

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER
NORWEGIAN INSTITUTE FOR DEFENCE STUDIES

Juni 2010

IFS Innsikt

Obama-administrasjonens nye nasjonale sikkerhetsstrategi

Svein Melby



Institutt for forsvarsstudier og IFS Innsikt

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

Direktør: Professor Rolf Tamnes

IFS Innsikt er et uformelt og fleksibelt forum for artikler, kommentarer og papere innenfor Institutt for forsvarsstudier arbeidsområder. De synspunktene som kommer til uttrykk i IFS innsikt, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

© Institutt for forsvarsstudier
Skippergata 17c
Postboks 890 Sentrum
N-0104 OSLO

President Obamas første nasjonale sikkerhetsstrategi (National Security Strategy of The United States – NSS 2010) ble offentliggjort 27. mai. Den har som intensjon å stake ut administrasjonens sikkerhetspolitiske hovedkurs, og anviser prioriteringer. Strategidokumentet gir en god innføring i grunnkonseptet som administrasjonen bygger sin politikk på. Det preges i for stor grad av en ren opplisting av saksfelter til å formidle hva som er Obamas prioriteringsliste. Strategien anviser heller ingen klare oppskrifter på hvordan administrasjonen rent konkret vil gå frem for å håndtere USAs hovedutfordringer. NSS 2010 etterlater derfor flere spørsmål enn den gir svar.

Uten at det uttrykkes i rene ordelag, kommer det tydelig frem i NSS 2010 at Obamas utenriks- og sikkerhetspolitikk har som mål å skape et nytt grunnlag for å kunne bevare USAs internasjonale makt og innflytelse. Det snakkes således mye om USAs lederskap og styrke. Nye internasjonale rammebetingelser gjør at USA må utnytte sine ressurser på en langt mer effektiv måte enn tidligere, samt også anlegge en smartere og mer sofistikert hovedstrategi enn det som tidligere var nødvendig for supermakten. Strategien har da som oppgave å identifisere de sentrale byggeklossene USA må benytte for å oppnå dette målet. NSS 2010 vektleger fire hovedkomponenter i denne sammenheng. Disse er:

1. **Reetablere det innenrikspolitiske fundament for USAs utenrikspolitikk.** En betydelig del av NSS 2010 brukes til å beskrive nødvendigheten av omfattende innenrikspolitiske tiltak og deres vitale betydning for USAs evne til å spille en lederrolle i internasjonal politikk. Først og fremst dreier det seg her om å gjenskape en slagkraftig amerikansk økonomi, men også en ny utdanningspolitikk, grønn energipolitikk og helsereform anses som kritisk viktige elementer for å kunne operere med det nødvendige hjemlige grunnlag for en slagkraftig utenrikspolitikk. Kort fortalt viser strategidokumentet at Obama-administrasjonen anser ”intern nasjonsbygging” som en helt nødvendig forutsetning for en vellykket utenriks- og sikkerhetspolitikk. Lykkes man ikke med dette er det som presidenten selv antyder i strategidokumentets forord, kun et tidsspørsmål før USA vil miste sin internasjonale lederrolle. I seg selv er det ikke noen nyhet at innenrikspolitikken på dette vis koples direkte til utenrikspolitikken, men det gjøres likevel med en tyngde som skiller denne sikkerhetsstrategien fra de som ble publisert under så vel Bush- som Clinton-perioden. Men selv om innenrikspolitikken tillegges en hovedrolle, er det likevel sparsomt med konkrete planer om hvordan Obama skal løse underskuddsproblemene og få slutt på den astronomiske opplåningen. Det kan også stilles spørsmål ved om den sentraliserte strategi som Obama synes å legge opp til i sine bestrebelser på å endre amerikansk innenrikspolitikk er forenlig med USAs desentraliserte politiske system og en samfunnskultur fundert i individualisme. Disse helt avgjørende problemene berøres overhodet ikke i NSS 2010.
2. **Bedre integrering av de ulike utenriks- og sikkerhetspolitiske instrumentene.** USAs maktpolitiske fortrinn har tradisjonelt vært at landet scorer høyt på samtlige typer kapabiliteter. Man har derfor hatt å gjøre med en maktpolitisk synergieffekt som skiller USA fra dets viktigste konkurrenter. Denne synergieffekten mistet USA langt på vei under Bush. Det fremgår tydelig av NSS

