

IFS Info 6/2006

Svein Melby
Johannes Rø
Olof Kronvall
Anders G. Romarheim

Supermaktens begrensning

Perspektiver på Bush-
doktrinens utvikling

Om forfatterne

Svein Melby

(f. 1951) er leder for Senter for transatlantiske studier ved IFS og seniorforsker på amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk. I 2004 gav han ut boken *Bush-revolusjonen i amerikansk utenrikspolitikk* på Aschehoug.

E-post: svein.melby@ifs.mil.no

Johannes Rø

(f. 1980) er statsviter fra Universitet i Oslo og har særlig arbeidet med politisk teori. Han arbeider som stipendiat ved Senter for transatlantiske studier ved IFS med et doktorgradsprosjekt om drivkreftene bak USAs sikkerhetspolitikk i George W. Bushs første presidentperiode. I 2006 har han også gitt ut IFS-Infoen: *Hva er rettferdig krig i et asymmetrisk trusselbilde?*

E-post: johannes.roe@ifs.mil.no

Olof Kronvall

(f. 1972) er historiker og disputerte i 2003 med en avhandling ved Stockholms universitet om Finlands rolle i svensk sikkerhetspolitikk 1948–1962. Han har arbeidet ved Försvarshögskolan i Stockholm, men vil i løpet av 2006 bli ansatt som forsker ved IFS. Kronvall arbeider for tiden med amerikanske militære doktriner og var i 2005–2006 gjesteforsker ved George Washington University, Washington D.C.

E-post: Olof.Kronvall@fhs.se

Anders Romarheim

(f. 1976) er cand.polit. med hovedfag i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo. Romarheim er forsker ved Senter for transatlantiske studier, IFS. I tillegg til fokuset på USA og amerikansk politikk generelt har Romarheim krigen mot terrorisme og strategisk politisk kommunikasjon som interessefelt. Romarheims hovedoppgave i statsvitenskap hadde tittel: *Crossfire of Fear: Propaganda in the US War on Terrorism*.

E-post: a.romarheim@ifs.mil.no

Innhold

Supermaktens begrensning Perspektiver på Bush-doktrinenens utvikling Innledning av Svein Melby	7
Stormaktspolitikkenes renessanse? av Svein Melby	9
NSS 2002	10
NSS 2006	11
Konklusjon	13
Våpenhvile i forkjøpskrigen – uendret strategi, endret praksis? av Johannes Rø	15
Ingen forskjell mellom NSS 2002 og NSS 2006	15 15
Likevel en forskjell mellom NSS 2002 og NSS 2006?	16
Tese 1: “Den-som-nøler-har-tapt-tesen”	17
Tese 2: “Prøve og feile-tesen”	20
Synen på europeiska allierade och partnerländer av Olof Kronvall	23
Inledning	23
Principiell syn på allianser, koalisjoner och partners	24
Synen på transatlantiskt samarbeite	24
Avslutning och utblick	26
Nasjonal sikkerhet blant demokratier og tyrannier av Anders G. Romarheim	29
Sikkerhet og demokrati	30
Omtale av enkeltstater	32
Avslutning	33
Summary	35
Kilder	37

Supermaktens begrensning

Perspektiver på Bush-doktrinens utvikling

Innledning av Svein Melby

Scroll down to read an English summary of this article.

Bush-administrasjonen publiserte i mars 2006 sin andre utgave av *The National Security Strategy of The United States* (NSS 2006). Den første som ble publisert i september 2002 (NSS 2002), vakte betydelig oppsikt og blir ofte betraktet som selve grunnlagsdokumentet for den omlegging av amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk som fant sted under administrasjonens første periode. Det var her man fant den prinsipielle argumentasjon om forkjøpskonseptet, USAs økte vilje til å handle på egen hånd, den offensive tilnærming til å bekjempe terrorisme, militærmaktens sentrale rolle og ikke minst intensjonen om å demokratisere Midtøsten. Den sterkt idealistiske retorikken i presidentens andre innsettelsestale, 20. januar 2005, der spredning av liberale verdier ble gjort til en direkte forutsetning for amerikansk sikkerhet, syntes å indikere at Bush var fast bestemt på å videreføre hovedlinjene i sin utenriks- og sikkerhetspolitikk. Problemene i Irak, personendringer i den utenrikspolitiske toppedelse og større åpenhet for andre lands motforestillinger skapte like fullt forventninger i omverdenen om den motsatte utvikling, nemlig at Bush i sin andre periode ville slå inn på en forsiktigere og mer multilateralt preget kurs.

De kryssende signalene om så vel kontinuitet som endring bidro til å skape ekstra spenning rundt lanseringen av administrasjonens nye strategidokument. Ville

dette bekrefte presidentens innsettelsestale, eller ville strategidokumentet i stedet underbygge utsiktene til endring? Selv om NSS-dokumentene ikke inneholder entydige oppskrifter på hvordan en amerikansk administrasjon vil opptre i konkrete sikkerhets- og utenrikspolitiske spørsmål, er den uten tvil det viktigste enkeltokumentet når det gjelder administrasjonens grunnleggende tenkemåte. Dessuten beskriver NSS den analyse av utfordringene og mulighetene som legges til grunn for administrasjonens langsiktige prioriteringer. Så selv om NSS derfor bare utgjør en del av grunnlaget for en totalanalyse av spørsmålet om kontinuitet eller endring i amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk, inneholder den alltid viktige spor vedrørende dette spørsmål.

Å jakte på slike spor utgjør hovedintensjonen med denne kortfattede studien. I stedet for å gjennomføre en generell analyse av NSS 2006 og hvordan den står i forhold til 2002-utgaven, retter vi søkelyset mot sentrale enkeltaspekter ved strategidokumentet.

I studiens første artikkel foretar jeg en vurdering av stormaktpolitikken plass og betydning. Hovedspørsmålet som søkes belyst, er om NSS 2006 gjenintroduserer geopolitikken som styrende premisse, eller om utformingen av amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk fortsatt vil bli dominert av kampen mot terrorisme slik NSS 2002 la opp til. Johannes Rø analyserer i sitt bi-

drag forkjøpskrigens rolle. Foruten å gi en vurdering av kontinuitet/diskontinuitet i forhold til NSS 2002, reiser han spørsmålet om hvorvidt viktige innenrikspolitiske endringer i USA uansett vil innebære at hele forkjøpskonseptet vil måtte få en annen betydning i konkret amerikansk politikk enn tilfellet var i perioden etter terrorangrepene 11. september 2001. I sin artikkel retter Olof Kronvall fokus mot den betydning som allianser, koalisjoner og partnere tillegges i NSS 2006. Gjennom å analysere graden av kontinuitet og endring når det gjelder det prinsipielle syn på dette, tar denne artikkelen for seg selve kjernespørsmålet om forholdet mellom unilaterisme og multilateralisme i amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Anders G. Romarheim avslutter studien med å se på bruken av sentrale begreper som sikkerhet og demokrati, og om hvordan man omtaler ulike stater. Spørsmålene han reiser er om sikkerhetsbegrepet har fått en ny definisjon i NSS 2006, hvorvidt demokrati og demokratiseringsspørsmål er enda sterkere betont enn i NSS 2002 og om den siste utgaven nå i større grad enn forgjengeren er mer konkret i sin vurdering av ulike stater.

Studien inneholder fire separate analyser av enkeltdeler av Bush-administrasjonens nasjonale sikkerhetsstrategi. Selv om alle bidragsyterne har gitt hverandre kommentarer og kritikk underveis, står hver enkelt eneansvarlig for sin artikkel.

Stormaktspolitikkenes renessanse?

av Svein Melby

Er global maktpolitikk i ferd med å gjenerobre posisjonen som hovedpremiss i utformingen av amerikansk sikkerhets- og utenrikspolitikk, eller vil anti-terrorkrigen fortsatt styre Bush-administrasjonens strategiske prioriteringer? Å nærme seg et svar på dette spørsmål er siktemålet med denne artikkelen, et svar som også vil fortelle mye om balanseforholdet mellom idealisme og realpolitikk i USAs politikk overfor omverdenen.

Som nærmeste utenrikspolitiske medarbeider til presidentkandidat George W. Bush skrev Condoleezza Rice vinteren 2000 en artikkel i *Foreign Affairs* under tittelen "Promoting the National Interest". Som overskriften antyder argumenterte hun her for en amerikansk utenrikspolitikk basert på tradisjonelle nasjonale interesser og en geopolitisk tilnærming der forholdet til de andre stormaktene var hovedfokus. Med andre ord, synspunkter helt i tråd med den realpolitiske tradisjon som hun ble oppfattet å være en representant for.¹ Selv om idealisme-elementet var til stede, resonnererte også Bush langs de samme linjer i den første store tale om utenrikspolitikken som han holdt ved Reagan Library i Simi Valley i California 19. november 1999.² Ikke minst gjaldt dette den

vekt som ble lagt på forholdet til de andre stormaktene, og da særlig Kina og Russland. Mye av den kritikken som kretsen rundt Bush reiste mot Clintons utenrikspolitikk gikk da også ut på at denne i for liten grad var forankret i en geopolitisk analyse av USAs langsiktige strategiske interesser, og at tilfeldigheter og begivenheter derfor fikk prege prioriteringene med den følge at trivielle ting trakk oppmerksomheten bort fra håndteringen av de viktige sakene.

Ikke desto mindre førte begivenhetene 11. september 2001 til at realpolitikkenes storstrategiske tenkemåte raskt ble forlatt, også av Bush-administrasjonen. I stedet anla man en tilnærming dominert av en enkelt sikkerhetspolitisk sak, en sak overordnet alt annet.³ Mens Bush opprinnelig hadde tatt til orde for å formulere utenrikspolitikken ut fra et stormaktsdominert geopolitisk perspektiv, ble politikken under hans første termin derfor helt styrt av behovene for effektivt å bekjempe trusselen fra internasjonal terrorisme. Dermed ble to kriger igangsatt ut fra anti-terror motiver, tilsynelatende uten særlig hensynstagen til de enorme implikasjoner som forspillet, forløpet og resultatet av disse kunne ha for den langsiktige storpolitiske ut-

1 Se Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest", *Foreign Affairs*, January/February (2000). For mer om de ulike hovedretningene i den amerikanske utenrikspolitiske debatten, se Svein Melby, *Bush-revolusjonen* (Aschehoug: Oslo, 2004).

2 Tale av George W. Bush, "A Distinctly American

Internationalism", Ronald Reagan Presidential Library, Simi Valley, California, 19 November, 1999 (Mount Holyoke College [online 6 sep]).

3 For en samlet analyse av årsakene til den endrede amerikanske utenrikspolitikk etter 11. september, se Melby, *Bush-revolusjonen*.

vikling og derigjennom grunnlaget for USAs internasjonale maktposisjon. Det ensidige, fryktbaserte fokus på terror-problemet banet også veien for en markant idealistisk dreining av det utenrikspolitiske tenkesettet, for terrorproblemet ble ansett bare å kunne løses ved demokratisering av den muslimske verden. En enkeltsak og en idealistisk tenkemåte hadde med andre ord blitt retningsgivende for utformingen av amerikansk utenrikspolitikk, stikk i strid med det overordnede geopolitiske perspektiv og den realpolitiske holdning som Bush og Rice med tyngde hadde tatt til orde for før presidentvalget i 2000.⁴

NSS 2002

Denne endimensjonale tilnærmingen til utenriks- og sikkerhetspolitikken kom tydelig til uttrykk i administrasjonens første offisielle sikkerhetspolitiske strategidokument som ble publisert i september 2002 (NSS 2002). Det totalt dominerende fokus er her rettet mot terrortrusselen, og hele strategien er formulert ut fra hvordan man skulle rykke frem for best mulig å hindre nye og enda verre handlinger av det slag man hadde opplevd 11. september 2001. Terrorfokuset baner veien for kraftig økt vektlegging av forkjøpskonseptet og mulighetene for preventiv bruk av militær makt. Også betydningen av og synet på USAs relasjoner til de øvrige stormaktene er gjort ut fra en anti-terror dominert betraktningssmåte. Kombinert med et svært optimistisk syn på USAs relative maktposisjon bidro dette til å skape den oppfatning at en ny fase i stormaktspolitikken kunne innledes. Der skulle tradisjonell militær rivalisering erstattes med samarbeid om de store sikkerhetspolitiske utfordringene, blandet opp med fredelig kappestrid på det økonomiske og teknologiske området. Man anså nemlig at USA var blitt så militært overlegen, at grunnlaget for reell konkurranse ikke lenger var til stede. Samtidig ble alle stormaktene oppfattet å befinne seg på samme

side i terrorkrigen.⁵ I tillegg la man til grunn en gjennomgående optimistisk analyse av den pågående demokratiseringsprosessen både i Russland og i Kina. Denne ville i sin tur viske ut de ideologiske forskjellene og bane veien for ytterligere stormaktssamarbeid. I NSS 2002 heter det således at "...recent developments have encouraged our hope that a truly global consensus about basic principles is slowly taking shape".⁶ Vi ser med andre ord en tilnærming til stormaktspolitikken milevidt unna de realpolitiske prinsipper som jo tilsa en tilnærmet lovmessig rivalisering mellom verdenspolitikken sentrale aktører, særlig på det sikkerhetspolitiske området.

