solana on CFSP and ESDP"). EU-kommisjonær for ytre anliggender, Chris Patten, gav like forut til og med uttrykk for at EU burde ta sikte på å bli et reelt motstykke til USA – noe han riktignok fant at unionens "lousy procedures" and institutional shortcomings" vanskeliggjorde (*International Herald Tribune*, 16.06.2000: "The EU Counterweight To American Influence" (Barry James)).

⁷⁴ Hva ressursbruk angår lot det seg, og lar det seg fortsatt gjøre, å se DCI delvis som en ren konkurrent til utviklingen av en egen militær operasjonsevne i EU-regi. Under Det amerikanske senatets høring vårvinteren 2000 om NATO og EUs sikkerhets- og forsvarspolitik fremholdt vitnet F. Stephen Larrabee fra RAND Corporation at "if not properly managed, ESDI could undercut DCI. Many of the DCI programs are expensive and they could face competing claims from ESDI. Many European governments may be tempted to utilize existing forces for ESDI rather than create new capabilities" (Senatshøring 9.mars 2000, *op.cit.* (note 54), s.45). Men at ESDI – forøvrig her mer i betydningen ESDP – slik kunne ses som en potensiell konkurrent til DCI, innebar også at det motsatte var mulig, at DCI kunne ses som konkurrent til ESDP om ressurser. Likeså innebar det at det var mulig å se for seg en overlatt bruk av DCI for dette formål – og at det var mulig å gjøre det både av dem som måtte se seg tjent med en slik bruk av DCI og av dem som eventuelt fryktet den.

påstått mangel på dynamikk i NATO da ville blitt brukt som et ytterligere argument for ESDP. Den begrensede virkning det her er snakk om, er ikke nødvendigvis avhengig av at DCI lykkes hva angår de mål som er satt opp for programmet innenfor dets 58 tiltakstyper. Et langt på vei mislykket program ville likevel trolig vært en dårlig konkurrent til ESDP også hva oppmerksomhet og interesse angår.

Men selv om DCI i heller liten grad skulle ha begrenset fokuseringen på fremveksten av en egen sikkerhets- og forsvarspolitik for EU, kan programmet på litt annen måte ha bidratt, og kanskje fortsatt bidra til å dempe forventningene til denne, og til å så tvil om hvor mye som vil komme ut av den, i hvert fall i første omgang. Etter Saint-Malo-erklæringen har noen av de amerikanske innvendingene mot ESDI og senere ESDP gått ut på at sistnevnte har dreid seg mer om ord, ambisjoner og ytre strukturer enn om substans og faktisk militær evne.⁷⁵ Det er blitt fremholdt at det som teller når det kommer til stykket, er faktiske militære kapabiliteter og de investeringer som foretas for å tilveiebringe slike. Arbeidet med DCI understøtter utvilsomt en slik argumentasjon. Samtidig bidrar trolig DCI i denne sammenheng til å minne europeiske allierte om at det her hefter store mangler ved planene for en egen forsvarspolitik for EU, og at denne i lang tid fremover vil være avhengig av militære kapabiliteter som skaffes til veie og holdes ved like innenfor en NATO-ramme, i noen tilfeller med nødvendig assistanse fra USA. Hvorvidt DCI med overlegg er blitt søkt brukt slik, er vanskelig å si. Men i den grad tanken har vært der, kan det i hvert fall tenkes å ha vært vanskelig å motstå fristelsen til å gjøre det, og det for flere land utenfor EU enn bare USA. Se dessuten punkt N nedenfor.

K) Koordinering NATO-ESDP

DCI vil bidra til å fremtvinge koordinering i forhold til NATO under utbyggingen av EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP).

Dette er en mulig virkning som ikke var aktuell før ESDP ble en reell mulighet og derfor heller ikke er interessant som mulig formål med DCI før Saint-Malo-erklæringen i desember 1998. I en presentasjon av DCI fra amerikansk side tidlig på høsten 1999 ble det imidlertid fremholdt at den særskilte utvikling av ESDI som nå var i gang på europeisk side, burde koordineres med det som innenfor rammene av NATO ble gjort som del av DCI.⁷⁶ Også fra NATO-hold i Brussel ble det utover høsten frem mot Helsinki-toppmøtets fastsettelse av styrkemål for EU understreket at militære tiltak som ble planlagt fra EUs side, burde harmoniseres med de tiltak som

⁷⁵ Under henvisning til utviklingen av ESDI og med forsikring om amerikansk støtte til denne advarte forsvarsminister Cohen høsten 1999 sine europeiske allierte mot å hylle seg inn i retorikk til fortrenghet for de tiltak som trengtes for å styrke deres militære evne (*Atlantic News*, 06.11.1999: "European defence identity: Mr Cohen warns against rhetoric..."). Vel et halvt år senere fant han – etter et besøk i Stockholm – i en tale til Western European Union's Transatlantic Forum i Washington grunn til trekke frem skjebnen til det svenske kongeskipet Wasa i omtalen av ESDP. Som kjent kantret og sank Wasa straks etter starten på sin jomfrutur på Stockholm havn i 1628. Cohen minnet om at under byggingen av Wasa var det lagt for stor vekt på fasaden til fortrenghet for det funksjonelle, skipet var blitt besværlig å operere, vektfordelingen var blitt gal og overbygningen for tung, samt at skipet var en eksperimentell konstruksjon og uprøvd. Cohen benyttet denne allegoriske beskrivelsen av ESDP som utgangspunkt for å understreke betydningen av DCI og av å legge vekt på kapabiliteter og på det funksjonelle. Se *Atlantic News*, 01.07.2000: "ESDI/ESDP: Cohen issues warning...". Talen fins på <http://www.defenselink.mil/speeches/2000/s20000628-secdef.html>

⁷⁶ *Atlantic News*, 22.09.1999: "Toronto: DCI one of the major themes".

NATO iverksatte i henhold til DCI.⁷⁷ Herunder ble det vist til behovet for å sikre samsvar og gjensidig tilgjengelighet av styrker og utstyr, blant annet i lys av de erklærte intensjoner om å gjøre kollektive NATO-ressurser tilgjengelige for EU til operasjoner som alliansen som helhet ikke valgte å delta militært i.⁷⁸ Kravet om slik harmonisering ble også reist senere, men kom da mer i skyggen av kravet om en mer omfattende samordning mellom NATO og EU på det militære felt, blant annet med hensyn til hvordan og under hvilke omstendigheter NATO-ressurser kan stilles til rådighet for militære operasjoner i EU-regi.

Både kravet om en slik mer omfattende samordning og mer snevert om samordning mellom DCI og ESDP-planer møtte imidlertid klare og virkningsfulle reservasjoner på enkelte hold hos allierte EU-land, og spesielt fra fransk side. Uoffisielt ble det uttrykt frykt for at slik samordning ville gi NATO og derigjennom USA en grad av styring over utviklingen av ESDP som ikke var ønskelig og som ville true uavhengigheten til EU på dette feltet. Det gjaldt særlig om samordningen kom for langt før EU selv hadde fått de nødvendige organer, strukturer og retningslinjer på plass.⁷⁹ Det kan heller ikke utelukkes at frykten for en slik virkning hadde sitt motstykke i en forventning på andre hold innenfor alliansen om nettopp en slik virkning og at dette virket motiverende for å fremme krav fra de samme hold om samordning. Uansett kan muligheten for at så var tilfelle ha sådd en mistanke som kan være noe av forklaringen på motstanden mot og treneringen av kravene om samordning. En ytterligere grunn for reservasjoner mot for nær samordning gav den franske forsvarsminister, Alain Richard, som påpekte at ettersom det tiltenkte anvendelsesområde for ESDP nødvendigvis var mer vidtfavnende enn for DCI, var viktig ikke å risikere en sammenblanding mellom de to slik at det som skulle til for det ene prosjektet, ble forvekslet med hva som var tilstrekkelig for det andre.⁸⁰

Uenigheten om samordning kom etter hvert til å spre seg til også å gjelde spørsmålet om hvorvidt EU skulle utvikle sitt eget militære planleggingsapparat eller unngå dobbeltarbeid ved å bygge på militær planlegging innenfor NATO. USA har stått meget hardt på det sistnevnte standpunkt.⁸¹ Det var trolig medvirkende til forsvarsminister Cohens advarsel til sine kolleger

⁷⁷ Se bl.a. *Atlantic News*, 19.11.1999: "EU/NATO: Cooperation model must now be found...", og 26.11.1999: "NATO/European security policy..."

⁷⁸ Med basis i erklæringen fra NATO-toppmøtet i Washington i april (se note 16).