2010 at det er avgjørende viktig for Obama på nytt å kunne utnytte dette potensial. Derfor er en bedre integrering, og mer optimal bruk, av USAs ulike virkemidler det andre hovedpunkt i strategidokumentet. I strategien vektlegges således betydningen av å se så vel militærmakt, diplomati, etterretning som utviklingsmidler som ledd i en helhetlig politikk. Ikke minst advares det mot faren for overforbruk av USAs militære, noe som ikke minst kan svekke landets maktposisjon vis-à-vis de andre stormaktene. Og det argumenteres også sterkt for å få til en mer samkjørt budsjettprosess, hvor de ulike departementenes budsjetter sees i en sikkerhetspolitisk sammenheng og ikke blir konkurrenter i en komplisert amerikansk beslutningsprosess. Her er det verdt å merke seg hvordan både forsvarsminister Gates og forsvarssjef Mullen har engasjert seg sterkt for å øke utenriksdepartementets budsjett. Men det er ingen enkel oppgave å få den amerikanske kongressen, som i stor grad tenker budsjetter ut fra hva som tjener enkeltpolitikerne valgkrets, til å prioritere ut fra nasjonale interesser. Strategien anviser heller ingen oppskrift på hvordan en slik snuoperasjon skal gjennomføres.

3. **Vekt på kollektive institusjoner og internasjonal arbeidsdeling.** Gitt det rådende sikkerhetspolitiske utfordringsbildet og de relative maktforhold bygger NSS 2010 på en erkjennelse av at det er klare grenser for hva USA kan få til på egenhånd, og at større grad av internasjonal byrdefordeling er nødvendig. Det tredje hovedpunkt i strategien er derfor økt vekt på bruk av kollektive internasjonale ordninger. Det dreier seg både om bruken av etablerte ordninger, om å reformere gamle institusjoner og om å etablere nye former for samarbeid. Å få andre til å være med og dra lasset er åpenbart viktig, men samtidig synes det klart at økt vekt på bruk av institusjoner også er fundert i en tro på at ved å oppjustere denne arenaens betydning i internasjonal politikk, legger man også vekt på noe som USA bedre kan utnytte til sin fordel enn det de andre stormaktene er i stand til. Slik skal USA igjen vinne makt og innflytelse gjennom å være verdenspolitikkenes viktigste agendasetter, og gjennom å fronte fellesproblemer skal man også få andre til å ønske det samme som USA. Dette punktet i strategien er derfor svært sentralt for å gi innhold til det som ikke minst utenriksminister Clinton så ofte betegner som ”smart power”. Hvorvidt USA vil lykkes er et annet spørsmål. NATO beskrives som ”a cornerstone” i USAs bruk av institusjoner, men strategien gir ikke noe klart uttrykk for hva USA vil med NATO, annet enn at organisasjonen må oppdateres og reformeres. Ser man utover standardformuleringer, synes det å være temmelig uklart hvilken vekt NATO skal tillegges.
4. **Verdier.** Det siste hovedpunktet i NSS 2010 er behovet for at amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk alltid må inneholde en verdidimensjon. Dette er en erkjennelse av at USA aldri kan føre en rendyrket nyttepolitikk, men også ha demokrati og menneskerettigheter som viktige ingredienser. Ulike amerikanske administrasjoner har valgt ulike tilnærminger til hvordan verdiaspektet skal legges føringer på landets sikkerhetspolitikk. Bush inntok en ganske offensiv holdning der aktiv spredning av de amerikanske verdiene stod sentralt. Hos Obama anlegges det en mer forsiktig kurs der hovedvekten legges på at USA snarere skal fremstå som et eksempel til etterfølgelse enn at man aktivt skal promotere slike verdier internasjonalt. Verdispørsmålet

knyttes derfor ofte i strategidokumentet til hvilket syn på USA (who we are) man ønsker å fremme. Men selv om NSS 2010 understreker betydningen av å holde anerkjente normer og regler i hevd, får man uansett problemer i møte med internasjonal terrorisme og de tiltak som anses som nødvendige for fysisk beskyttelse av USA. Guantanamo-fangene og utstrakt bruk av førerløse fly for likvidering av terrorledere i andre land er ikke helt enkelt å forene med de idealistiske prinsipper man anfører i strategidokumentet.

Som man ser, preges NSS 2010 av helhetlig tenkning, en realistisk vurdering av USAs internasjonale posisjon og av hva som er nødvendig for best mulig å sikre landets makt og innflytelse. Strategien beskriver et ganske subtilt opplegg for å sikre USAs internasjonale maktposisjon. Likevel lider strategien av at alle de ulike delene av det amerikanske sikkerhetspolitiske beslutningsapparatet skal få med sine kjepphester, og den maglende prioritering som dette medfører. Ofte henfaller man i strategidokumentet til rene programerklæringer der det i stedet hadde vært behov for fortelle hva som er nødvendige tiltak.

På den annen side kan det hevdes at en viss uklarhet er nødvendig for å åpne for fortløpende manøvrering i en tid der nettopp fleksibilitet og tilpasning er nøkkelord for å ivareta amerikanske interesser i en tid preget av skiftende rammebetingelser.