Troen på en ny era i stormaktspolitikken gjaldt fremfor alt forholdet til Russland. Således konstaterte man i NSS 2002 at USA og Russland ikke lenger var strategiske motpoler, og at endringene som enten hadde funnet sted eller var på gang i Russland skapte et betydelig potensial for et langsiktig samarbeid mellom de to innenfor det euro-atlantiske felleskap.⁷ Selv om man riktignok forsiktig antydte behovet for å utvise en viss edruelighet vedrørende forholdet til Russland, næret man åpenbart store forventninger til at Russland med økende hastighet ville bevege seg henimot noe som lignet et vestlig demokrati, og at landet ville bli en nær alliert for USA i kampen mot internasjonal terrorisme. Også i forholdet til Kina ble mulighetene for strategisk samarbeid poengtert, og det ble understreket at det amerikansk-kinesiske forholdet var avgjørende for fred og stabilitet i Asia. Selv om man også her uttrykker en viss optimisme med hensyn til demokratiutviklingen, betoner man i større grad den usikkerhet som omga Kinas intensjoner og landets politiske utvikling, enn tilfellet er for Russland. Således understrekes det at Kina på dette tidspunkt

4 For en samlet og prinsipiell kritikk av Bush-administrasjonens utenrikspolitikk, se Francis Fukuyama, *America at the Crossroads. Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy* (Yale University Press: New Haven, 2006).

5 Dette var et hovedpoeng i presidentens tale ved West Point, 1 June 2002 som er å anse som en forløper til NSS 2002. George W. Bush, "President Bush Delivers Graduation Speech at West Point", United States Military Academy, West Point, New York, 1. juni 2002 (The White House [online 6 sep]).

6 Se The White House, *The National Security Strategy*, September 2002 ([online 6. sep]), s. 26 (heretter forkortet til NSS 2002).

7 Ibid.

fortsatt befant seg på et "utdatert spor" og at betydelige politiske kurskorrigeringer var påkrevd.⁸ Men også i Kina-analysen var kjølig realpolitisk maktanalyse til en viss grad erstattet av anti-terrorismefunderte forhåpninger.

I tillegg til vurderingene av Russland og Kina inneholdt stormaktsdelen i NSS 2002 en telegrampreget opplisting av USAs relasjoner til de andre maktsentra. I sum utgjør ikke avsnittet om stormaktene noen sentral og profilert del av NSS 2002, og de vurderingene som gjøres er sterkt influert av de referanserammer som terrorisme-spørsmålet setter. Med andre ord en behandling som klart indikerer hvordan Bush-administrasjonen på dette tidspunkt hadde distansert seg fra sin realpolitiske utgangsposisjon.

NSS 2006

I utgangspunktet kan det virke som stormaktsaspektet blir gitt omtrent samme behandling i NSS 2006, og at man derfor befinner seg like langt unna den realpolitiske tenkning som i etterkant av terrorangrepene. Således gjentas eksempelvis det synspunkt at stormaktene befinner seg på samme side i kampen mot internasjonal terrorisme, og muligheten for en bredere stormaktskonsensus understrekes fortsatt.⁹ Ved et nærmere studium finner man like fullt interessante nyanseringer og endringer som i sum tilsier at stormaktsdimensjonen er oppjustert i betydning, og at analysene innenfor dette området er i ferd med å bevege seg noe bort fra det ensidige terrorisme-fokus og tilbake til mer tradisjonell amerikansk geopolitisk tilnærming. Med andre ord finnes det innenfor denne delen av NSS 2006 visse symptomer på at realpolitikken er i ferd med å gjenvinne noe av sin opprinnelige posisjon hos Bush-administrasjonen. Jeg skal kort forklare hvorfor det er grunnlag for å trekke en slik slutning.

For det første gis det en fyldigere dekning

av stormaktsspørsmålene i NSS 2006 enn i forgjengeren, i seg selv et signal om generelt større vektlegging. Men mer interessant er måten man nærmer seg dette området på. Her kan man slå fast at språkbruken er mer nøktern, og at den generelle vurdering inneholder et større innslag av realpolitisk tenkning enn tilfellet var i 2002 utgaven. Således er det grunn til å merke seg at følgende angis som første hovedprinsipp når det gjelder USAs forhold til de andre stormaktene:

First, these relations must be set in their proper context. Bilateral policies that ignore regional and global realities are unlikely to succeed.

Fortolkninger innebærer alltid en viss usikkerhet, men mye tyder på at den amerikanske administrasjonen ved å ordlegge seg på dette vis ønsker å signalisere at USAs forhold til de øvrige hovedaktørene i internasjonal politikk vil formuleres ut fra en samlet global strategi. Dermed vil stormaktspolitikken bli vurdert ut fra overordnede forutsetninger, og ikke lenger primært som ledd i en anti-terrorfokuset strategi. Videre listes det i NSS 2006 også opp en rekke tilleggskrav til utformingen av stormaktspolitikken, inkludert de transatlantiske relasjonene, som tydelig signaliserer at globale maktpolitiske motiver nå tillegges større vekt.¹⁰

At stormaktsproblematikken "angripes" ut fra et geopolitisk tenkesett er som allerede antydnet i seg selv en viktig indikasjon på økt innslag av realpolitisk tenkning. Men dette inntrykkes styrkes i enda større grad av den langt mer nøkterne og til dels skeptiske grunntone som preger vurderingen av stormaktsforholdene generelt, og ganske spesielt når det gjelder utviklingen i Russland og Kina. Det har også vært stille omkring tanken om det nye stormaktssystemet som Bush lanserte i sin tale 1. juni 2002. Man ser derfor ut til å vende tilbake til den grunntanke at det neppe er mulig å fjerne interessemotsetningene fra stormaktspolitikken slik man en tid i etterkant av 11. september var tilbøyelig til å ville mene.

8 For mer om vurderingen av Kina og det amerikansk-kinesiske forholdets muligheter, se NSS 2002, s. 27.

9 Se The White House, *The National Security Strategy*, March 2006 (online 6. sep), s. 36 (heretter forkortet til NSS 2006).

10 Mer om disse, se NSS 2006, s. 35-37.

Den mer kritiske, og til dels mer pessimistiske, tilnærmingen kommer klarest til syne i analysen av Russland. Mens NSS 2006, spesielt når det gjelder stormaktsavsnittet, er betydelig fyldigere og mer konkret enn 2002-utgaven, er omtalen av Russland blitt redusert, og nå sidestilt med omtalen av andre regioner. Men enda viktigere er den til dels svært kritiske vurdering som gjøres av utviklingen i russisk politikk. Her sies det rett ut at forholdet mellom USA og Russland avhenger av hva som skjer med demokratiutviklingen i Russland og at "recent trends regrettably point toward a diminishing commitment to democratic freedoms and institutions".¹¹ Med andre ord anlegger NSS 2006 det syn at forholdet til Russland i beste fall er usikkert, og at det meget vel kan bli preget av økende problemer og motsetninger. Så mens 2002 utgaven av NSS bygget på store forhåpninger om forholdet til Russland, er tonen nå en ganske annen. Man vet ikke lenger hvilket Russland man vil få å gjøre med i tiden fremover. Men mellom linjene ligger det en antydning om å være forberedt på at forholdet vil bli forverret. I den senere tid har man også hatt noen episoder som underbygger en slik antakelse. Cheneys tale i Baltikum, der han i sterke ordelag kritiserte Putins politikk og den tidvis ampre tone mellom Putin og Bush på pressekonferansen under G8-møtet i St. Petersburg i juli, er eksempler på dette.¹²

Mens NSS 2006 i hovedsak beskriver Russland som en usikkerhetsfaktor som kan representere problemer for USA, fremstår Kina uten tvil som den viktigste enkeltutfordrer for amerikansk utenrikspolitikk. Dette kan leses ut av det enkle faktum at Kina vies klart mest plass under stormaktsavsnittet i strategidokumenter, men enda tydeligere ut fra den analyse man gjør av Kina og utviklingen i kinesisk politikk. Nesten uansett hvilken kurs Kina velger, fremstår landet i følge NSS

2006 som den fremste maktpolitiske aktør USA må forholde seg til i verdenspolitikken. Likevel anser man det å være stor forskjell på hvilken kinesisk utfordring man vil bli stilt overfor, alt etter hvilken linje Kina velger. I følge NSS 2006 må det være et overordnet mål for USA å få stimulert Kina til å bli en integrert del av verdenspolitikken og et aktivt medlem i ulike sentrale institusjoner. Dette er da nært koplet sammen med en intern demokratisk utvikling. I så fall kan utfordringen fra Kina møtes primært med en amerikansk politikk, der økonomiske, teknologiske, institusjonelle og politisk-kulturelle instrumenter blir sentrale. Men det er åpenbart at muligheten for kinesisk militær ekspansjon og en politikk preget av fysiske maktmidler også anses som en reell, ja kanskje mer sannsynlig, utviklingsvei i kinesisk politikk. Derfor tar også NSS 2006 klart til orde for at USA må forberede seg på å måtte møte et Kina som slår inn på en slik kurs. I NSS 2006 oppsummeres Kinapolitikken på følgende treffende måte: "Our strategy seeks to encourage China to make the right strategic choices for its people, while we hedge against other possibilities."¹³

Endringene i analysene av Russland og Kina er selvsagt interessante, men kanskje enda mer iøynefallende er den oppjustering som India og det indisk-amerikanske forhold har fått. Dette kan ses i sammenheng med Indias styrkede posisjon i verdensøkonomien. NSS 2006 mer enn antyder at India, sett med amerikanske øyne, nå blir vurdert som kanskje USAs fremste fremtidige støttespiller ved siden av Storbritannia. I alle fall reises det store forhåpninger om en slik utvikling, selv om det er verdt å understreke at oppfyllelsen av disse i stor grad er avhengig av den politiske utvikling i India. Således poengteres alle de politiske og systemmessige fellestrekkene mellom USA og India, og den felles interesse de begge har i kampen mot internasjonale terrorisme. Den oppjusteringen av forholdet til India som NSS 2006 legger opp til, har også klart kommet til syne, blant annet gjennom den avtale om kjernefysisk samarbeid som ble inngått

11 Se NSS 2006, s. 39.

12 For mer om Cheneys kritikk av russisk politikk, se Cheney, Richard: "Vice President's Remarks at the 2006 Vilnius Conference", Reval Hotel Lietuva, Vilnius, Lithuania, 4 May 2006 (The White House [online 6 sep]). Når det gjelder den noe ampre tonen på pressekonferansen mellom Bush og Putin, se bl.a. Joseph Curl, "Bush, Putin butt heads over democracy", *The Washington Times*, July 16, 2006.

13 NSS 2006, s. 42.

ved besøket president Bush avla i India i mars 2006.¹⁴ Den økte vekt på forholdet til India bør også koples sammen med en generell oppjustering i NSS 2006 av USAs forhold til sine tradisjonelle allierte, særlig i Asia og da i første rekke Japan. I samme kategori faller også Australia.