⁷⁹ Se f.eks. *International Herald Tribune*, 06.03.2000: "U.S. Seems Increasingly Uncomfortable With EU Defense Plan" (William Drozdiak), og 15.12.2000: "NATO Allies Grow Edgy As Security Choices Loom" (William Drozdiak), samt *Aftenposten*, 13.10.2000: "Tautrekking om euroforsvaret". Ved årsskiftet 1999-2000 lot imidlertid ikke USAs ambassador til NATO seg overbevise om at "there are reasons for the EU to postpone the institutional cooperation with NATO until after the EU has put the final touches on its own internal committee structures", mens man på NATO-hold utpå våren klaget over mangel på åpenhet fra EUs side (*Atlantic News*, 30.12.1999: "EU/NATO: Ambassador Vershbow wants rapid decisions...", og 19.05.2000: "NATO/Foreign Ministers' meetings..."). På EU-siden ble det imidlertid etter hvert opprettet organer for å ta seg av spørsmål innenfor den felles sikkerhets- og forsvarspolitikken, først og fremst en komité for politikk og sikkerhet (COPS) og en militærkomité, som begge på nyåret 2001 ble gjort til permanente organer. Høsten 2000 ble det innledet samtaler mellom NATO og EU i fire arbeidsgrupper for å behandle spørsmål vedrørende henholdsvis: ordninger for utveksling av gradert informasjon, samarbeid om hva som må til for å oppfylle EUs militære styrkemål, vilkår og ordninger for å stille NATO-ressurser til disposisjon for EU, samt permanente fremtidige samarbeidsordninger mellom NATO og EU.

⁸⁰ *Atlantic News*, 22.11.2000: "EU/Defence: EU Defence Ministers announce their contributions to 'Headline Goals'..."

⁸¹ Mens den fremste talsmann for å tilrettelegge for uavhengig militær planlegging i forhold til NATO og alliansens militære hovedkvarter, SHAPE, ikke uventet har vært Frankrike, som bare i meget begrenset

på det siste forsvarsministermøte i NATO som han deltok på, om at alliansen kunne bli en fortidslevning om europeiske allierte ikke fulgte opp sine forpliktelser til å styrke dens militære kapabiliteter og om EU utviklet en rivaliserende militær struktur til NATOs.⁸² Men selv om drøftinger om samordning mellom NATO og EU i sikkerhets- og forsvarsspørsmål nå er innledet, gjenstår det fortsatt uenighet om dens omfang og form.

Isolert sett bidro DCI i seg selv til et naturlig krav overfor EU om at unionens planer på forsvarssektoren burde harmoniseres med og tilpasses det som var siktemålet å oppnå gjennom DCI-programmet. Men det er også grunn til å tro at programmet har vært med å gi økt tyngde til kravene om samordning utover dette, blant annet når det gjelder hva som trengs og hva som kan gjøres for å oppfylle EUs militære styrkemål, samt i spørsmålet om hvor og hvordan militær planlegging av operasjoner i EU-regi skal foregå. En slik virkning av DCI er ikke nødvendigvis avhengig av at målene for programmet nås, men vil trolig være sterkere jo bedre de oppfylles og jo flere av dem som gjør det.

L) Bygge ned teknologisk kløft

DCI vil bidra til å minske kløften mellom USA og dets allierte på det våpenteknologiske område.

Som tidligere påpekt, er dette av enkelte blitt fremholdt som et viktig formål med DCI. Lite tyder imidlertid på at det var tilfelle da programmet ble lansert.⁸³ Derimot ble det fokusert på den teknologiske kløften mellom USA og de europeiske allierte etter Kosovo-krigen våren 1999. Det skyldtes de dels slående og teknologisk betingede forskjeller mellom USA og dem i militær evne som kom til syne under luftoperasjonene over Jugoslavia, blant annet på felter som elektronisk krigføring, presisjonsstyrt ammunisjonsavlevering, etterretning og overvåkning i

grad deltar i alliansens militære organisasjon og formelt står utenfor denne. Under EUs toppmøte i Nice i desember 2000 svarte president Chirac følgende på spørsmål om planlegging av EU-ledede militære operasjoner burde gjøres i SHAPE: "Defence Europe must be coordinated but independent compared to SHAPE". Den franske holdning her er imidlertid blitt kritisert av flere andre NATO-land som for ytterliggående. Se *Atlantic News*, henholdsvis 13.12.2000: "Mr. Chirac on 'joint planning'" og 16.12.2000: "NATO/Council of Foreign Ministers: No agreement on NATO/EU cooperation...". Sammenholdt med den franske holdning er ikke desto mindre følgende bedømmelse interessant: "U.S. and NATO leaders want alliance planning to be guaranteed for the Europeans, even in their own operations, so that EU does not develop its own system. If planning remains centralized in NATO's integrated military command, the planned EU defense force would never be likely to develop a role outside the alliance" (*International Herald Tribune*, 07.12.2000: "U.S. 'Wake-Up' Call on Defense Puts Strain on EU" (Joseph Fitchett)).

⁸² *International Herald Tribune*, 06.12.2000: "Cohen Warns Europe That NATO Could Become 'Relic'" (Reuters) og *Atlantic News*, 07.12.2000: "NATO/EU: Mr. Cohen proposes joint planning and warns...".

⁸³ I tillegg til å styrke og målrette alliansens og enkeltmedlemmenes militære kapabiliteter var for eksempel forsvarsminister Cohen i sin Vilamoura-presentasjon i september 1998 mer opptatt av å utnytte så vel foreliggende som ny teknologi for dette formålet og av å forbedre interoperabilitet mellom allierte styrker for samme formål. Riktignok advarte han mot å "erect barriers to working together" gjennom måten de ulike medlemslands modernisering av og materiellinnkjøp til forsvaret foregikk på; siktemålet måtte i stedet være "national procurement and modernization decisions that are compatible and mutually supportive of the Alliance as a whole". Men han viste i denne sammenheng ikke til noen teknologisk forskjell mellom USA og dets allierte som kunne gjøre et slikt siktemål vanskelig å oppnå og derved bidra til det han advarte mot. Se note 3 for kildeangivelse.

selve operasjonsteateret.⁸⁴ Både på amerikansk og europeisk side i NATO ble det å redusere denne kløften et mål som DCI kunne hjelpe til med å nå. Å gjøre det kunne også ses som viktig i lys av DCI-programmets eget mål om økt interoperabilitet; den teknologiske kløften truet nettopp med å svekke amerikanske og europeiske NATO-styrkers evne til å operere sammen. NATOs nye generalsekretær påpekte at “we need to ensure that we take advantage of technology to enhance our teamwork, rather than letting technology get between us”.⁸⁵

Ønskeligheten av å redusere kløften på det våpenteknologiske område mellom USA og øvrige allierte er senere blitt fremhevet i ulike sammenhenger og fra flere hold.⁸⁶ I omtalen av en nylig orientering til Kongressen i USA fra NATOs øverstkommanderende i Europa (SACEUR), general Joseph W. Ralston, som også er øverste sjef for USAs styrker i Europa, ble det hevdet at det amerikanske forsvarrets alvorligste bekymring vedrørende NATO gjelder den transatlantiske teknologiske kløften.⁸⁷ Det ble vist til at Ralston i sin orientering pekte på at kløften bare synes å øke. Han bekreftet riktignok at DCI er et nyttig redskap for å råde bot på situasjonen, men understreket samtidig at dette avhenger av at europeiske allierte er villige til å bevilge mer til forsvaret, en vilje som synes å mangle.

Det er likevel neppe tvil om at DCI er et bidrag i riktig retning når det gjelder å redusere den angjeldende kløften. Hvor mye vil imidlertid avhenge av i hvilken grad de oppsatte mål for DCI oppfylles, hvilket igjen blant annet er et spørsmål om bevilgninger. I så måte er, som Ralston anfører, størrelsen på de siste avgjørende. Kanskje er de også viktigere for å redusere kløften enn selve DCI-programmet, og i alle tilfelle bestemme nde for hvorvidt dette kommer til å minske den, eller bare hindre at den vokser like fort som den ellers ville gjort.

M) Bistå amerikansk forsvarsindustri

DCI vil bistå amerikansk forsvarsindustri i dens eksportfremstøt overfor europeiske allierte.

Ved lanseringen av DCI i Vilamoura uttalte forsvarsminister Cohen om programmet at “it is not about buying American arms or adopting U.S. technologies”.⁸⁸ Det er grunn til å tro at det førstnevnte, hva formålet med DCI angikk, heller ikke var tilfelle fra annet ledende politisk hold på amerikansk side. Det utelukker derimot ikke at andre aktører på amerikansk side kan ha sett det annerledes. Heller ikke forteller det hva *virkningene* av DCI i så måte er eller vil bli.

⁸⁴ For referanse til en ytterligere eksemplifisering av slike forskjeller, se note 9.

⁸⁵ *Atlantic News*, 02.02.2000: “NATO: Lord Robertson stresses growing challenge of interoperability”.

⁸⁶ På sitt møte i begynnelsen av desember 2000 kom eksempelvis parlamentarikerforsamlingen i Vestunionen med en oppfordring om at den teknologiske kløften på det militære område mellom USA og Europa måtte søkes minsket, blant annet gjennom økt europeisk innsats på forskning og utvikling (*Atlantic News*, 13.12.2000: “WEU: Assembly calls for Europe-United States technology gap to be narrowed...”). I en rapport til NATOs parlamentarikerforsamling høsten 2000 blir det hevdet at man både på europeisk og amerikansk side nå innser at de forskjeller mellom de to sidene i kapabiliteter som viste seg under luftkrigen over Jugoslavia, “cannot be allowed to persist”, og at det på amerikansk side fryktes at økende forskjeller i så måte vil føre til at “European and American forces will simply not be able to carry out joint operations”. Se Paul Helminger, “Defence Budget Trends within the Alliance”, *Draft General Report*, Economic Committee, NATO Parliamentary Assembly, 2000, pkt.51.

⁸⁷ “Technology Gap Called NATO’s Salient Issue” (Paul Mann), *Aviation Week & Space Technology*, 26.03.2001, s.33.

⁸⁸ For nærmere kildeangivelse, se note 3.

Én intendert virkning av programmet er at det skal rette oppmerksomheten mot og styrke tilbøyeligheten til å utnytte ny og avansert teknologi for å øke militær evne. Dette skal forutsetningsvis også virke styrende i valg av militært materiell. En ytterligere virkning kan være at fortrinnene derved fremheves til de produsenter av militært materiell som står lengst fremme når det gjelder utvikling og utnyttelse av avansert teknologi. Det mer utpregede teknologiske tilsnitt som programmet fikk etter Kosovo-krigen, med betydelig vekt på høyteknologi innenfor enkelte tiltakstyper, kan for øvrig ha styrket slike virkninger. Uansett kan begge, med noen unntak, i sin tur tenkes gjennomgående å favorisere amerikansk forsvarsindustri.

DCI har i hvert fall på enkelte hold hos USAs allierte skapt mistanke om at en baktanke med programmet er å understøtte amerikansk militær eksport og få allierte til å kjøpe amerikansk utstyr. I tråd med dette avfødte også det såkalte “Defense Trade Security Initiative” som utenriksminister Albright kunngjorde på NATOs utenriksministermøte våren 2000, mistanker innenfor europeisk forsvarsindustri om at hensikten også nå var å hjelpe amerikanske produsenter av militært materiell.⁸⁹ Noe av begrunnelsen for dette initiativet fra amerikansk side er hentet fra DCI som det skal støtte opp om ved å innebære en forenkling av reglene for overføring av militært relatert teknologi til allierte land. En slik oppmykning av amerikanske eksportregler har flere av dem etterlyst. Slik sett gir initiativet også større åpning for et samarbeid mellom amerikanske selskaper og selskaper i utvalgte allierte land som derigjennom i prinsippet kan gi de sistnevnte bedre tilgang til det amerikanske markedet. Likevel er kanskje de lettelse initiativet betyr for amerikansk eksport av militært utstyr til allierte land, mer iøynefallende.⁹⁰ Representanter for amerikansk forsvarsindustri har dessuten, ikke uventet og ikke unaturlig, brukt DCI som argument i posisjoneringen av denne i forhold til alliertes forventede fremtidige kjøp av teknologisk avansert militært materiell.⁹¹

Mistanke om at DCI også utnyttes i den hensikt å fremme amerikanske eksportinteresser, kan for enkelte tiltak tenkes å virke begrensende på hva som oppnås gjennom programmet. Arbeidet med DCI har i alle tilfelle på noen avgrensede områder brakt amerikanske og europeiske industrielle interesser i klar og åpen konflikt med hverandre.⁹² Sannsynligheten for at DCI særlig vil understøtte eksportinteresser til amerikansk forsvarsindustri øker antagelig jo lenger programmet når i å oppfylle oppsatte mål innenfor tiltakstyper der bruk av avansert teknologi vektlegges og interoperabilitet mellom amerikanske og europeiske alliertes styrker er viktig.

⁸⁹ Se f.eks. *Aftenposten*, 06.09.2000: “USA for overlegent, NATO i utakt” (Ulf Andenæs).

⁹⁰ Men det behøver ikke å bety at ikke hensynet til alliert samarbeid, og mer spesifikt til DCI – som det ble hevdet (se *ibid.*) – var det dominerende motiv bak initiativet, og ikke omsorg for amerikansk forsvarsindustri. Se her ellers Alf Granviken, “EU i USAs industrielle slagskygge. Forsvarsrelaterte europeiske og transatlantiske industrielle og teknologiske utfordringer i forbindelse med EUs ‘headline goal’”, *FFI/RAPPORT-2000/06177*, s.16-19.

⁹¹ Se eksempelvis *Atlantic News*, 07.04.2000: “Defence industry/Weapons cooperation...”, og 19.05.2000: “Transatlantic cooperation...”.

⁹² For eksempel på ett slikt område vedrørende overvåking, se Ragnvald Solstrand, “NATOs DCI-prosess. Deltagelse på High Level Steering Group (HLSG) møte. Brussel 22 mars 2001”, *FFI/REISERAPPORT-2001/01627*, s.6.

N) Påminnelse om amerikansk militær overlegenhet

DCI vil tjene som en påminnelse om USAs overlegne militære evne og europeiske alliertes avhengighet av denne.

Ved at DCI styrer oppmerksomheten mot militær evne og mot militære kapabiliteter, vil programmet også bidra til at forskjeller i så måte, og ganske særlig systematiske forskjeller, som den mellom USA og europeiske allierte, blir lagt bedre og hyppigere merke til enn hva ellers trolig ville være tilfelle. Slik sett vil DCI, og spesielt arbeidet med DCI for dem som i ulike sammenhenger trekkes inn i det, være en mer eller mindre permanent påminnelse om den store skjevheten i militær styrke, så vel totalt sett som mer spesifikt i militære kapabiliteter på mange enkeltområder, mellom USA på den ene side og samtlige av dets allierte i NATO på den annen.

Derigjennom vil DCI også bidra til å minne europeiske allierte om deres avhengighet av amerikansk militær styrke og amerikanske militære bidrag. Særlig kan DCI i denne sammenheng virke som en påminnelse om at i bestemte, fortrinnsvis stridsmessig mer krevende operasjoner, vil innsats av styrker fra europeiske allierte uten bistand fra amerikanske stridskrefter med deres overlegne kapabiliteter – eksempelvis hva gjelder overvåkning, elektronisk krigføring og våpenlevering – kunne støte på ekstra vanskeligheter, påføres større tap og ta lengre tid enn med slik bistand, samtidig som utfallet kan bli mer usikkert.

Ingen av disse virkningene når det gjelder synliggjøring av amerikansk overlegenhet var, eller er nødvendigvis tilsiktede. Kosovo-krigen hadde dessuten kortsiktig nøyaktig de samme virkninger og i sterkere grad enn DCI. Men DCI kan her også være med og forlenge denne effekten av Kosovo-krigen. Uansett kan en erkjennelse blant europeiske allierte av amerikansk militær overlegenhet, og av egen militær avhengighet av USA, i sin tur ha andre gunstige virkninger sett med amerikanske øyne og lar seg utnytte for å frembringe slike.⁹³ Kanskje noe paradoksalt kan de her angjeldende virkninger av DCI bli sterkere om DCI feiler enn om programmet langt på vei lykkes i å styrke militære kapabiliteter i europeiske alliertes forsvar.

O) Bidrag til uavhengig ESDP

DCI vil bidra til å gjøre utviklingen utenfor NATO av en uavhengig militær evne i EU-regi mer vellykket.

Fra amerikansk side var – og er – dette definitivt ikke en tilsiktet virkning av DCI. Likevel kan det bli en høyst reell virkning av programmet.

At DCI vil styrke den militære evne til europeiske allierte som gruppe, er i alle tilfelle et av de

⁹³ At en slik nærliggende tanke ikke bare har vært tenkt, men også fremført høyt for amerikanske politikere, er følgende uttalelse til Senatets utenrikskomité vedrørende konsekvensene av ESDI fra Stephen Cambone, daværende forskningsleder ved National Defense University og nå “principal deputy undersecretary of defense for policy” i Pentagon, et eksempel på: “I think, for now, the Europeans understand that they are not politically nor militarily capable of being independent of the transatlantic security arrangement, and we should use that recognition as an opportunity to forge a closer tie” (Senatshøring 21.april 1999, *op.cit.* (note 56), s.43).

erklærte målene med programmet i Washington-kommunikéet fra april 1999. Like før Javier Solana gikk av som generalsekretær i NATO høsten 1999 for å bli EUs øverste ansvarlige for unionens felles utenriks- og sikkerhetspolitikk,⁹⁴ påpekte han dessuten at DCI ville være av betydning for europeiske lands utvikling av “the necessary military capabilities enabling them, if need be, to conduct military operations at European level without the participation of the United States”.⁹⁵ Dette ble tilnærmet gjentatt i kommunikéet fra NATOs utenriksministermøte senere på høsten da det der ble vist til at DCI vil styrke europeiske alliertes evne til å gjennomføre EU-ledede operasjoner der alliansen som helhet ikke er med.⁹⁶ En underliggende forutsetning kan imidlertid i begge tilfellene antas å ha vært at slike operasjoner i så fall ville bli iverksatt etter forutgående samordning med NATO og, avhengig av behov, på grunnlag av militær planlegging innenfor alliansen, eventuelt også med støtte i utleide ressurser fra NATO.