Konklusjon

I sum inneholder stormaktsavsnittet i NSS 2006 viktige nyanseringer og omprioriteringer som indikerer at det ligger globale amerikanske maktpolitiske betraktninger bak det hele. De ulike sekvensene i omtalen av stormaktsspørsmålet er koordinert ut fra en helhetlig tilnærming, og temaet håndteres på en nøktern og edruelig måte. Derfor indikerer stormaktsavsnittet i NSS 2006 en viss renessanse for tradisjonell maktpolitikk og dermed også for realpolitikken. Selvsagt skal man være forsiktig med å trekke dette for langt, men likefullt anviser NSS 2006, sammenholdt med administrasjonens faktiske handlingsmøter innenfor dette området av utenrikspolitikken, et globalt maktpolitisk fundert mønster som NSS 2002 manglet. Således ser man at gravitasjonspunktet for amerikansk politikk forskyves stadig mer mot Asia (Midtøsten og Golf-området inkludert), og at USA er i ferd med å bygge opp sine stormaktsforbindelser på en slik måte at man står best mulig rustet til å håndtere de potensielle problemer og utfordringer som Kina, eventuelt Russland, kan forårsake i tiden som kommer. Selv om administrasjonen er seg svært bevisst med å unngå enhver offentlig antydning om at oppjusteringen av forholdet til India har en slik bakgrunn, kan

omprioriteringen av USAs forhold til dette landet bare gis mening hvis den plasseres i et langsiktig strategisk resonnement.

Kanskje anviser NSS 2006 og dens håndtering av stormaktsforholdene en linje som med tiden kan ta form av en ny utgave av den såkalte Nixon-doktrinen fra 1970-tallet der USA forsøkte å bygge deler av sin globale innflytelse på etablering av USA-allierte regionale maktsentra. Iran var som kjent en viktig byggekloss i Nixon-doktrinen. Det er langt frem til at den politikken som NSS 2006 anviser konturene av vil ha slike effekter. NSS 2006 trekker jo spesielt frem Iran som en sikkerhetspolitisk hovedutfordring. Men i den grad Bush-administrasjonen på nytt pusser støvet av den realpolitiske tilnærming, kan vi stå foran så vel interessante som overraskende vendinger i utformingen av fremtidens amerikanske utenrikspolitikk.

14 For å supplere NSS 2006 mht. administrasjonens analyse av India, se Condoleezza Rice, "Our Opportunity With India", *The Washington Post*, March 13, 2006. Se også "The India Imperative. A conversation with Robert D. Blackwill", *The National Interest*, Summer 2005. Blackwill var USAs ambassadør til India i perioden 2001–2003 og senere en nær medarbeider til Rice i National Security Council. Hans vurderinger har derfor trolig betydelig innflytelse på administrasjonens India-analyse. Et ytterligere verdifullt bidrag til den amerikanske India-debatten finnes i Ashton B. Carter, "America's New Strategic Partner?", *Foreign Affairs*, July-August (2006).

Våpenhvile i forkjøpskrigen – uendret strategi, endret praksis?

av Johannes Rø

I det følgende skal jeg undersøke forkjøpskrigens betydning i de to sikkerhetsstrategiene utgitt i løpet av George W. Bushs regjeringstid. Først skal jeg sammenfatte forkjøpskrigsresonnementet og slå fast at det at det ikke finnes noen substansielle forskjeller mellom versjonene som gis i NSS 2002 og NSS 2006. Deretter skal jeg legge frem to teser som begge antyder at iverksettelsen av en ny forkjøpskrig har fått betydelig redusert sannsynlighet i dag. Den ene tar utgangspunkt i at opprivende følelser utløst av 9/11 i mindre grad påvirker dagens amerikanske beslutninger. Dette reduserer tendensene til hastverk, utålmodighet og ugrundighet, tendenser som sannsynliggjorde forkjøpskrig like etter 9/11. Den andre tesen tar utgangspunkt i at USA gjennom sin Irakpolitikk har skaffet seg et forbedret militært og utenom-militært erfaringsgrunnlag som gjør at rasjonell konsekvensanalyse, når alt kommer til alt, taler imot nye forkjøpskriger. De som etter å ha lest NSS 2006 frykter nye amerikanske forkjøpskriger kan trygt moderere sin bekymring.¹ På tross av insistering på forkjøpskrig som politisk opsjon, tyder den-

ne analysen på at sjansene er små for en ny forkjøpskrig under George W. Bushs ledelse.

Ingen forskjell mellom NSS 2002 og NSS 2006

Leser man Bush-administrasjonens to sikkerhetsstrategier parallelt og sammenlikner hvilken funksjon forkjøpskrigen er tiltenkt, blir man slått av et påtakelig sammenfall. I NSS 2006 gjentas, utdypes og konsolideres forkjøpskrigsresonnement fra NSS 2002. Resonnementet kan mer presist betegnes som *maximin*-begrunnelsen² for forebyggende krig og kan sammenfattes slik:

I et trusselbilde kjennetegnet av aktørmangfold, fiendtlige intensjoner, ekstremt dødelige våpen og ualminnelig usikkerhet forbeholder USA seg retten til å bruke militære midler for å forebygge angrep som potensielt kan ramme nasjonen og dens allierte. Fordi skadene ved å unnlate forebyggende virksomhet potensielt kan være ekstremt store, kan USA ikke tillate seg å vente til et angrep inntreffer, før landet vurderer militære mottiltak. Angrep anses dermed som et nødvendig forsvarsmiddel.

Dessuten øker risikoen ved handlingsunn-

1 Sverre Lodgaards analyse av NSS 2006 eksemplifiserer en slik frykt. Han skriver: "Etter 11. september er USA rede til å føre krig mot roverstater og terrorister i preventive øyemed, om igjen og om igjen, og alene om nødvendig" (mine uthevelser). Jf. Sverre Lodgaard, "USAs nye sikkerhetsstrategi", *Aftenposten*, 9. april 2006. Prediksjonen "om igjen og om igjen" etter mitt syn diskutabelt.

2 "Maximin strategy, a strategy that maximizes an agent's minimum gain, or equivalently, minimizes his maximum loss". Jf. Robert Audi, *The Cambridge Dictionary of Philosophy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), s. 543.

latelse desto større trusselen er. Terrorangrep med masseødeleggelsesvåpen kan forårsake uoverskuelig menneskelig lidelse og sågar true en stats overlevelse. Derfor svarer det seg å overvurdere fremfor å undervurdere trusselen. Den bør betraktes som *overhengende*, selv om det er, og ofte forblir, usikkert når og hvor fienden slår til. USA vil stå seg på å handle som om de verste spådommene slår til. Viser de verste spådommene seg å være gale, vil utfallet likevel være bedre enn om man i stedet baserte seg på mer forhåpningsfulle spådommer og tok feil. Kombinasjonen av moderne våpenteknologi og statsløs, religiøs fanatisme gir opphav til en trussel det simpelthen ikke er mulig å leve med. Avskrekking er dessuten bare i begrenset grad virksomt overfor slike trusler. Derfor tvinges USA i ekstreme tilfeller til å gå til krig for å eliminere selve trusselen. Offensiv krig er således et nødvendig handlingsalternativ gitt det 21. århundrets trusselsituasjon.

For å belegge påstanden om at strategiene tillegger dette resonnementet identisk betydning, vil det være tilstrekkelig med et kort, men vesentlig, sitat fra hver strategi. (Tallene i parentes indikerer sammenfallende meningsinnhold.) I 2002-utgaven het det:³

[T]oday's security environment [is] more complex and dangerous (1) ... The United States has long maintained the option of preemptive action to counter a sufficient threat to our national security (2). The greater the threat the greater the risk of inaction – and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves (3), even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack (4). To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act pre-emptively (5).

Innholdsmessige uforandret, men med små språklige variasjoner,⁴ kan man i 2006-

3 NSS 2002, s. 13, 15.

4 Spesielt én språklig variasjon er verdt å legge merke til: Mens det i 2002 het "the US has long maintained the option" skrev man i 2006 "we do not rule out" bruk av forkjøpskrig. Man kan hevde at "å ikke urelukke" kan tolkes dit hen at sannsynligheten er noe lavere enn om man skriver "oppretholder muligheten for". Riktignok er dette en språknyanse som ikke røkter ved

utgaven lese:⁵

The security environment confronting the US today is radically different from what we have faced before (1) ... If necessary, however, under long standing principles of self defence, we do not rule out the use of force before attacks occur (2 og 5), even if uncertainty remains to the time and place of the enemy's attack (4). When the consequences of an attack with WMD are potentially so devastating, we cannot afford to stand idly by as grave dangers materialize (3). This is the principle and logic of preemption.

På tross av fire år med folkerettslig,⁶ normativ⁷ og pragmatisk kritikk,⁸ prinsipiell fordømmelse i FNs "High-level Panel"⁹ og akademisk insistering på gal begrepsbruk¹⁰ kan man konstatere at Bush-administrasjonen ikke endrer kurs: "The place of pre-emption in our national security strategy remains the same".¹¹ Det er ikke til å misforstå: Når det gjelder prinsippet om forkjøpskrig er det ingen endring å spore i sikkerhetsstrategien fra 2006. Kan det likevel tenkes at noe er endret?

Likevel en forskjell mellom NSS 2002 og NSS 2006?

Jeg skal legge frem to teser som begge peker i retning av at forkjøpskrigskonseptet, på

det faktum at forkjøpskrigspolitikken står fast.

5 NSS 2006, s. 18, 23.

6 Bruce Ackerman, "But What's the Legal Case for Preemption?", @YLS (2002) (Yale Law School [online 27. jan. 2006]).

7 Jürgen Habermas, *Der gespaltene Westen* (Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 2004), s. 178.

8 Francis Fukuyama, *After the Neocons. America at the Crossroads* (London: Profile Books, 2006), s. 84–92.

9 United Nations High-level Panel, "A more secure world: Our shared responsibility", United Nations, 2004, [online 1. jun. 2006], s. 63–64.

10 For eksempel: Lawrence Freedman, "Prevention, Not Preemption", *The Washington Quarterly*, vol. 26 (2003): 113, John Lewis Gaddis, "Bush and the World, Take 2. Fixing His Grand Strategy", *Foreign Affairs* Jan/Feb (2005): 2–15, Ivo Daalder og James Steinberg: "The future of preemption", *The American Interest*, vol. 1, no. 2 (2005): 30–39 og Donald C.F. Daniel, Peter J. Dombrowsky og Rodger A. Payne, "The Bush Doctrine Is Dead; Long Live the Bush Doctrine?", *Orbis: Elsevier Limited on behalf of Foreign Policy Research Institute* (Spring 2005): 205.

11 NSS 2006, s. 23.

tross av identisk formulering i NSS 2002 og NSS 2006, likevel vil få en annen praktisk betydning i politikken i kjølvannet av 2006-publiseringen enn den fikk i kjølvannet av 2002-publiseringen. Tesene intenderer ikke å gi en uttømmende forklaring på amerikansk politikk etter 9/11, men søker snarere å *bidra til* å forklare hvorfor iverksettelsen av forkjøpskrig har fått redusert sannsynlighet i dag, på tross av konstante forhold som neokonservativ ideologi, Bushs individuelle kvaliteter og amerikansk politisk kultur. De fleste atferdsforklaringer av denne typen tar utgangspunkt i to forhold ved en aktør: aktørens intensjoner (vilje) og muligheter (evner). Mens andre bidrag¹² har stilt spørsmål ved USA muligheter eller evner til å gjennomføre flere forkjøpskriger, analyseres i dette bidraget intensjons- eller viljeskomponenten. Tesene som lanseres bygger dessuten begge på antakelsen om at amerikanske myndigheter forsøker, men bare i begrenset grad lykkes med, å etterleve kravene til rasjonell handling, noe det er all grunn til å tro.