Men i hvert fall i prinsippet kan det tenkes militære operasjoner for krisehåndtering som iverksettes i regi av EU utelukkende med egne midler og uten forutgående koordinering og enighet i forhold til NATO, og som gjennomføres på grunnlag av militær planlegging som er foretatt på siden av NATOs egen, eventuelt av en selvstendig planleggingsstab som er bygget opp av EU selv. Dette vil i så fall være den form for uavhengig opptreden fra EUs side og rivaliserende struktur til NATO som man fra amerikansk side sterkt har advart mot.

Imidlertid er det nettopp EUs fulle uavhengighet i beslutninger om militære operasjoner i unionens regi som man på enkelte hold i Europa, og særlig på fransk hold, er opptatt av, og som enkelte der er tilbøyelig til å mene også krever en egen, selvstendig militær planlegging fra EUs side av slike operasjoner for å unngå amerikansk kontroll med dem.⁹⁷ Samtidig kan DCI styrke militære kapabiliteter til EU-medlemmer i NATO, både enkeltvis og innbyrdes, slik at det bedrer EUs muligheter til å kunne gjennomføre operasjoner uten medvirkning fra NATO og uten støtte i militære ressurser som NATO stiller til rådighet. Den integrerende virkning av DCI som for ett enkelt NATO-medlem alene kan gjøre det vanskeligere å opptre på egen hånd – slik det er påpekt i punkt B foran – vil ikke nødvendigvis på samme måte sette beskrankninger for en større gruppe av medlemmer hva gjelder å opptre egenrådig, eller endog helt bryte ut. En militær kapabilitetsheving for EU-medlemmer som resultat av DCI kan kort sagt bedre mulighetene for helt selvstendig opptreden fra EUs side i tilfelle militær inngripen i krisesituasjoner. Eller i det minste kan den *antas* å gjøre det og derved anspore til ytterligere tilrettelegging for slik opptreden. Dette er blitt hevdet å være en vesentlig del av bakgrunnen for den franske oppslutningen om DCI.⁹⁸ På enkelte hold på amerikansk side kan det samtidig bli en kilde til betenkeligheter vedrørende DCI som ikke var der i utgangspunktet.

⁹⁴ Eller mer presist “High Representative for Common Foreign and Security Policy”, noen ganger for enkelthets skyld referert til som “Mr. Cfsp”.

⁹⁵ *Atlantic News*, 24.09.1999: “Solana optimistic over development of European Security and Defence Identity”.

⁹⁶ I pkt.17 i kommunikéet fra utenriksministermøtet i Brussel 15.12.1999.

⁹⁷ Se *International Herald Tribune*, 15.12.2000: “NATO Allies Grow Edgy As Security Choices Loom” (William Drozdiak).

⁹⁸ Se “France favours DCI for independent future force”(J.A.C.Lewis), *Jane’s Defence Weekly*, 14.06.2000, s.67, der det hevdes at Frankrike fra starten av har vært positiv til DCI “because the venture aims not only to bolster NATO but to bring Paris closer to achieving its pet project – the creation of an effective European fighting force that can act independently from the alliance”. I artikkelen refereres en fransk offisiell kilde som ønsker å være anonym, og som hevder at Frankrike høsten 1998, da forsvarsminister Cohen lanserte DCI, kunne velge å se dette som et forsøk på å festne det amerikanske

Den her påpekte mulige virkning av DCI vil være avhengig av at programmet lykkes i å frembringe en del av de kapabilitetsforbedringer for europeiske allierte som det tar sikte på, selv om troen på at programmet vil gjøre dette kanskje et stykke på vei en tid kan erstatte virkelig fremgang i så måte. Det siste kan hjelpe til å bringe utviklingen av en uavhengig ESDP over de første vanskelige kneikene.

3.4 Andre virkninger

P) Bedret forsvarsevne i NATO

DCI vil føre til en rekke forbedringer i forsvarsevne for NATO som helhet og for medlemsland enkeltvis.

Ved siden av å styre militære kapabiliteter i NATO sterkere mot evne til å gjennomføre ikke-artikkel 5-operasjoner, er dette det erklærte hovedformål med DCI. For de fleste, trolig alle deltagende land, er dette også et høyst *reelt* formål med programmet, og gjennomgående det klart viktigste. Oppnåelse av dette formålet er attpåtil en forutsetning for flere av de øvrige, foran nevnte mulige og alminnelig ønskede virkninger av DCI. For mange av de mest aktivt involverte aktører, både på nasjonalt plan og sentralt innenfor NATO, er dette formålet likeså den fremste meningsgivende drivkraften bak arbeidet med DCI. Andre mulige formål, som de som her er nevnt foran, ligger dels utenfor horisonten for dette arbeidet.

For de fleste, trolig samtlige av NATOs medlemsland, vil i hvert fall noen av de militære kapabilitetsforbedringer det tas sikte på, være meget kjærkomne. Det gjelder både forbedringer for eget lands vedkommende og forbedringer for allierte land som kan støtte opp om forsvaret av eget land. Det siste er for eksempel tilfelle hva Norge angår. Blant annet den vekt som det under det første av programmets fem forbedringsområder (DM) legges på transportkapasitet for samtlige medlemsland, er klart fordelaktig for Norge, gitt den forutsetning om assistanse fra allierte som er bygget inn i det norske forsvarsopplegget for eget territorium.

DCI har betydd en del omprioriteringer med hensyn til mål for forsvarsinnsats og investeringer, men har også gitt ekstra trykk til bestrebelser på å oppnå forbedringer som det tidligere har vært vanskelig å få til. Arbeidet med programmet og de 58 tiltakstypene innenfor det har dessuten bidratt til å identifisere så vel mangler som muligheter som kanskje ellers ikke ville blitt oppdaget.

Det store, og et stykke på vei fortsatt ubesvarte spørsmålet innenfor programmet, er imidlertid i hvilken utstrekning de oppsatte mål nås for de ulike tiltakstypene. Mot utgangen av 2000 ble

grepet om alliansen ytterligere, som et forsøk på å få solgt mer amerikansk militært utstyr til Europa, eller se utspillet mer pragmatisk – som man valgte å gjøre – og som en anledning til å styrke den europeiske pilar i NATO. Artikkelen bringer også følgende sitat fra en navngitt rådgiver til forsvarsminister Alain Richard: “Any improvement in NATO’s capability can only indirectly help its European members build an effective European force capable of acting either within the alliance, or outside of it on occasion”.

NATOs generalsekretær rapportert å ha forberedt en rapport om fremgangen for DCI der det ble opplyst at for 12 av de 58 tiltakstypene var utviklingen tilfredsstillende, for 25 var det “fremgang”, mens mer iherdig innsats var påkrevd for de gjenværendes vedkommende.⁹⁹ En annen kilde peker på at mye har skjedd innenfor programmet, men at de fruktene som hang lavest, nå er plukket, mens de som henger høyere, volder mer besvær. Utilstrekkelig ressurstilgang og sprikende nasjonale industrihensyn fremholdes som de viktigste begrensende faktorer.¹⁰⁰ I tillegg kommer blant annet tilfeller av ulike syn på styrkestrukturer og utstyrbehov og av konkurranse mellom våpengrener, tilfeller der også ulike nasjonale prioriteringer blant de 19 medlemmene av alliansen kan ha slått inn.

Likevel er det neppe en dristig spådom at DCI vil bli erklært for å ha vært vellykket når programmet avsluttes, trolig i forbindelse med alliansens neste toppmøte i Praha i november 2002. Det vil heller ikke være uten grunn. Både for NATO som helhet og for enkeltmedlemmer har programmet ført til flere forbedringer i militær kapabilitet og i interoperabilitet dem imellom som trolig ellers ikke ville blitt noe av. At forbedringene kunne vært flere, og at ambisjonene hva det gjelder varierer blant deltagerne, endrer ikke på det.

Q) Økte forsvarsbudsjetter i NATO

DCI vil tjene som argument for og derved føre til økte forsvarsbudsjetter hos europeiske allierte.

Dette er en virkning som det var mulig å se for seg ville komme etter hvert som programmet ble kjent hos politikere, meningsdannere og befolkning i europeiske medlemsland. Det kan også være grunn til å tro at dette likeså ble et eget formål med DCI da det ikke lenge etter Kosovo-krigen viste seg at forsvarsbudsjettene for mange europeiske NATO-land fortsatt viste en fallende tendens, mens en rekke av de planlagte forbedringer i forsvarsvevne tydeligvis ville kreve det motsatte. Her ligger muligens noe av bakgrunnen for forhåpningene om at DCI skulle bli et fremtredende tema i NATO som ville fange oppmerksomhet hos politikere og media. Som alt nevnt gikk det imidlertid ikke slik, særlig hva gjaldt evne til å fange de sistnevntes – og andres – oppmerksomhet.

Det er i det hele tatt tvilsomt om DCI blant europeiske parlamentarikere i sin alminnelighet overhodet har bidratt til å presse frem større bevilgninger til de respektive lands militære forsvar. Riktignok kunne NATOs generalsekretær ved siste årsskifte registrere en reell økning i forsvarsbudsjettene til et flertall av alliansens europeiske medlemmer.¹⁰¹ Men det er høyst usikkert om dette skyldes interesse og omsorg for DCI. Én konkurrerende forklaring kan blant annet være den forutgående innmelding fra europeiske NATO-land – både EU-medlemmer og andre – av bidrag til oppnåelsen av EUs “headline goals”.

Om DCI skal kunne virke effektivt som argument for økte forsvarsbudsjetter, forutsetter det rimeligvis at det både kan godtgjøres at målene for programmet ikke nås på grunn av for lave

⁹⁹ *Atlantic News*, 05.12.2000: “NATO/Defence Ministers’ meeting: Ministerial Directive, DCI...”.

¹⁰⁰ Solstrand, *op.cit.* (note 92), s.5.

¹⁰¹ *Atlantic News*, 07.12.2000: “NATO/Defence Ministers’ meeting: DCI making headway...”.

budsjetter og at målene er så viktige at budsjettene bør økes.

R) Negativt for forholdet til Russland

DCI vil gjennom sin militære profilering av NATO påvirke forholdet til Russland negativt.

Ved å aksentuere NATO som en *militær* allianse – som påpekt i punkt E foran – vil DCI bidra til å holde ved like den russiske skepsis til alliansen. Det vil legge ekstra vanskeligheter i veien for samarbeid med Russland, både innenfor og utenfor NATO. Likeså vil det styrke den russiske motstand mot videre utvidelse av NATO østover, og gjøre det vanskeligere å bruke NATO som basis for oppbygging av en fremtidig sikkerhetsordning “fra Vancouver til Vladivostok”.

Det erklærte hovedformålet med DCI kan dessuten lett komme til å forsterke den fortsatte følelse på russisk side av at det er nødvendig å mobilisere ressurser og innsats mot NATO for å beskytte sine interesser. Demonstrasjonen av militær overlegenhet fra alliansens, og særlig USAs side under Kosovo-krigen, var en kraftfull stimulans til denne følelsen. Den kan også ha bidratt til å rette oppmerksomheten sterkere mot DCI i denne sammenheng. At siktemålet for de kapabilitetsforbedringer som søkes gjennom DCI i særlig grad er å kunne iverksette operasjoner for krisehåndtering som faller utenfor Atlanterhavspaktens artikkel 5 og den kalde krigens kollektive forsvar rettet mot land i øst, hjelper lite. Nettopp Kosovo, og bombingene i Bosnia før det, viser fra russisk ståsted at slike operasjoner likevel kan bli rettet mot venner av Russland og mot russiske interesser. Samtidig kan slike operasjoner innenfor en russisk realisme-inspirert tradisjon bli sett som forsøk på ytterligere befestning av amerikansk dominans ved bruk av NATO som redskap og understøttet av militære kapabilitetsforbedringer som oppnås gjennom DCI. Slike synspunkter på NATO og på DCI kan dessuten få næring fra den mer generelle og utbredte motvilje mot USAs dominerende stilling som tidligere er nevnt, og forsøkene på å danne motvekt mot den.

De her nevnte mulige virkninger av DCI i forhold til Russland må antas å være uønsket av alle NATO-land, om ikke nødvendigvis i samme grad av samtlige involverte aktører innenfor alle medlemsland. Hvorvidt DCI vil ha slike virkninger, avhenger ikke bare av i hvilken grad programmet resulterer i de etterstrebede kapabilitetsforbedringer. Som påpekt kan også det erklærte formål med programmet utløse virkningene.

4 SAMMENFATNING OG AVSLUTNING

DCI er både ut fra offisiell beskrivelse og faktisk innhold et omfattende og mangfoldig program som samtlige medlemsland i NATO har sluttet opp om. Det skyldes ikke bare ytre påtrykk, men snarere at programmet i sin mangfoldighet har noe for dem alle. Ikke minst blant de mange militære kapabilitetsforbedringer som det siktes mot innenfor de 58 ulike tiltakstypene, ligger det noe av interesse for ethvert medlemsland. Dette fortoner seg som hovedsaken for mange av de aktører og personer som involveres i programmet.

Ut over dette har programmet en del andre mulige virkninger som direkte eller indirekte vil påvirke NATO og det transatlantiske forhold. Noen vil se på disse som bivirkninger. Men også bivirkninger er virkninger, og noen av dem er i DCIs tilfelle like sannsynlige som flere av de forbedringer i militær evne som etterstrebes. Slike virkninger profileres imidlertid sjelden slik som disse, og tiltrekker seg ofte heller ikke samme oppmerksomhet fra dem som er involvert i programmet – dels ikke oppmerksomhet i det hele tatt. Likevel er dette virkninger som for enkelte, og for viktige medlemsland, kan være like betydningsfulle som de etterstrebede økninger og endringer i militære kapabiliteter. Noen av virkningene er dessuten mer dyptgripende enn enkelte av de aktuelle militære kapabilitetsforbedringer fordi virkningene berører noe av det grunnlaget som gir eller fratrar disse kapabilitetsforbedringene deres betydning.

Når slike virkninger i så liten grad trekkes frem, kan en av forklaringene være at samtlige NATO-land her står overfor en blanding av ønskede og uønskede virkninger. Samtidig er verken de ønskede eller de uønskede identiske for samtlige land. Og ikke nok med det: For det første kan en virkning som for noen land fremstår som klart ønsket, synes fordelaktig og ønsket for ett eller flere andre land. Det eller disse kan derved mistenkes for å søke å utnytte DCI for å frembringe denne virkningen. For det andre kan en slik mistanke være helt riktig; for det eller de angjeldende land kan denne av andre land uønskede virkning endog være ett av formålene med DCI – og være det uavhengig av andres mistanke eller ikke. Ingen av disse tilfellene åpner for å omtale slike virkninger på en tilsvarende åpen måte som tilfelle er med de militære kapabilitetsforbedringer som samtlige ønsker å oppnå.

Nedenfor er det – også for oversiktens skyld – satt opp en liste over de mulige virkninger av DCI som tidligere er omtalt og undersøkt. Bak hver av dem er det dessuten søkt angitt hvorvidt den aktuelle virkning kan antas å være ønsket av samtlige NATO-land eller ikke, og om den er avhengig av om de oppsatte mål for DCI i form av militære kapabilitetsforbedringer oppnås eller ikke. Når det gjelder det siste, åpnes det for med henholdsvis stor X og liten o å markere både hva som først og fremst er tilfelle, og hva som i mindre grad er det for hver enkelt virkning.

Blant de 18 opplistede virkninger er det bare et fåtall – fire – som med rimelig sikkerhet kan antas å være ønsket av samtlige medlemsland i NATO. Ytterligere tre er muligens også ønsket av samtlige, i så fall trolig med noe vekslende entusiasme hos ulike aktører på nasjonalt nivå. Viktigere er det imidlertid at ingen av de gjenværende virkninger som er listet opp, kan antas å være ønsket av samtlige medlemsland. Med andre ord kan flertallet av opplistede mulige virkninger av DCI til og med være uønsket – fullstendig eller delvis – av ett eller flere medlemsland. Med unntak for den sist opplistede er det for samtlige av disse virkningene ikke desto mindre grunn til å anta at de er, eller har vært ønsket av ett eller flere *andre* medlemsland, slik det er redegjort for under gjennomgangen av hver enkelt virkning. Her ligger det i så fall konfliktstoff.