Tese 1: "Den-som-nøler-har-tapt-tesen"¹³

9/11 har, med rette, vært betegnet som et kollektivt amerikansk traume.¹⁴ Et traume er en ekstrem emosjonell påkjenning som ofte involverer flere opprivende følelser. Spørreundersøkelser viser at 9/11 utløste et skred av sterke følelser i den amerikanske befolkningen.¹⁵ Det er nærliggende å tenke seg at både frykt, sinne, rettfærdig harme, skam og angst dominerte amerikaneres følelsesliv.¹⁶ Jeg skal gå ut fra den forenkling

at stemninger i folket, hva man kan kalle samfunnets følelser, i noen grad påvirker politiske beslutninger.¹⁷

Det er en troverdig og godt belagt antakelse at sterke følelser påvirker og potensielt forpurrer optimale betingelser for rasjonell atferd. Hodestups forelesket er det mange som overser åpenbare problemer med sin utkårede, forurettede og hevntørstige personer er uegnede dommere i straffesaker. Troverdig og godt belagt er også antakelsen om at enkelte følelser har en *tendens* til å bli etterfulgt av en bestemt type handling. Sammenhengen er kompleks og det er sjelden snakk om noen deterministisk årsakskjede, men det er likevel mulig å identifisere gjentakende mønstre. Slike mønstre kalles gjerne for handlingstendenser (eng. *action tendencies*).¹⁸ Handlingstendenser er "states of readiness to execute a given kind of action".¹⁹ For eksempel observerer man ofte at skam utløser unnvikende atferd, skyld utløser bekjennelse, frustrasjon uløser aggresjon, frykt utløser kamp/flukt/frys-atferd (hos dyr) og voice/exit/loyalty (hos mennesker).²⁰

til er skifte i amerikanernes "psychological makeup – the DNA in our minds" Se John Lewis Gaddis, *Surprise, Security, and the American Experience* (Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press, 2004), s. 5. Også Svein Melby er inne på følelsenes betydning i opinionen når han peker på "den enorme sikkerhetspolitiske mentalitetsendringen som fulgte i kjølvannet av 11. september...[F]rykt, harme – og viljen til å benytte alle tenkelige midler og metoder for å hindre nye angrep, skaper en helt ny politisk virkelighet." Se Svein Melby, *Bush-revolusjonen i amerikansk utenrikspolitikk*, s. 99, 100.

12 Se for eksempel: Donald C. F. Daniel, Peter J. Dombrowsky og Rodger A. Payne, "The Bush doctrine: Rest in peace?" *Defence Studies*, vol. 4, no. 1 (2004): 25–27.

13 Eventuelt kunne det kinesiske ordspråket: "Den som ikke tar det første skritt blir stående på samme sted til evig tid", blitt brukt som navn på tesen.

14 Jf. Barry Buzan, *The United States and the Great Power. World Politics in the Twenty-First Century* (Cambridge: Polity Press Ltd., 2004), s. 173.

15 Se for eksempel undersøkelsene utført av The Pew Research Centre: "Americans Open to Dissenting Views on the War on Terrorism", 4 October 2001 og "American Psyche Reeling From Terror Attacks", 19 September 2001, begge ([online 7 sep 2006]).

16 John Lewis Gaddis hevder sågar at begivenheten førte

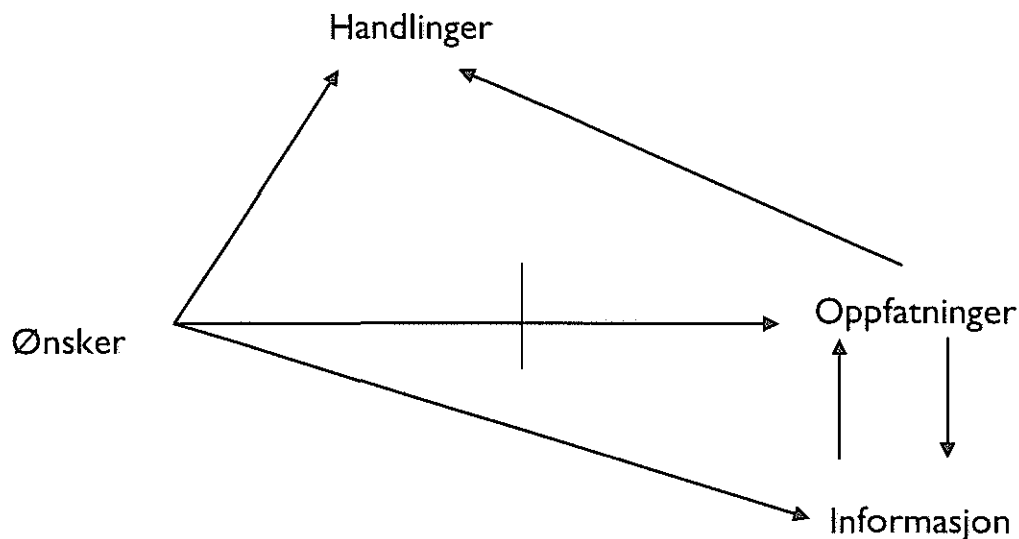
17 Selv om dette er en forenkling, er det i demokratiske stater nærliggende å tro at politikere lytter til og handler i overensstemmelse med følelsesstrømninger i befolkningen, om ikke annet for å sikre seier i neste valg. I tillegg er det grunn til å tro at også ledende politikere lot seg affektere følelsesmessig av hendelsene 9/11. Man skal også være oppmerksom på at enkelte politikere kan ha sett sitt snitt til å utnytte den traumatiske stemningen i opinionen til å få gjennomført politikk som uten traumer ikke ville blitt vurdert. Henrik Thune går i boken *Krigsdansen. Historien om Saddams fall* (Oslo: Cappelen, 2003) for eksempel langt i retning av å hevde at 11. september gav politisk handlingsrom for å virkeliggjøre et gammelt ønske, nemlig å styrte Saddam Hussein.

18 Jon Elster, *Alchemies of the Mind. Rationality and the Emotions* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), s. 281–283.

19 *Ibid.*, s. 281.

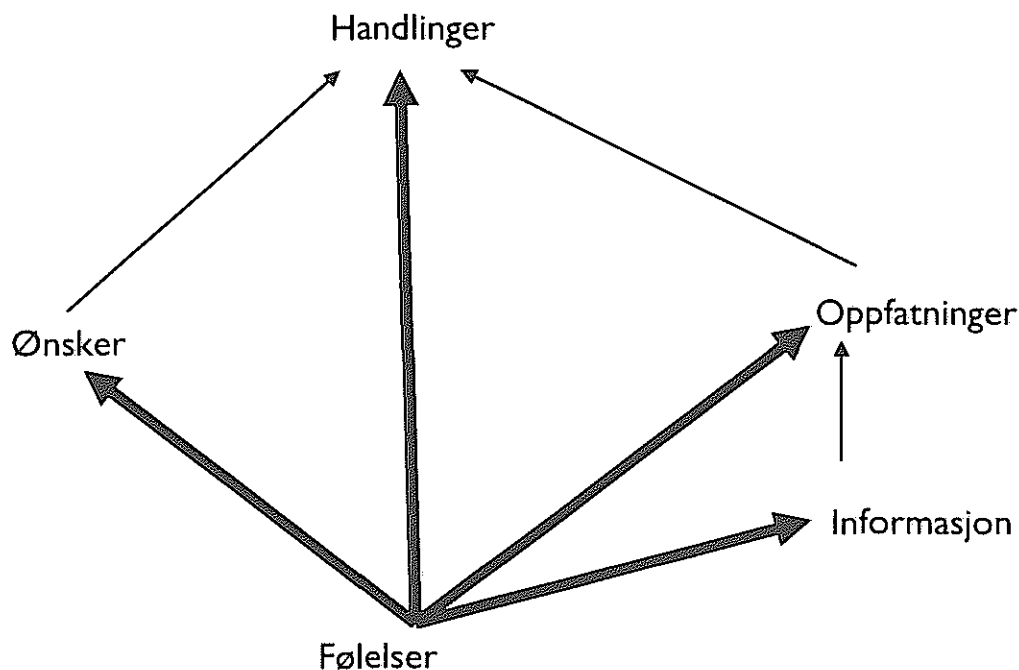
20 Det siste av disse eksemplene blir gjerne brukt til å illustrere den komplekse sammenhengen mellom

Modell I



Modell 1 forenkler trinnene i en ideell rasjonell prosess. Rasjonell er man hvis man a) har konsistente *ønsker*, b) danner seg en veloverveid *oppfatning*, c) basert på optimal mengde *informasjon* og d) velger den *handling* som best virkeliggjør ens ønsker, gitt ens oppfatning.

Modell II



Modell 2 består av de samme komponentene som modell 1, men indikerer at *følelser* påvirker alle trinnene i den rasjonelle prosessen og dermed forårsaker avvik fra rasjonell handling.

Det er all grunn til å forvente at amerikanske myndigheter forsøkte å handle rasjonelt etter 9/11.²¹ I så fall lar handlinger foretatt av USA seg beskrives av en standardmodell for rasjonell atferd (modell 1 på forrige side).²²

Det er samtidig all grunn til å tro at USA ikke maktet å virkeliggjøre dette idealet. Som de fleste andre aktører har også USA generelle vanskeligheter med å leve opp til kravene for rasjonell atferd. I tillegg må man forvente at det kollektive traumet, de sterke følelser i den amerikansk opinion og blant politikere etter 9/11, påvirket den rasjonelle prosessen. I så fall er det sannsynlig at prosessen som førte frem til handling blir bedre beskrevet av modell 2 på forrige side.²³

“Den-som-nøler-har-tapt-tesen” går ut på følgende: 9/11 uløste noen følelser (traume) som i sin tur gav opphav til tre handlingstendenser: a) hastverk, b) utålmodighet og c) ugrundighet, som i neste omgang påvirket valgene som ble tatt etter 9/11. a) Hastverk kan defineres som preferanse for tidlig fremfor sen handling (tidlig > sen handling), b) utålmodighet kan defineres som en preferanse for tidlig frem for sen belønning (tidlig > sen belønning) og c) ugrundighet kan defineres som preferanse for lite fremfor mye informasjon (lite > mye informasjon). Disse tre handlingstendensene oppsummeres og forenkles i det antikonservative ordspråket: Den som nøler har tapt! Ved en optimal rasjonell prosess, upåvirket av følelser (jamfør modell 1), er disse handlingstendensene i balanse (=), det vil si optimalisert. Preferansen heller verken i den ene eller andre retning, noe som betyr at handlingstendensene er utslukket. I en politisk traumatilstand kan derimot ba-

lansen forskyves og handlingstendensene utløses.

Min påstand er at forkjøpskrigen ikke bare var et mulig strategisk konsept i møte med et nytt trusselbilde, men at konseptet dessuten var spesielt godt tilpasset de følelsemessige vilkårene og handlingstendensene i USA like etter 9/11. Forkjøpskrigen passer som hånd i hanske til handlingstendensenes krav om hastverk, utålmodighet og ugrundighet. Forkjøpskrigen imøtekommer preferansen om å handle tidlig, fremfor sent, den gir opphav til håp om kjapp fremfor sen belønning og den fremprovoserer beslutninger basert på indisier, uten all verdens tid til informasjonsinnhenting og bearbeidelse (jf. feilbedømmelse av irakiske masseødeleggelsesvåpen). Forkjøpskrigsopsjonen ble, på grunn av følelser i befolkningen og handlingstendensene disse utløste, følgelig en mer attraktiv politisk opsjon, for eksempel overfor Irak²⁴, enn den ellers ville vært.

Ettersom årene etter den traumatiske hendelsen har gått, har også følelsene i opinionen og hos politikerne normalisert seg. Sjokktilstanden er moderert, tryggheten vendt tilbake og kritisk debatt har avløst uforbeholden oppslutning om presidentens politikk.²⁵ Følgelig er også handlingstendensene mer i likevekt, (det vil si = og ikke >). Preferansen heller i dag mindre i den ene eller andre retning. Som en konsekvens av dette er forkjøpskrigen ikke lenger like godt tilpasset de følelsemessige vilkårene og vil følgelig heller ikke komme til like stor anvendelse i dag. Det er derfor grunnlag for

følelser og handlingstendenser. Én og samme følelse kan gi opphav til flere typer handlinger, og det er ingen forunt å forutsi nettopp hvilke handlinger som utløses.