Det fremgår dessuten av listen at halvparten av virkningene på den i hovedsak vil være uavhengige av om de forbedringer i militær evne som er satt opp som mål for DCI, blir noe av. Disse virkningene fordeler seg jevnt i forhold til inndelingen mellom dem som er eller kan være ønsket av alle, og de øvrige. Det betyr at mulighetene for å bekjempe uønskede virkninger av DCI gjennom trening innenfor selve programmet er begrenset. Mer generelt kan

det tenkes at tiltak mot uønskede virkninger av DCI uansett mer hensiktsmessig treffes utenfor programmet selv. Først og fremst innebærer DCI tross alt etterstrebede virkninger hva militær

	Antatt ønsket av samtlige deltagerland	Avhengig av at oppsatte mål for DCI nås	
		Avhengig	Uavhengig
(A) Revitalisering av alliansen	JA		X
(B) Militær integrering	?	X	
(C) NATOs sentrale posisjon	NEI		X
(D) Amerikansk lederskap	NEI		X
(E) NATO som militær allianse	?	o	X
(F) NATOs ikke-art.5-evne	JA	X	
(G) Ikke-art.5-fokus i NATO	NEI		X
(H) Forskyvning mot "interesseforsvar"	NEI	X	o
(I) Transatlantisk byrdefordeling	JA	X	
(J) Begrense ESDP-fokus	NEI	o	X
(K) Koordinering NATO-ESDP	NEI	X	o
(L) Bygge ned teknologisk kløft	JA	X	
(M) Bistå amerikansk forsvarsindustri	NEI	X	
(N) Påminnelse om USAs overlegenhet	NEI		X
(O) Bidrag til uavhengig ESDP	NEI	X	
(P) Bedret forsvarsevne i NATO	JA	X	
(Q) Økte forsvarsbudsjetter i NATO	?		X
(R) Negativt for forholdet til Russland	NEI	o	X

Tabell 4.1 Forskjellige virkninger av DCI, om de kan antas å være ønsket av samtlige NATO-land og hvorvidt de er avhengige av at de tilsiktede forbedringer og omlegginger i militære kapabiliteter oppnås

evne angår som vurderes som viktige i samtlige deltagerland, og som ingen av dem rimeligvis ønsker å torpedere. Dessuten vil ikke alle uønskede virkninger av programmet nødvendigvis bli vurdert som betydningsfulle eller kraftige nok til å kreve mottiltak. Men i noen medlemsland kan noen av dem bli det og av disse bli søkt bekjempet eller kompensert for på andre måter. Derved kan dette gi seg utslag i politisk opptreden i andre saker enn DCI, men likevel trolig fortrinnsvis i saker med tilknytning til NATO og transatlantiske spørsmål.

Når det gjelder det som gjennomgående oppfattes som hovedformålet med DCI, en heving og tilrettelegging av den militære evne til NATO og dets enkelte medlemsland for å kunne møte fremtidige utfordringer, ligger det i sakens natur at dette bare delvis vil bli nådd. Det skyldes ikke bare utilstrekkelige forsvarsbevilgninger og andre begrensende faktorer. Årsaken er også at dette er en type siktemål som ikke setter noen grense for ambisjonene; det som oppnås, vil alltid kunne hevdes å kunne vært enda bedre.

Dessuten er selve siktemålet flyktig. Ifølge kommunikeet fra toppmøtet i Washington i 1999, og derved den hittil mest autoritative angivelse av siktemålet med DCI, er dette å forbedre alliansens forsvarsevne for å sikre “the effectiveness of future multinational operations across the full spectrum of Alliance missions in the present and foreseeable security environment”.¹⁰² Særlig presist kan dette neppe sies å være. Det er det heller ikke når alliansens generalsekretær i en begrunnelse for de militære kapabilitetsforbedringer den søker å oppnå gjennom DCI, fremholder at “[t]o manage 21st Century crises, NATO needs 21st Century forces”.¹⁰³ Problemet er at det spektrum kommunikeet viser til, i prinsippet er svært vidt, og at det ikke er noen gitt med særlig sikkerhet å kunne si hva som vil bli dette århundres kriser, og hvilke militære styrker og kapabiliteter taklingen av dem eventuelt vil kreve. Det kan skifte ganske fort, og med det også spådommene. DCI sikter mot noe som kan endre utseende og flytte på seg.

I den sammenheng har det i arbeidet med DCI kunnet skimtes en tendens til kortsiktighet i perspektiv, til å fokusere på utfordringene her og nå. Høsten 1998 – parallelt med økte vanskeligheter i forhold til Irak – ble blant annet trusler fra masseødeleggelsesvåpen og terrorisme fremhevet. I Kosovo-krigens kjølvann ett år etter var en stor del av fokus på luftkrig og de krav den stiller til militære kapabiliteter. Men i dag er også dette krav som faller noe på siden av de faktiske utfordringer som NATO nå viser seg å stå overfor i Kosovo. Det siste er med på å kaste et litt annet lys enn det vanlige på noen av de DCI-relaterte mål om å bringe europeiske allierte teknologisk tilnærmet på høyden med USA med hensyn til bestemte militære kapabiliteter. Likeså stiller det den våpenteknologiske forskjell mellom USA og dets europeiske allierte, og fremfor alt betydningen av denne, i et delvis alternativt lys.

Det er blitt påpekt at kløften mellom USA og europeiske allierte når det gjelder militære kapabiliteter, et stykke på vei er en absolutt størrelse som kommer til uttrykk i rent tallmessige styrkemål, men at den utover dette blant annet både er avhengig av type operasjon og av de krav som følger av måten denne forutsettes gjennomført på.¹⁰⁴ Betydningen av den våpenteknologiske kløften kan antas å være avhengig av det samme. Når eksempelvis et av de fremste krav fra amerikansk side under Kosovo-krigen var at luftoperasjonene skulle gjennomføres på en måte som reduserte risikoen for tap av egne fly til et minimum, bidro dette kravet til å øke betydningen av den markante forskjell mellom amerikansk og europeisk evne til å beskytte egne fly ved hjelp av midler til elektronisk krigføring. Det dominerende innslag av luftoperasjoner under Kosovo-krigen økte dessuten i seg selv betydningen av forskjellen mellom USA og dets europeiske allierte i luftmilitær evne og i tilknyttet spissteknologisk evne. Det samme var også delvis tilfelle under Gulf-krigen i 1991. Derimot fikk slike eller andre våpenteknologisk relaterte forskjeller ikke særlig betydning i Somalia i 1993, der amerikanske styrker forøvrig ble trukket tilbake før året var omme.

De utfordringer den aktuelle operasjon stiller militære styrker overfor, har selvsagt svært mye å si. Det er disse som bestemmer hva som er relevante militære kapabiliteter. Det er utfordringenes natur som skiller mellom hva som er å regne som *kapabiliteter* i forhold til taklingen av

¹⁰² Pkt.11 i kommunikeet.

¹⁰³ *Atlantic News*, 27.07.2000: “NATO/Lord Robertson on NATO in 21st Century...”.

¹⁰⁴ David S.Yost, “The NATO Capabilities Gap and the European Union”, *Survival*, Winter 2000-01, særlig s.107-110.

disse, og hva som er ferdigheter for mulig fremvisning på andre scener.¹⁰⁵ På denne bakgrunn kan det stilles spørsmål om hvor langt det er fornuftig å bruke knappe ressurser på å heve europeiske allierte teknologisk opp mot USAs nivå hva angår militære kapabiliteter, og å la dette være viktige mål innenfor DCI.¹⁰⁶ Mer selektive ambisjoner og større tilbakeholdenhet her kunne bety at flere mål for programmet kunne nås. Problemet er imidlertid at et tungtveiende siktemål med DCI, forsterket etter Kosovo-krigen, er bedre interoperabilitet mellom amerikanske militære styrker spesielt og alliertes. Samtidig gjennomfører USA en teknologisk fornyelse av sine væpnede styrker som vil svekke evnen til samhandling med allierte styrker i den grad disse ikke også teknologisk oppgraderes på samme vis.¹⁰⁷ Her kan det likevel på europeisk side ligge et problem i forhold til opinion og bevilgende myndigheter. Hvor langt trenger den teknologiske fornyelse å gå, og er hovedhensikten med forsvaret å kunne operere sammen med amerikanske styrker?

Som påpekt har man i arbeidet med DCI ønsket seg en mer omfattende mediedekning av programmet og bedre kjennskap til det hos opinionen i medlemslandene. Dette har blant annet bygget på den formodning at mer utbredt kjennskap til programmet kunne bedre mulighetene for å overtale politiske myndigheter til å øke forsvarsbudsjettene og ressurstilgangen til det. Forsøkene på å oppnå økt mediedekning av og mer utbredt kjennskap til DCI har i liten grad ført frem.¹⁰⁸ Imidlertid kan også den underliggende formodning være feilaktig.