21 Flere vil dessuten hevde at det er en moralsk plikt å handle rasjonelt når man handler på andres vegne, slik valgte politikere gjorde. Jf. Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace* (New York: McGraw-Hill, Inc., 1993), s. 12 og Raino Malnes, *National Interest, Morality and International Law* (Copenhagen: Scandinavian University Press, 1994), s. 55–56.

22 Jon Elster, *Nuts and Bolts for the Social Sciences* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), s. 31.

23 Jon Elster, “Fear, Terror, and Liberty. A conceptual framework”, (Seminar Paper, Columbia University, 2006), s. 4.

24 Det er selvsagt betimelig å stille spørsmål ved hvorvidt beslutningen om å gå til krig mot Irak virkelig var påvirket av tidsknapphet. Tross alt tok det nesten halvannet år mellom 11. september og invasjonen i Irak. Halvannet år er nettopp ikke hals over hodet, vil mange si. Likevel er det, kontrafaktisk, vanskelig å forestille seg at konflikten med Irak ville blitt opptrappet i samme hastighet og i samme omfang uten de opprivende hendelsene 11. september. Om ikke annet er det grunn til å tro at handlingstendensene fremskynder prosessen.

25 Igjen kan data fra amerikanske spørreundersøkelingsbyråer bekrefte dette. Se for eksempel avsnitter: “Terror Plot: Broad Attention, No Spike in Concern” i artikkelen “American Attitudes Hold Steady in Face of Foreign Crises Strong Support for Israel – No Surge in Terror Concerns or Boost for Bush” 17. august 2006 (The Pew Research Center [online 13. sep 2006])

å hevde at beslutningsprosessen i USA på et hypotetisk kontinuum har beveget seg i retning av modell 1, vekk fra modell 2. Dette gir opphav til tesen om at forkjøpskrigen ikke vil ha samme praktiske funksjon i kjølvannet av 2006-utgivelsen som den hadde etter 2002-utgivelsen, selv om altså ordlyden er identisk. Forkjøpskrigen er simpelthen ikke like godt tilpasset dagens amerikanske følelser. Skulle et nytt traumatiserende terrorangrep finne sted på amerikansk jord, er det grunn til å tro at forkjøpskrigen igjen vil fremstå som et mer plausibelt handlingsalternativ.²⁶

Foreløpig er likevel plausibiliteten lav: En del av de mer generelle formuleringene i de to sikkerhetsstrategiene egner seg nettopp til å illustrere at hastverk, utålmodighet og ugrundighet er mindre fremtredene i dag enn for fire år siden. Mens presidenten i forordet til NSS 2002 snakket om "time of opportunity" og "moment of influence",²⁷ satt han i NSS 2006 tingene mer i perspektiv og skrev i stedet "work of generations" og "early years of a long struggle".²⁸ I tillegg så man i 2006 at åpenbare tålmodighetsprosjekter som demokratisering, diplomati og institusjonsbygging blir sterke uthevet på bekostning av ubestendige koalisjoner av villige og alene-gang. Bruken av de *raske* ordene "war", "enemy", "power", "military" og "attack" blir omtrent halvert i 2006 utgaven, mens bruken av de *langsomme* ordene "democracy", "community", "institutions", "international" og "United Nations" øker markert (når man justerer for ulikt antall ord).²⁹ Iakt-takelsene stemmer også overens med Bush-administrasjonens introduksjon av uttrykket "the long war" i *Quadrennial Defence Review 2006* som et supplement til uttrykket "the war on terror".³⁰ Introduksjonen kan

tolkes som et forsøk på å finne et supplerende og mer varig alternativ til betegnelsen "war on terror". Det alternative uttrykket synes i hvert fall å tone ned forventningene om raske resultater.

Tese 2: "Prøve og feile-tesen"

Igjen: Det er all grunn til å tro at amerikanske myndigheter betrakter rasjonell atferd som et normativt ideal (jf. modell 1). I så fall overveier de nøye alle mulige handlingsalternativer og velger det alternativet som, når alt kommer til alt, har størst utsikt til å maksimere deres foretrukne konsekvenser.³¹ Overveielse av denne typen må støtte seg på antakelser om sosiale årsakssammenhenger. Vet man både at A fører til B med sannsynlighet C, at C er høy og at man foretrekker B, gjør man, alt annet likt, lurt i å velge å gjøre A. En beslutningsrasjonalitet bestemmes i stor grad av ens evne til korrekt prediksjon. Empirisk erfaring er den overlegent beste kilden til korrekt prediksjon. Mangler man erfaring står man i fare for å gjøre gale konsekvensvurderinger, og følgelig står valgene man fatter også i fare for å være irrasjonelle. Rasjonell handling forutsetter derfor at man investerer tid i utforskning av sosiale årsakssammenhenger. Bare gjennom slik innsats kan oppfatningene man danner seg veilede atferd.

I 2002, da USA for første gang lanserte forkjøpskrigsstrategien mot terror, var den en uprøvd strategi. USA manglet solid empirisk forkjøpskrigserfaring, blant annet fordi bekjempelse av global terrorisme ikke tidligere hadde vært en militær hovedprioritet. Andre relevante informasjonskilder var desuten begrenset. Følgelig var grunnlaget for rasjonelle konsekvensvurderinger spinkelt. Riktignok kan man anføre at USA for å unngå feilvurderinger i større grad kunne og burde trukket veksler på sammenliknbare situasjoner fra tidligere historie. Colin Powells vegring forut for Irak-krigen er et eksempel på sunn skepsis, basert på tidligere krigs-

26 Denne spådommen er i tråd med Philip Gordon, "The end of the Bush Revolution", *Foreign Affairs*, July/August (2006): 84–86.

27 NSS 2002, s. 1 og ii.

28 NSS 2006, s. 1.

29 Ordtellingen er gjennomført med dataprogrammet MonoConc Pro 2.2. All tekst i NSS 2002 og NSS 2006 inngikk i analysen. Veid antall treff 2002/2006: War 31/15, Enemy 20/11, Power 19/13, Military 22/13, Attack 10/4, Democracy 26/63, Community 9/15, Institutions 23/30, International 38/47 og United Nations 3/10.

30 Se United States Department of Defense, *Quadrennial*

Defence Review Report, 6. februar (2006), s. 9.

31 Morgenthau skriver: "Prudence – the weighing of the consequences of alternative political actions – [is] the supreme virtue in politics." Jf. Hans J. Morgenthau, *Politics...*, s. 12.

opplevelser, som muligens burde vunnet større anerkjennelse.³² Uansett, med Irak-krigen skaffet USA seg, om enn for en dyr pris, erfaring. Landet har i dag verdifulle informasjonsfordeler sammenliknet med situasjonen i 2002, noe som legger bedre til rette for veloverveid prediksjon, utgangspunkter for rasjonell atferd.

Ikke bare har USA høstet nyttig erfaring fra selve krigshandlingene. Irak-krigen har dessuten hatt politiske, økonomiske, institusjonelle og opinionsmessige konsekvenser som helt sikkert blir tatt med i vurderingen neste gang forkjøpskrig seiler opp som et mulig handlingsalternativ. Det kan vise seg at det nettopp er disse til dels uforutsette og utenom-militære erfaringene som blir utslagsgivende når forkjøpskrig igjen er et av handlingsalternativene USA vurderer. Den samlede erfaringen med Irak vil føre til at valget av en eventuell ny forkjøpskrig fattes på mer solid empirisk grunnlag. Valgene som i fremtiden fattes kan vise seg å bli annerledes enn de ellers ville blitt, uten denne erfaringen. Hadde man visst alt hva man i dag vet, er det heller ikke sikkert man i 2002 vil gått frem som man gjorde overfor Irak. Forkjøpskrigens attraktivitet er på grunn av forbedret innsikt i årsakssammenhenger endret. Dette *til tross for* at opsjonen uforandret fremstår som en strategisk bærebjelke i strategidokumentet fra 2006.³³

I følge "prøve-og-feile-tesen" vil den ny-erhvervede (negative) erfaringen føre til at for-

kjøpskrigen, når alt kommer til alt, i mange tilfeller *ikke* betraktes som det beste midlet til å nå USAs ønskede mål, fordi man har et bedre begrep om omfanget av de negative militære og utenom-militære konsekvensene en slik handling medfører. Erfaringslæring i kjølvannet av militære operasjoner er ikke nytt i amerikansk sammenheng. Etter opplevelsene både i Vietnam (1975), Beirut (1983) og Mogadishu (1993) så man tydelige tegn på at erfaring ble omsatt i endret politikk.

Samtidig skal man være klar over at negativ erfaring også gir avgjørende innsikt i hva som kan gjøres bedre. Derfor skal man ikke utelukke at Irak-erfaringene også kan bli brukt til å begrunne gjennomføringen av nok en forkjøpskrig, under henvisning til at man i dag er langt bedre skolert for en slik aksjon. En slik begrunnelse hviler på premisset om at et annerledes politisk og/eller militært opplegg kan gi opphav til et bedre resultat, et premiss som for tiden er gjenstand for debatt.³⁴ Dessuten er Irak-krigen ennå ikke over. Kanskje utvikler situasjonen seg etter hvert i USAs favør? Kanskje blir Irak om noen år et blomstrende økonomisk og demokratisk lokomotiv? I så fall vil konsekvensanalysen endres til forkjøpskrigens inntekt.

32 Jf. Bob Woodward, *Plan of Attack* (New York: Simon & Schuster, 2004), s. 22 og Melby, *Bush-revolusjonen...*, s. 75 og 191.

33 I tillegg begrenses USAs handlingsrom ytterligere av militære kapasitetsproblemer. Forsøket på å håndtere situasjonen i Irak etter Saddams fall har vist seg så mannskapsintensiv at USA i dag, på grunn av knapphet på militære ressurser, neppe ville vært i stand til å gjennomføre liknende operasjoner i flere land. Dette forhold kunne dannet grunnlag for en supplerende kapasitetsproblem-tese, som også peker i retning av at forkjøpskrig har redusert sannsynlighet i dag. For en utdyping av denne tesen, se: Donald C. F. Daniel, Peter J. Dombrowsky og Rodger A. Payne, "The Bush doctrine: Rest in peace?": 25-27. Dessuten er det også bare et begrenset antall stater som er kandidater for forkjøpskrig. For at forkjøpskrigsaksjoner skal bli vurdert må en del betingelser være til stede. I dag er betingelsene til stede i veldig få stater, noe som ytterligere reduserer sannsynligheten for en ny forkjøpskrig.

34 Se for eksempel: Richard K. Betts, "Blowtorch Bob in Baghdad", *The American Interest*, vol. 1, no. 4 (2006): 36-39.

Synen på europeiska allierade och partnerländer

av Olof Kronvall

Inledning¹

USA:s förhållningssätt till allierade, allianser, koalitioner och partnerländer har viktiga implikationer för den internationella ordningen. Avser den enda supermakten att ignorera allianser och koalitioner för att helt förlita sig på sin egen militära och ekonomiska styrka, eller ser man säkerhetspolitiskt samarbete med andra stater som nödvändigt och kanske till och med värdefullt? Om USA vill samarbeta, i vilken grad är man då beredd att ta hänsyn till allierade, partnerländer och deras intressen när den egna säkerhetspolitiken utformas? Ett av de kontroversiella dragen i Bushdoktrinen – som tog form efter de omskakande terrordåden den 11 september 2001 och formulerades bland annat i 2002 års nationella säkerhetsstrategi (NSS 2002) – var/är just synen på allianser och koalitioner. Enligt doktrinen hade USA rätt att använda militärt våld unilateralt. Andra stater fick gärna ansluta sig om de så önskade, men deras godkännande och deltagande var av sekundär betydelse. Såväl Bushdoktrinen i sig som dess tillämpning – framför allt i form av invasionen av Irak 2003 – ledde till uppslitande motsättningar dels mellan USA och vissa europeiska stater, dels mellan olika europeiska stater som intog diametralt skilda

hållningar i dessa frågor.²

Flera analytiker har på ett generellt plan konstaterat att det i NSS 2006 fås större vikt vid samarbete med allierade än vad som var fallet i NSS 2002.³ Denna artikel ger en fördjupad analys av den syn som i de båda dokumenten redovisas på USA:s europeiska allierade och partners samt de två för det transatlantiska säkerhetspolitiska förhållandet kanske mest centrala organisationerna, NATO och EU. Syftet är att kartlägga och karaktärisera förändring och kontinuitet med avseende på hur dessa aktörer och deras betydelse i amerikansk säkerhetspolitik beskrivs i de båda dokumenten. Det gäller framför allt deras roll i samband med användningen av militära medel.

1 Jag tackar Sara Collmar, Kai Kronvall, Svein Melby, Magnus Petersson, Anders Romarheim, Johannes Ro och Jan Ångström för värdefulla kommentarer till en preliminär version av artikeln.

2 Om amerikansk-europeiska säkerhetsrelationer efter Irakkriget, se t.ex. Bo Hult, "The Iraq War and the Transatlantic Relationship" i Jan Hallenberg och Håkan Karlsson (eds.), *The Iraq War. European Perspectives on Politics, Strategy and Operations* (London: Routledge, 2005) och Simon Serfaty, *The Vital Partnership: Power and Order, America and Europe beyond Iraq* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2005).

3 Se t.ex. Ivo H. Daalder, "Statement on the 2006 National Security Strategy", *Global Politics*, 16 March, 2006 (The Brookings Institution [online 7 sep]); Lawrence Korb och Caroline Wadhams, "A Critique of the Bush Administration's National Security Strategy", *Policy Analysis Brief*, June (2006) (The Stanley Foundation [online 7 sep]); 6 och Susan E. Rice, "Statement on the 2006 National Security Strategy", *Global Politics*, 16 March, 2006 (The Brookings Institution [online 7 sep]).

Principiell syn på allianser, koalitioner och partners

Flera av de mer generella formuleringarna om behovet av internationellt samarbete är snarlika i NSS 2002 och 2006; i båda dokumenten uttrycks på denna nivå en positiv värdering. I NSS 2002 heter det till exempel att det är omöjligt för USA att bygga en bättre och säkrare värld utan medverkan av allianser och internationella samarbetsorgan, och allierade, vänner samt regionala organisationer tillmäts en viktig roll i kampen mot terrorismen. Liknande formuleringar återkommer i NSS 2006.⁴

Båda dokumenten innehåller vidare principresonemang om allierades och partners roll i kapitel IV, "Work With Others to Defuse Regional Conflicts". Enligt såväl NSS 2002 som NSS 2006 bör USA medverka till att dämpa eller lösa dessa konflikter både av humanitära och säkerhetspolitiska skäl. Som en motivering för det senare sägs att oroshärdar och stater utan fungerande centralmakt kan bli basområden för terrorister. I de båda dokumenten framförs samma grundtankar gällande allierade och partners roll, nämligen att dessa fyller en viktig funktion i hanteringen av regionala konflikter.⁵

Det är också av intresse att jämföra vad de två dokumenten mer konkret säger om allierades medverkan vid militär våldsanvändning i form av förebyggande angrepp, något som avhandlas i kapitel V, "Prevent Our Enemies from Threatening Us, Our Allies, and Our Friends with Weapons of Mass Destruction". I NSS 2002 uttrycktes ståndpunkten att USA, när det gällde användandet av militärt våld, skulle försöka få stöd från det internationella samfundet i form av allierade, partners och regionala organisationer, samtidigt som man inte skulle tveka att agera unilateralt om detta befanns vara nödvändigt. Ett sådant unilateralt agerande kunde främst bli aktuellt inför ett omedelbart förestående hot om angrepp med massförstörelsevapen mot USA. (Det var i detta sammanhang som den

uppmärksammade tanken på föregripande angrepp lanserades.) Liknande formuleringar återfinns i NSS 2006, så även här finns det alltså en kontinuitet.⁶

Sammanfattningsvis kan man säga att NSS 2002 och NSS 2006 väsentligen uppvisar samma principiella syn på allierade och partners. Samarbete med dessa aktörer beskrivs som nödvändigt för att långsiktigt uppnå USA:s säkerhetspolitiska mål, inte minst när det gäller hanteringen av regionala konflikter. Även när det gäller föregripande våldsanvändning vid överhängande hot säger man sig föredra ett så brett internationellt stöd som möjligt, men man förbehåller sig rätten att agera helt på egen hand i sådana situationer.

Synen på transatlantiskt samarbete

Både NSS 2002 och NSS 2006 tar upp europeiska samarbetspartners roll i hanteringen av regionala konflikter. I NSS 2002 talas det i allmänna ordalag om att USA i samverkan med sina europeiska allierade måste stärka svaga stater i Afrika för att förhindra att dessa blir fristäder för terrorister. Det sägs också att samordning mellan USA och bland annat de europeiska allierade är "essential for constructive conflict mediation and successful peace operations ...". Men inga specifika europeiska stater eller institutioner nämns i detta sammanhang. I NSS 2006 har dessa riktlinjer utvecklats och konkretiserats. (Detta gäller för övrigt flera teman; det nya dokumentet är 49 sidor långt medan det gamla är på 31 sidor.) Tre typer av engagemang i regionala konflikter anges: konfliktförebyggande och konfliktlösning, intervention samt stabilisering och återuppbyggnad efter konfliktens avslutande. Europa nämns inte specifikt i samband med den första typen av engagemang, men

4 Se NSS 2002, s. vi, 7 och 25 samt NSS 2006, s. ii, 12, 35 och 36.

5 Se NSS 2002, s. 9 och NSS 2006, s. 15.

6 Om denna aspekt av NSS 2002, se t.ex. Arnel B. Enriquez. "The US National Security Strategy of 2002: A New Use-of-Force Doctrine?", *Air & Space Power Journal*, Fall (2004): 36-37 och John Lewis Gaddis: *Surprise, Security, and the American Experience*, s. 87. För likheterna mellan NSS 2002 och 2006, jämför NSS 2002, s. 6 med NSS 2006, s. 37. Se även s. 23 i det senare dokumentet.

däremot när de två senare typerna behandlas. Gällande intervention sägs bland annat att den amerikanska regeringen anser att det internationella samfundet inte har tillräcklig tillgång till den sorts stridskrafter som behövs för fredsfrämjande operationer och att USA samarbetar med NATO för att förbättra denna förmåga. När det gäller stabilisering och återuppbyggnad sägs det att det amerikanska utrikesdepartementet har upprättat en ny enhet – *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization* – som ska samordna amerikanska civila och militära ansträngningar inom detta område. Enheten ska även samordna USA:s strävanden att tillsammans med t.ex. Storbritannien, Canada, EU och FN bygga upp motsvarande förmågor.⁷

I båda dokumenten berörs även de europeiska allierade och partnerländerna i kapitlet om att möta hot från fiender som är beväpnade med massförstörelsevapen (kapitel V). I NSS 2002 sker detta dock bara indirekt, genom att man för principiella resonemang om allierades roll, medan det i NSS 2006 ges ett mer konkret exempel. Det anges att den kanske största utmaningen från ett enskilt land kommer från Iran, och att USA samarbetar diplomatiskt med EU och Ryssland för att uppnå hållbara garantier för att Irans kärnfysiska aktiviteter endast har fredliga syften.⁸

De europeiska allierade och partnerländerna berörs även i kapitlet "Develop Agendas for Cooperative Action with the Other Main Centers of Global Power" i såväl NSS 2002 som NSS 2006.⁹ Det finns flera likheter. I NSS 2002 sägs att USA inte kan åstadkomma mycket av bestående värde "without the sustained cooperation of its friends and allies in Canada and Europe". Enligt NSS 2006 finns några av USA:s äldsta och närmaste allierade i Europa, och det heter att "Our cooperative relations are built on a sure foundation of shared values and interests". Motsättningarna under de senaste åren beskrivs också i relativt försonliga ter-

mer; det sägs att vissa av de nämnda allierade var kritiska till USA:s Irakpolitik, men att relationerna har varit starka nog att klara av denna påfrestning samt att det förs en "ongoing and serious debate" med de allierade om hur man bäst bör möta det globala terroristhotet.

I de båda dokumenten ges en på flera sätt likartad beskrivning av NATO, men ett övergripande intryck är att organisationen får en mer positiv värdering i NSS 2006. NATO kallas i NSS 2002 "the fulcrum of transatlantic and inter-European security" och i NSS 2006 "a vital pillar of U.S. foreign policy". Såväl 2002 som 2006 nämns NATO:s utvidgning i positiva termer; 2006 tas även NATO:s partnerskap med andra europeiska stater upp i detta sammanhang. Relativt stort utrymme ägnas i båda dokumenten åt de utmaningar som NATO står inför. I 2002 års NSS anges ett antal åtgärder som man anser att NATO måste vidta för att kunna möta de nya hoten genom att bygga upp mycket rörliga och specialiserade förband, och det sägs att belöningen för en framgångsrik transformering är ett partnerskap av samma betydelse som under det kalla kriget.¹⁰ I NSS 2006 verkar man anse att i varje fall en del av detta har åstadkommits. Enligt dokumentet måste visserligen NATO:s reformer accelereras, men man anser nu också att NATO "acts beyond its borders as an instrument for peace and stability in many parts of the world" och att organisationen faktiskt är inne i en omvandlingsprocess. Det noteras med gillande att NATO spelar en ledande roll i stabiliseringsoperationer på Balkan och i Afghanistan samt i utbildning av Iraks nya militära ledarskikt.

Möjligen görs det i NSS 2006 även en subtil uppvärdering av den mer permanenta institutionen NATO i förhållande till formuleringarna i NSS 2002, där mer tillfälliga koalitioner lyfts fram på ett mer påtagligt sätt. I NSS 2002 sägs att NATO både måste kunna skapa koalitioner under eget mandat och bi-

7 Se NSS 2002, s. 10–11 och NSS 2006, s. 15–16.

8 Se NSS 2002, kapitel V och NSS 2006, s. 20 och 35.

9 De följande referenserna till dokumenten kommer från NSS 2002, s. vi och 25–26 och NSS 2006, s. 35–36 och 38–39.

10 Om Bushadministrationens NATO-politik under 2001–02, se vidare Svein Melby, "Hegemonens hamskifte. Bush, 11. september og amerikansk utenrikspolitikk", *NUPI Rapport 270* (Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2002), s. 66–79.

dra till "missions-based coalitions", det vill säga sådana som upprättas utanför NATO-ramen. På ett liknande sätt heter det i en annan passage att: "Coalitions of the willing can augment these permanent institutions ...", däribland NATO. Även om det i NSS 2006 i och för sig vidhålls att USA kan behöva agera utanför den institutionella ram som traditionella allianser utgör förekommer inga formuleringar om NATO som motsvarar de nyss refererade.¹¹

Man kan också i NSS 2006 utläsa en något mer positiv syn på EU som säkerhetspolitisk aktör, utöver omnämmandet av organisationens roll i Iran-frågan. I NSS 2002 står det att

we welcome our European allies' efforts to forge a greater foreign policy and defense identity with the EU, and commit ourselves to close consultations to ensure that these developments work with NATO. We cannot afford to lose this opportunity to better prepare the family of transatlantic democracies for the challenges to come.

I NSS 2006 heter det att "NATO must deepen working relationships between and across institutions, as it is doing with the EU..." I båda dokumenten uttrycks alltså en principiellt positiv syn på ett närmande mellan EU och NATO. Men formuleringen från 2002 om att USA måste övervaka att ett sådant inte går ut över NATO:s roll återkommer inte i NSS 2006, vilket kan uppfattas som en mindre reserverad hållning till EU som säkerhetspolitisk aktör. Ett annat tecken på detta är den lätt förändrade beskrivningen av EU. I NSS 2002 omnämns visserligen NATO och EU som "two of the strongest and most able international institutions in the world", men medan NATO beskrivs som ett säkerhetsorgan kallas EU "our partner in opening world trade". EU:s karaktär

som handelspolitisk organisation betonas alltså, snarare än dess roll som aktör på det utrikes- och försvarspolitiska området. Någon motsvarande formulering finns inte när "hårt" säkerhetssamarbete diskuteras i NSS 2006.