En av de fremste årsaker til at det har vist seg så vanskelig å få media og opinion interessert i DCI, er at programmet virker innviklet og uklart. At det går ut på å bedre forsvarsevnen i NATO, virker i og for seg rimelig klart, men verken særlig nytt eller oppfinnsomt. Og jo mer programmets innhold søkes presisert ut over denne helt enkle beskrivelsen av det, jo mer

¹⁰⁵ Et eksempel på det kom kanskje også til syne i Kosovo ved siste årsskifte, og derved *etter* den mer teknologiske vinkling som DCI i tiden etter luftkrigen der syntes å få. Da kosovoalbanske væpnede grupper mot slutten av 2000 mer tydelig begynte å markere sin inntrengen i og sitt herredømme over visse deler av den stort sett demilitariserte Presevo-dalen i Serbia på grensen mot Kosovo, kunne det virke som om amerikanske KFOR-styrker, som hadde ansvaret for den tilgrensende delen av Kosovo, fikk problemer med å takle situasjonen. Britiske styrker ble deretter overført til området, med særskilt ansvar for overvåkning og avskjæring av illegale væpnede grupper. Dette kan ha hatt sammenheng med forskjeller i kapabiliteter mellom amerikanske og britiske styrker, og da slett ikke bare høyteknologisk betingede kapabiliteter. Det samme kan det faktum ha at det lyktes å stanse den utstrakte grensekryssingen. Se her bl.a. *Washington Post*, 02.12.2000: "Rebels With a New Cause"(Peter Finn), *RFE/RL Newslines*, 04.12.2000: "British troops take up posts on Kosovo-Serbian border"(PM), samt William Pfaff, "Stopping Kosovar Attacks on Serbia Is a Mission for NATO", *International Herald Tribune*, 01.02.2001. En effektiv takling av utfordringer som dette, og kapabiliteter og kompetanse som er egnet for å gjøre det, må antas å være av meget stor betydning for hvordan NATOs engasjement i Kosovo blir bedømt. Hvordan det blir bedømt, kan i sin tur få betydning for alliansens fremtid.

¹⁰⁶ Se f.eks. Flora Lewis, "Is More Fancy Weaponry Really What the Alliance Needs?", *International Herald Tribune*, 24.09.1999.

¹⁰⁷ Dette kan føre til at amerikanske militære styrker ikke bare får store problemer med å operere sammen med allierte, eller andre lands styrker, men kanskje også at land som havner i konflikt med USA søker å unngå å måtte føre krig på den måten man på amerikansk side har forberedt seg på å føre den, og i stedet prøver seg med såkalte "asymmetriske" former for krigføring, eksempelvis med bruk av masseødeleggelsesvåpen, eller geriljapregede former, der eksempelvis forskjellen mellom stridende og ikke-stridende, og derved mellom militære og sivile mål, blir utvisket. Se Lawrence Freedman, "War Designed For One", *The World Today*, August/September 1997.

¹⁰⁸ Enkelte synes også foreløpig å ha oppgitt dem, se Ragnvald Solstrand, "Møte i High Level Steering Group (HLSG) for Defence Capabilities Initiative (DCI) 23-24 mars 2000", *FFI/REISERAPPORT-2000/01833*, s.5.

innviklet og uoversiktelig vil det lett fortone seg. Det er kort sagt vanskelig å vise hva som er hovedpoenget med programmet. I så måte er DCI eksempelvis forskjellig fra det såkalte langsiktige forsvarsprogram (Long-Term Defence Programme) fra president Jimmy Carters tid, der hovedpoenget var en 3 % reell årlig økning i NATO-landenes forsvarsbudsjetter. Det var et hovedpoeng som ble lagt merke til, oppfattet og husket, både i opinion, media og parlamenter.

Men det er også en annen sannsynlig grunn til at det har vist seg vanskelig å få oppmerksomhet rettet mot DCI. Den har sammenheng med at for folk flest i Vest-Europa er den type trussel borte som under den kalde krigen, når den tidvis ikke følte direkte overhengende, likevel aldri virket betryggende langt unna. I de fleste vesteuropeiske land – Norge kan være ett delvis unntak – fortone ikke landets militære forsvar seg like viktig som før. Interessen for dette er følgelig mindre, og med det også interessen for saker som gjelder forsvaret, også når saken går under navnet DCI.

Mot en slik bakgrunn er det i mange av NATOs medlemsland heller ikke lett å opprettholde størrelsen på forsvarsbudsjettene. I de europeiske medlemsland som er med i EU, er det riktignok mulig at fastsettelsen nylig av unionens “headline goals” til en viss grad har tjent som en motiverende faktor når det gjelder å holde oppe nivået på bevilgninger til forsvaret. Men for de aktuelle land er verken Petersberg-operasjoner i EU-regi eller ikke-artikkel 5-operasjoner i NATO-regi en vital forsvarsoppgave for landet, slik som forsvar av eget territorium. En voksende erkjennelse av dette og av at bedret evne til å gjennomføre slike operasjoner er et hovedsiktemål bak ønsket fra forsvarshold om økte bevilgninger, kan komme til å svekke motivasjonen for å opprettholde disse.¹⁰⁹ Likeså er det grunn til å tvile på om motivasjonen for å opprettholde eller øke dem ville bli styrket av et mer utbredt og bedre kjennskap til DCI og den forbedring i ikke-artikkel 5-evne programmet sikter mot.

I denne sammenheng kan DCI dessuten stå overfor et særskilt, latent problem hva gjelder underliggende holdninger hos befolkningen i mange europeiske land. Med sin forholdsvis klare helning mot prioritet til forbedret evne til ikke-artikkel 5-operasjoner, er DCI på et vis langt på vei sydd over en amerikansk lest hva gjelder syn på forsvaret. I mange europeiske land har oppgaven til forsvaret inntil helt nylig vært å forsvare seg mot geografisk forholdsvis nære trusler og å forsvare eget og alliertes territorium. I et litt lengre historisk perspektiv representerer særlig Frankrike og Storbritannia, med sine tidligere omfattende koloni- og imperieengasjementer, til en viss grad unntak i så måte. Rester av tradisjonen fra den gang kan således ha overlevd på fransk og kanskje særlig britisk hold, med mulig større mottagelighet der for tanken om å styrke evnen til militære operasjoner i fjernere strøk utenfor rammen av artikkel 5. Men gjennom de siste tiår av den kalde krigen var forsvar mot nære trusler og av eget og alliert territorium også for Frankrike og Storbritannia den overordnede og tilnærmet eneste permanente oppgave for forsvaret.

For USA og fra amerikansk ståsted har utfordringen og oppgaven til landets forsvar lenge fortont seg annerledes. Det er svært lenge siden det nordamerikanske fastland var direkte truet av militær aggresjon utenfra, dog med ett viktig unntak: Trusselen fra interkontinentale ballistiske raketter (ICBMs), og i noe mindre grad fra langtreckende bombefly, fra siste halvdel

¹⁰⁹ Se her Yost, *op.cit.* (note 104), s.120-121.

av 1950-tallet av. Men ICBM-trusselen kunne ikke bekjempes gjennom *forsvarstiltak* på amerikansk jord – heller ikke etter president Ronald Reagans SDI-utspill i 1983. Det kunne derimot trusselen fra langtrekkende bombefly. Men denne var synkende, og radaranlegg og beskyttelsestiltak mot den andre steder var vel så viktige. Med unntak for strategiske rakett- og flystyrker med kjernefysisk avskrekking som mål, var oppgaven for USAs militære forsvar – også med forsvar av eget territorium (“homeland defense”) for øye – i overveiende grad å kunne gjennomføre operasjoner utenfor nordamerikansk fastland, og ikke sjelden langt borte fra dette, i andre verdensdeler på andre siden av enten Atlanterhavet eller Stillehavet.

Inntil annen verdenskrig var det normale at USAs hærstyrker var forholdsvis små i fredstid. Under den kalde krigen ble derimot også en stor amerikansk stående hær beholdt. Dels var denne bundet opp gjennom fast stasjonering med et høyt antall personell i Europa, særlig i Vest-Tyskland, og til en viss grad med utstyr og våpen der som var særskilt egnet til forsvar av NATOs sentralfront. Men sammen med, og dels understøttet av marinen, var de amerikanske hærstyrker også i betydelig grad det som kunne kalles “intervensjonsstyrker” som kunne brukes til inngripen forskjellige steder, både innenfor NATOs område til støtte for allierte som Norge, og utenfor dette. I en del tilfeller ble de også brukt slik utenfor NATO-området og med stor geografisk spredning av innsatsområdene. En betydelig del av amerikanske hærstyrker, sammen med flåte- og flystyrker, var kort sagt ikke innrettet for og bundet opp til forsvar av et bestemt territorium, slik europeiske allierte lands militære styrker etter hvert mer og mer ble knyttet opp til forsvar av eget lands territorium eller av områder nær dette – og der dette av befolkningen i mange allierte land ble sett på som forsvarets fremste eksistensberettigelse.

Derfor var i denne sammenheng opphøret av den kalde krigen og bortfallet av dens permanent tilstedeværende trussel fra øst, en langt mindre dramatisk endring for USAs forsvar enn for forsvaret til de fleste europeiske allierte. For USAs væpnede styrker betød det større frihet og fleksibilitet i en alt eksisterende rolle som mulige intervensjonsstyrker for innsats i geografisk ulike områder. For mange europeiske allierte betød slutten på den kalde krigen derimot at det som hadde vært den altoverskyggende oppgave for deres militære forsvar, på kort tid var blitt vesentlig mindre krevende, dels nærmest borte. Ansporet av den tiltagende konflikten i Jugoslavia, og etter amerikansk oppfordring, startet de en omlegging av sitt forsvar med sikte på økt evne til inngripen og militær innsats utenfor NATOs opprinnelige ansvarsområde.