Sammantaget kan man säga att den principiellt positiva syn på USA:s europeiska allierade och partners som uttrycks i NSS 2002 har utvecklats och förstärkts i NSS 2006. Inte minst har samarbete som kanaliseras genom institutioner som NATO och EU uppvärderats. Mer sägs om den roll som NATO och EU kan spela i hanteringen av regionala konflikter, samarbetet mellan USA och EU i Iranfrågan har tillkommit, värderingen av såväl NATO som EU är mer positiv och man ger uttryck för en mindre reserverad syn på ett närmande mellan de båda organisationerna.

Avslutning och utblick

Som har framgått uppvisar NSS 2006 såväl kontinuitet som förändring i förhållande till NSS 2002 när det gäller synen på allianser, koalitioner och partners. Kontinuiteten återfinns främst i de principresonemang som förs. I båda dokumenten betonas behovet av samarbete med andra aktörer, inklusive fasta institutioner som allianser, samtidigt som man understryker sin rätt att agera unilateralt, särskilt vid överhängande hot mot USA. NSS 2006 innebär således i den meningen ett fasthållande vid ett av de kontroversiella elementen i Bushdoktrinen. Förändringarna i förhållande till NSS 2002 står främst att finna i den mer positiva värdering som i NSS 2006 görs av NATO och EU som säkerhetspolitiska samarbetspartners. Det är inte klart om förändringarna ska ses som begränsade justeringar inom ramen för en oförändrad huvudinriktning, eller om de faktiskt är uttryck för en mer omfattande reträtt från Bushdoktrinen. Låt oss kort och översiktligt beröra dels möjliga orsaker till de element av både kontinuitet och förändring som framträder vid en jämförelse av NSS 2002 och NSS 2006, dels möjliga effekter av de riktlinjer som dras upp i NSS 2006.

11 Bushadministrationen uttryckte sig tidigare, kanske särskilt i början av "Bushrevolutionen", ännu tydligare än i NSS 2002 när det gäller sin preferens för att agera genom "coalitions of the willing" snarare än institutioner som NATO. Försvarsminister Rumsfeld sade t.ex. 2002 att uppgiften avgör koalitionens sammansättning, inte tvärtom. Se Melby, "Hegemonens hamskifte", s. 77-78.

Hur förklara elementen av kontinuitet, det vill säga det tydliga fasthållandet vid rätten till unilateral våldsanvändning? En möjlighet är att detta doktrinelement är uttryck för en djupgående omorientering i amerikansk säkerhetspolitik under Bush-administrationen, en omorientering som innebär att man slog in på en linje som var mer eller mindre markant annorlunda än den som drivits av Clintonadministrationen och dess föregångare under flera decennier. Olika orsaker har angivits till denna omorientering, till exempel USA:s unipolära maktställning, en omvärderad hotbild efter den 11 september 2001 och den "neokonservativa" ideologiska strömningen.¹² Om starka strukturella drivkrafter ligger bakom Bush-administrationens betoning av bland annat unilateralism förefaller det logiskt att den inte upphävs i första taget. I så fall är det också rimligt att se förändringselementet, det vill säga den deklaratoriska uppvärderingen av NATO och EU, som taktiskt betingad, villkorlig och kanske tillfällig.

Men kanske är uppvärderingen, trots att principresonemangen är desamma i NSS 2006 och NSS 2002, uttryck för en mer omfattande de facto-skrotning av Bushdoktrinen? Ivo H. Daalder har hävdad att publiceringen av NSS 2006 markerar att "the Bush Revolution is officially over", bl.a. för att unilaterialismen har överskuggats av multilateralism. Som delförklaringar pekar han på att verkligheten för Bushadministrationen har demonstrerat "the limits of its revolutionary foreign policy" och att administrationen nu tydligare inser att

den behöver samarbeta med allierade, inte minst för att få legitimitet.¹³ Om Daalders övergripande tolkning är riktig skulle den också kunna appliceras på det förändrade förhållningssättet till NATO och EU, även om han inte nämner dessa institutioner vid namn.

När det gäller den minskade misstänksamheten mot EU och förhållandet NATO/EU kan man även anföra några observationer av Stephen Larrabee. Han menar att Bush-administrationen inledningsvis var misstänksam mot EU, som huvudsakligen uppfattades som en konkurrent till NATO och vars inriktning på fredsbevarande och stabiliseringsoperationer avfärdades. Enligt Larrabee har erfarenheterna från Afghanistan och särskilt Irak fått administrationen att fästa betydligt större vikt vid den senare typen av operationer, och den har därvid kommit att anse att EU kan fylla en lucka i NATO:s och USA:s egna förmågor. Larrabee menar även att denna förändring är en del av en generellt mer positiv syn på EU från den amerikanska regeringens sida.¹⁴ Men som har sagts ovan är det oklart hur djupgående dessa förändringar är.

Denna osäkerhet återkommer när vi diskuterar troliga effekter av NSS 2006 på USA:s säkerhetspolitik gentemot Europa, NATO och EU. Larrabee pekar på president Bushs EU-besök i februari 2005 som ett tecken på en tydlig amerikansk omorientering i förhållande till EU, men noterar samtidigt att inre problem inom EU kan minska genomslagskraften i denna förändring. Daalder anser att Bushadministrationen endast motvilligt har accepterat de nya realiteterna och att det därför är osäkert i vilken grad dess "actual conduct of foreign affairs" kommer att motsvara det som sägs i NSS 2006. Lawrence

12 För sådana analyser av Bushadministrationens säkerhetspolitik, se t.ex. Melby, "Hegemonens hamskifte" och Robert Jervis, "The Remaking of a Unipolar World", *The Washington Quarterly*, Summer (2006). Det ska samtidigt sägas att även om vi har att göra med radikala förändringar så utgör inte Bushadministrationens politik ett totalt brott med amerikanska säkerhetspolitiska traditioner. Jervis pekar t.ex. på en kontinuitet i förhållande till det kalla kriget och till USA:s wilsonistiska traditioner (s. 16–17), och unilateralism har förekommit i varierande grader under tidigare regeringar. Se t.ex. Olof Kronvall, "Is the Bush Doctrine an Anomaly? American Use-of-Force Doctrines from Vietnam to the War on Terror" i Gunnar Artéus, Karl Molin och Magnus Petersson (red.), *Säkerhet och försvar. En vänbok till Kent Zetterberg* (Karlskrona: Axel Abrahamsons Tryckeri och förlag AB, 2005) och den litteratur som anförs där.

13 Daalder, "Statement on the 2006 National Security Strategy". Jfr Huidt, "The Iraq War and the Transatlantic Relationship", s. 55.

14 Stephen Larrabee, "The United States and the European Security and Defense Policy: Old Fears and New Approaches", i Bo Huidt, Mika Kertrunen, Jan Mörtberg, Ylva Ericsson (eds.): *European Security and Defence Policy: A European Challenge* (Stockholm: Swedish National Defence College 2006), s. 179–183. Om Bushadministrationens inledningsvis tydligt reserverade syn på EU, se även Melby, "Hegemonens hamskifte", s. 74–75.

Korb och Caroline Wadhams har slagit fast att den ökade betoningen på multilateralism i 2006 efter några månader inte hade följts av någon substantiellt ändrad politik, och Philip H. Gordon menar att ett nytt terrorangrepp på USA eller tydliga amerikanska framgångar i Irak kan leda till en återgång till den mer revolutionära linjen. Robert Jervis, slutligen, har anlagt ett längre tidsperspektiv och blickar bortom slutet av Bushs andra mandatperiod. Han bedömer att Bush-experimentet troligen kommer att misslyckas, men att försöken att omforma det internationella systemet delvis kommer att fortsätta. Detta på grund av dels deras djupa rötter i den amerikanska världsbilden, dels USA:s hegemoni.¹⁵

Det finns naturligtvis en rad faktorer som kan påverka USA:s praktiska politik under den närmaste framtiden, t.ex. NATO:s och EU:s inre utveckling, inre förhållanden i USA, utvecklingen i Irak och Mellanöstern i övrigt, USA:s relationer till Iran och Nordkorea o.s.v. Oavsett vilken inverkan dessa och andra faktorer kommer att ha blir det intressant att studera avvägningen och proportionerna mellan unilateralism och multilateralism i amerikansk säkerhetspolitik under de kommande åren. Kanske får vi med tiden ett tydligare svar på om vi bevittnar Bushdoktrinen's fortlevnad eller avveckling.

15 Larrabee, "The United States and the European Security and Defense Policy", s. 182–183; Daalder, "Statement on the 2006 National Security Strategy", Korb och Wadhams, "A Critique of the Bush Administration's National Security Strategy": 6; Philip H. Gordon, "The End of the Bush Revolution", *Foreign Affairs*, July/August (2006): 84–86 och Jervis, "The Remaking of a Unipolar World": 18.

Nasjonal sikkerhet blant demokratier og tyrannier

av Anders G. Romarheim

I offisielle sikkerhetspolitiske strategier er det mer fruktbart enn vanlig å identifisere språklige nyanser. Slike dokumenter er ekstremt gjennomarbeidet, og det er rimelig å anta at bruken av alle substansielle ord har vært oppe til nøye vurdering. I forhold til de to strategier vi her ser på, er dette en rimelig antagelse. De ni første kapitlene har identiske titler i begge strategiene og NSS 2006 har kun et ekstra kapittel (kapittel 10) om globalisering. I tillegg starter hvert kapittel i NSS 2006 med en oppsummering av korresponderende kapittel i 2002 strategien. Dette understreker de svært tette båndene mellom disse to dokumentene. Man har følgelig godt belegg for å hevde at endringer i språk og tone er uttrykk for en aktiv intendert holdningsendring, og at forskjeller neppe forekommer som resultat av tilfeldigheter. To sentrale begreper som er benyttet ulikt i de to strategiene er "sikkerhet" og "demokrati".

Jeg vil bruke kvantitativ innholdsanalyse til å finne indikatorer på språklig forandring i de to strategiene. En enkel innholdsanalyse, i form av ordtelling, kan indikere skilnader i hvordan stater omtales og begreper benyttes. Når man sammenligner ordbruken i de to strategiene må man naturligvis korrigere for at 2006-strategien er ca. 1,5 ganger lengre enn 2002.¹ Det må understrekes at de kvan-

titative funnene av ulike ord brukes først og fremst som grunnlag for videre kvalitativ analyse. Man kan ikke slå fast at et begrep har en mer sentral plass bare på bakgrunn av at det forekommer oftere. Slike funn er indikatorer, som må utfylles med kvalitative tekstanalyser. Jeg vil i fortsettelsen kort belyse følgende to spørsmål:

- *Hvordan benyttes begrepene sikkerhet og demokrati i henholdsvis NSS 2002 og 2006?*
- *Hvordan omtales enkeltstater i henholdsvis NSS 2002 og 2006?*

Man kan si at måten stater blir omtalt på i offentlige dokumenter av denne typen kan reduseres til henholdsvis positiv og negativ omtale. Nøytrale objektive fremstillinger er lite fremtredende. USAs sikkerhetsstrategier brukes til å kommunisere hva – og hvem – USA liker og ikke liker i internasjonal politikk. Den holdning USA kommuniserer overfor en enkelt stat blir da summen av den positive omtalen minus den negative omtalen. For noen stater er det overveiende positive bemerkninger, for andre i hovedsak negative, og noen få utsettes for betydelig både ros og ris (for eksempel Kina i NSS 2006). Saksforhold av sekundær interesse for USAs bilaterale forhold til en stat vil ikke bli nevnt i et dokument av denne typen. Man kan forvente at det kun er de viktigste forhold for nasjonal sikkerhet

1 NSS 2002 er på om lag 12 550 ord over 31 sider, mens NSS 2006 er på ca. 19 150 ord over 49 sider. Noe av lengdeforskjellen skyldes den allerede nevnte

oppsummering av 2002 strategien i 2006 strategien.

som vies oppmerksomhet her. Men hva slags forståelse av nasjonal sikkerhet finner vi i strategiene?