Dette innebar en tilnærming til den type intervensjonsegnet forsvar som USA lenge har hatt og til et amerikanske syn på forsvarets rolle. DCI kan langt på vei ses som et ledd i en slik tilnærming. Men dette er samtidig en tilnærming til en rolle for europeiske alliertes forsvar som for flere av dem er ny og fort kan komme til å føles uvant. Det springende punkt er hvor sterk befolkningens vilje hos europeiske allierte er til å understøtte en slik rolle, og hva DCI angår, til å støtte opp om de bevilgninger som trengs for den militære evne som en slik rolle krever. Det bidrar også til å komplisere bildet at europeiske allierte i varierende grad kan komme til å måtte ta større risikoer enn USA ved å legge om sitt forsvar til en slik rolle. I den utstrekning slik omlegging måtte gå på bekostning av deres evne til territorielt forsvar i eget geografisk nærrområde, risikerer de om situasjonen igjen skulle spisse seg til i Europa, å stå overfor et delvis selv påført forsvarsproblem i eget nærrområde som USA unnslipper hva eget fastland angår.

I et slikt lys er det heller slett ikke sikkert at mer utbredt og bedre kjennskap til DCI hos befolkning og meningsdannere i europeiske NATO-land, og med det flere spørsmål – også kritiske – om programmets formål, ville styrke viljen til å støtte opp om det gjennom økte bevilgninger. Det er heller tvilsomt at mulighetene for å lykkes med DCI, hva enten det gjelder forbedringer og endringer i militær evne eller andre formål med programmet, begrenses av manglende mediedekning og offentlig eksponering av det.

FORDELINGSLISTE

FFISYS **Dato:** 14 juni 2001

RAPPORTTYPE (KRYSS AV) <input checked="" type="checkbox"/> RAPP <input type="checkbox"/> NOTAT <input type="checkbox"/> RR	RAPPORT NR. 2001/02711	REFERANSE FFISYS/787/160	RAPPORTENS DATO 14 juni 2001
RAPPORTENS BESKYTTELSESGRÅD UGRADERT		ANTALL EKS UTSTEDT 250	ANTALL SIDER 64
RAPPORTENS TITTEL DCI SOM KOSTTILSKUDD TIL NATO: VIRKNINGER OG BIVIRKNINGER FOR ALLIANSEN OG DET TRANSATLANTISKE FORHOLD		FORFATTER(E) SKOGAN John Kristen	
FORDELING GODKJENT AV FORSKNINGSSJEF:		FORDELING GODKJENT AV AVDELINGSSJEF:	

EKSTERN FORDELING

INTERN FORDELING

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
			14		FFI-Bibl
5		Forsvarsdepartementet	1		Adm direktør/stabssjef
1		V/Øystein Singaas	1		FFIE
1		V/Svein Efstad	30		FFISYS
1		V/Fridtjof Sjøgaard	1		FFIBM
1		V/Erling Alvestad	1		FFIN
1		V/Jan A Olsen	1		Ragnvald H Solstrand, FFISYS
1		V/Kjersti Klæboe	1		Bent Erik Bakken, FFISYS
1		V/Bård Bredrup Knudsen	1		Jan Erik Torp, FFISYS
1		V/Nils Espen Skjelland	1		Rolf-Inge Vogt Andresen, FFISYS
1		V/Rolf Arne Billington	1		Anne Lise Bjørnstad, FFISYS
1		V/Trond Heimvik	1		Tor Bukkvoll, FFISYS
			1		Janne M Hagen, FFISYS
3		FO/O	1		Brynjar Lia, FFISYS
1		V/Helge Moen	1		Åshild Kjøk, FFISYS
2		FO/SENST	1		Bjørn Olav Knutsen, FFISYS
2		FO/HST	1		Anders Kjølberg, FFISYS
2		FO/LST	1		Tore Nyhamar, FFISYS
2		FO/SST	1		Jonny M Otterlei, FFISYS
2		FO/HVST	1		Iver Johansen, FFISYS
2		FKN	1		Ola Aabakken, FFISYS
2		FKS	1		Anne Finrud, FFISYS
			1		Morten Jeppesen, FFISYS
5		FO			FFI-veven
1		V/Bjørn Heimsjø			
1		V/Knut Magne Sundal			
1		V/Finn Aagaard			
1		V/Mats Ruge Holte			
1		V/Torfinn Stenseth			
1		V/Odd Arild Espedahl			
1		V/Ole A Lindaas			
1		V/Ole Christian Slotten			

FFI-K1

Retningslinjer for fordeling og forsendelse er gitt i Oraklet, Bind I, Bestemmelser om publikasjoner for Forsvarets forskningsinstitutt, pkt 2 og 5. Benytt ny side om nødvendig.

EKSTERN FORDELING

INTERN FORDELING

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
5		FHS			
1		V/Geir Gade			
5		FSES			
1		V/Benedicte Gude			
5		FSTS			
1		V/Rolf Helge Grønås			
1		Sjøkrigsskolen			
1		Luftkrigsskolen			
1		Krigsskolen			
1		FOKIV			
1		KNM Tordenskiold			
5		Utenriksdepartementet			
1		V/Espen Barth Eide			
1		V/Kim Traavik			
1		V/Jørg Willy Bronebakk			
1		V/Leif Arne Ulland			
3		V/Nedrustningsutvalget			
1		V/Inga Marie Nyhamar			
1		V/Leif H Larsen			
1		V/Kirsten Hammelbo			
1		Folk og Forsvar			
1		Den norske Atlanterhavskomite			
1		Fridtjof Nansens institutt			
1		V/Willy Østreng			
		PRIO			
1		V/Biblioteket			
1		V/Pavel Baev			
1		V/Ola Tunander			
1		V/Stein Tønnesson			
		NUPI			
1		V/Biblioteket			
20		V/John Kristen Skogan			
1		V/Svein Melby			
1		V/Sverre Lodgaard			
1		V/Martin Sæter			
1		V/Ståle Ulriksen			
1		V/Nina Græger			
1		V/Iver B Neumann			
1		V/Pernille Rieker			
2		ARENA			

EKSTERN FORDELING

INTERN FORDELING

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
1		Europaprogrammet			
1		V/Jon Bingen			
1		V/Kate Hansen Bundt			
1		V/Franck Orban			
1		V/Bjørnar Kibsgaard			
		Nobelinstituttet			
1		V/Biblioteket			
1		V/Geir Lundestad			
		NRK			
1		V/Bjørn Hansen			
1		V/Christian Borch			
1		V/Gro Holm			
		Aftenposten			
1		V/Nils Morten Udgaard			
1		V/Ulf Andenes			
1		V/Gunnar Johnsen			
1		V/Kjell Dragnes			
		Dagbladet			
1		V/Gudleiv Forr			
1		V/Halvor Elvik			
		VG			
1		V/Svein A Røhne			
1		Alf Granviken Nedre Gleinåsen 13 3440 Røyken			
1		Fredrik Bull Hansen Kongleveien 17 0845 Oslo			
1		Werner Christie Svenstuveien 8 b 0389 Oslo			
1		Carsten Lütken Tollef Gravs vei 145 1342 Jar			
1		Grethe Værnø Sondreveien 4b 0378 Oslo			
1		FAFO Postboks 2947 Tøyen 0608 Oslo			
		Stortinget			
1		V/Biblioteket			
1		V/Forsvarskomiteen			
1		V/Utenrikskomiteen			

EKSTERN FORDELING

INTERN FORDELING

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
1		NTNU Institutt for sosiologi og statsvitenskap			
1		Institutt for sammenlignende politikk Universitetet i Bergen			
1		Institutt for statsvitenskap Universitetet i Oslo			
1		SIPRI Pipers väg 28 S-171 73 Solna			
1		Utrikespolitiska instituttet Lilla Nygatan 23 S-111 28 Stockholm			
1		FOI V/Bengt Andersson			
1		V/Ingmar Dörfer			
1		V/Bengt Sundelius			
1		V/Ingmar Oldberg			
1		Försvarshögskolan Box 27805 115 93 Stockholm			
1		DUPI Nytovr 51450 København K			
1		Center for Freds- og Konfliktforskning Fredriaciagade 18 1310 København K			
1		Forsvarsakademiet			
3		V/Truls Froelling			
1		V/Ib Faurby Ryvars alle 1 2100 København Ø			
1		KGB Søndre Magasin Kastellet 42 2100 København Ø			
1		Finska utrikespolitiska instituttet Mannerhemmtie 15 00260 Helsinki Finland			
5		Norges delegasjon til NATO (NORDEL)			
1		Norges Forsvarsforening V/Hjalmar I Sunde			
1		V/Tormod Sleppen			

EKSTERN FORDELING**INTERN FORDELING**

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
		IISS Arundel House 13-15 Arundel Street Temple Place London WC23DX Storbritannia			
1		V/Mats Berdal			
1		V/Annika S Hansen			
		www.ffi.no			