Sikkerhet og demokrati

Sikkerhetsbegrepet som ligger til grunn for 2006-strategien må kunne sies å være svært bredt. Kanskje et mer dekkende navn på strategien kunne vært USAs *utenrikspolitiske* strategi? Det er få utenrikspolitiske felt som ikke behandles. Strategien tar for seg miljøvern, frihandel, demokratisk styresett, utvikling/bistand, menneskehandel, organisert kriminalitet, menneskerettigheter, og kanskje mest uortodokst: helse (fugleinfluenza og HIV/AIDS), naturkatastrofer og kvinners rettigheter.² Dette kommer i tillegg til de mer klassiske sikkerhetspolitiske anliggender som forsvarsallianser, stormaktsdynamikk, rustningsspørsmål, etterretning og andre militære spørsmål som er av betydning for en stats videre eksistens.³ Det at man bevisst har valgt et utvidet sikkerhetsbegrep sies eksplisitt på side 47 i NSS 2006:

These challenges are not traditional national security concerns, such as the conflict of arms or ideologies. But if left unaddressed they can threaten national security.

Valget av et bredt sikkerhetsbegrep er åpenbart en tilpassning til globaliseringen og trusselbildet i det 21. århundre. Ulrich Beck slår fast at: "National security is no

longer national security in the simple conventional sense."⁴ Et stikkord for globalisering er "interconnectedness". Gjennom hele strategien tydeliggjøres en klar forestilling om at alle utenrikspolitiske felter kan ha en sikkerhetspolitisk dimensjon, og at de slik sett er sammenkoplede. Den såkalte Københavnerskolen har beskrevet slike prosesser som sikkerhetisering. Dette innebærer at sikkerhetspolitikens logikk – og kraftfulle virkemidler – forsøkes overført til nye saksfelt.⁵ Kapittel 10 i NSS 2006 representerer en utvidelse av sikkerhetsbegrepet i forhold til NSS 2002, og det ligger nærmere det som anvendes innenfor konstruktivistiske retninger innen studiet av internasjonal politikk. Konstruktivister vektlegger at det er aktørenes oppfatninger om hvordan verden er som styrer aktørenes valg.⁶

En annen form for global samhörighet beskrives er koblingene mellom nivåene lokal, regional og global.⁷ Man kan si at amerikanerne anerkjenner at folk kan krangle om nesten hva som helst, og at lokale konflikter i ytterste konsekvens angår alle i den globale landsbyen. Lokal konflikt kan bli til regional konflikt, og regional til global. På denne måten blir alle lands interne politiske forhold utvidet til å angå USAs nasjonale sikkerhet. Dette står i kontrast til andre mer realpolitiske argumenter man kan finne i dokumentet. Imidlertid passer en konstruktivistisk forståelse av "sikkerhet" bedre

- 2 Se NSS 2006, s. 47. I tillegg: "No nation can be free if half its population is oppressed and denied fundamental rights. We affirm the inherent dignity and worth of women, and support vigorously their full participation in all aspects of society." (NSS 2006, s. 7). Kvinner nevnes kun en gang i NSS 2002, da snakker man ikke om rettigheter men om "respect for women" (NSS 2002, s. 3). Kvinners rettigheter er utvilsomt et viktig tema. Men er disse feltene avgjørende for den nasjonale sikkerheten til verdens eneste militært allmektige supermakt?
- 3 Det finnes mange ulike tradisjonelle definisjoner av sikkerhet. Realister har ofte et sterkt fokus på statens videre overlevelse. Stephen M. Walt har definert sikkerhetsstudier til å handle om: "the study of the threat, use, and control of military force" Stephen M. Walt, "The Renaissance of security studies", *International Studies Quarterly*, vol. 35 (1991): 211–239, 212.

- 4 Ulrich Beck, "Terror and Solidarity" i Mark Leonard (ed.), *Re-ordering the World* (London: The Foreign Policy Centre, 2002), s. 115.
- 5 Sikkerhetisering forekommer fordi: "the special nature of security threats justifies the use of extraordinary measures to handle them". Videre argumenteres det for at: "Securitization can be seen as a more extreme version of politicization" i Barry Buzan, Jaap de Wilde og Ole Wæver, *Security: A New Framework for Analysis* (London: Lynne Rienner, 1998), s. 21, 23.
- 6 Dette skiller seg fra å hevde at aktørene handler ut ifra hvordan verden *virkelig* er. Konstruktivister fokuserer på hvordan aktørene selv konstruerer sitt verdensbilde. Noe forenklet kan man si at: "Sosial konstruktivisme innebærer at de begreper og klassifikasjoner som konstituerer virkeligheten...[...]...er et resultat av de sosiale konvensjoner som uttrykkes i og gjennom språklig adferd" Øyvind Østerud, Kjell Goldmann, Mogens N. Pedersen (red.), *Statsvitenskapelig leksikon* (Oslo: Universitetsforlaget, 1997), s. 130.
- 7 Se NSS 2006, s. 27 for en anvendelse av slik tankegang på det økonomiske felt, og NSS 2006, s. 47 for en anvendelse i forbindelse med naturkatastrofer.

med strategiens liberalistiske innslag.

Ideen om at liberalt demokrati bør utbres er et normativt kardinalargument innen liberalistisk tenkning. Demokratispredning har svært høy prioritet i NSS 2006. Sjelden har man sett et sikkerhetspolitisk dokument som så uforbeholdent omfavner teorien om den demokratiske freden.⁸ Slik teori forfekter at demokratier ikke, eller svært sjelden, går til krig mot andre demokratier. I forordet til NSS 2006 skiller president Bush ut to pilarer som USAs nasjonal sikkerhet bygger på. Pilar nummer to er en anvendt doktrine basert på den demokratiske freden. Den første pilaren inneholder også demokratisk fred-tankegods:

The first pillar is promoting freedom, justice, and human dignity – working to end tyranny, to promote effective democracies...[...]... Free governments do not oppress their people or attack other free nations. Peace and international stability are most reliably built on a foundation of freedom. The second pillar of our strategy is confronting the challenges of our time by leading a growing community of democracies.

Her er det verdt å merke seg at hva styresett angår, kan "free" og "democratic" betraktes som synonymer i amerikansk politisk retorikk. Det at demokratisk fred-tankegods har en mer prominent plass i NSS 2006, er en klar forskjell mellom de to strategiene. Hvis man ser på bruken av "democracy/ies" og "democratic", så benyttes disse ordene 32 ganger i NSS 2002. Korrigerer vi for de to strategiernes ulike lengde (ganger med 1,5), ville tilsvarende fokus tilså at ordene ville forekomme ca. 48 ganger i NSS 2006. "Demokrati", og dets korresponderende adjektiv, forekommer derimot ca. 130 ganger i NSS 2006.⁹ Det vil altså si at frekvensen av

disse ordene er 2,70 ganger så hyppig i NSS 2006 sammenlignet med NSS 2002.

Demokrati, og spredningen av denne styreformens, er et langsiktig mål som gjennomsyrrer USAs forhold til verden langt bakover i historien. Hvorfor har slikt tankegods fått en mer fremtredende plass i NSS 2006? Joseph Nye Jr. har kommet med noen mulige årsaker til dette.¹⁰ Nye Jr. mener dette fokuset har erstattet fokuset på preventiv krig. Preventiv krig er som kjent folkerettstridig, og det er mange som har pekt på at doktrinen som ble introdusert i NSS 2002 er bedre definert som preventiv krig enn "pre-emptive" krig.¹¹ Bruken av ordene "preventive" og "prevent" har gått noe ned i 2006. Termene benyttes 25 ganger i NSS 2006 mot 20 ganger i NSS 2002.¹²

I tillegg hevder Nye Jr. at fokuset på demokrati skyldes at de andre to hovedgrunnene for krigen i Irak har blitt diskreditert. Man fant ingen masseødeleggelsesvåpen, og man klarte ikke å finne beviser for en sammenheng mellom Saddam Husseins regime og terroristanslagene 11. september 2001.¹³ Vil det ikke ut ifra Nyes argument være rimelig å anta at bruken av termen masseødeleggelsesvåpen/WMD ville gå ned i NSS 2006? Vi kan teste en hypotese om at fokuset på demokrati har erstattet fokuset på masseødeleggelsesvåpen.

Ordene "WMD" og "weapons of mass destruction" forekommer 23 ganger i NSS

8 Svært mye er publisert om dette tema, ofte med utgangspunkt i Immanuel Kants *Zum Ewigen Frieden* (1795). Se for eksempel John O'Neal og Bruce Russett, "The Kantian Peace: The Pacific Benefits of Democracy, Interdependence, and International Organization, 1885–1992", *World Politics*, vol. 52, October (1999): 1–37. Teorien omhandler opprinnelig kun mellomstatlig krig. I strategiene relateres den også til terrorisme.

9 Noen forekomster av ordene er utelatt. Blant annet på

s. 3: "The Democratic People's Republic of Korea".
10 Joseph Nye Jr., "Transformational Leadership and U.S. Grand Strategy" *Foreign Affairs*, July/August (2006): 140.

11 Flere enn Nye Jr. har kommentert dette. Se Lawrence Freedman, "Prevention, Not Preemption". Samme syn kommer også til uttrykk i Robert W. Tucker og David C. Hendrickson, "The Sources of American Legitimacy", *Foreign Affairs*, vol. 83, November/December (2004): 18–38 og i Charles W. Kegley Jr. og Gregory A. Raymond, "Global Terrorism and Military Preemption: Policy Problems and Normative Perils", *International Politics*, vol. 41, January (2004): 1–13.

12 Denne målingen knytter det seg sterkere forbehold til enn de andre målingene. Dette fordi ordet "prevent" anvendes i begge strategiene også på andre mindre kontroversielle felter slik som "conflict prevention" (NSS 2006, s. 15) og "prevent financial crises" (NSS 2002, s. 18).

13 Richard K. Betts fremmer et relativt likt argument i "Blowtorch Bob in Baghdad". På side 39 peker Betts på demokratisering som det siste gjenlevende argument for krigen.

2002. Tilsvarende hyppighetsfrekvens skulle tilsi ca. 35 forekomster i 2006. Dette estimatet treffer ganske presist, ettersom WMD-referanser forekommer 37 ganger i NSS 2006. Vi finner altså ingen kvantitativ indikasjon på at WMD-begrepet har ulikt fokus i de to strategiene. Vi konkluderer med at demokratireferansene utvilsomt har økt markant, men at denne økningen ikke har funnet sted på bekostning av referanser til masseødeleggelsesvåpen.

Omtale av enkeltstater

Det er klare forskjeller i hvordan stater omtales i disse to strategiene. NSS 2006 operasjonaliserer doktrinene og eksemplifiserer hvilke stater de ulike komponentene av strategiene angår. Der 2002 tegner opp relativt vage forbindelser til reelle trusler i den virkelige verden, lar 2006 strategien sjelden leseren lure på hvilke stater man har i tankene; det sies rett ut. Resultatet er naturligvis at spesifikke egennavn på stater forekommer atskillig hyppigere i 2006 strategien enn i 2002. Dette kommer til uttrykk allerede på side 3 i NSS 2006. Tyranni defineres, og syv land nevnes eksplisitt som eksempler på tyranniske fiender som bør konfronteres.

Tyranny is the combination of brutality, poverty, instability, corruption, and suffering, forged under the rule of despots and despotic systems. People living in nations such as the Democratic People's Republic of Korea (DPRK), Iran, Syria, Cuba, Belarus, Burma, and Zimbabwe know firsthand the meaning of tyranny;

I kontrast til dette står NSS 2002, der direkte omtale av fiendtlige stater nesten ikke forekommer. Stater nevnes svært sjelden ved navn i en negativ sammenheng, mens positiv direkte omtale av stater florerer. De tre statene i "the Axis of Evil" nevnes kun én gang hver i NSS 2002. Dette er ganske overraskende, siden Axis of Evil-metaforen fikk voldsomt med oppmerksomhet da den ble introdusert åtte måneder tidligere i Bush's

State of the Union-tale fra 2002.¹⁴ Metaforen "Axis of Evil" nevnes faktisk ikke i noen av strategiene.

Andre stater som får flyktig negativ omtale i NSS 2002, er Kina og Afghanistan. Afghanistan gis kun som historisk eksempel på at en svak eller kollapset stat kan skape farlig grobunn for terrorisme. Videre blir Kina irettesatt på side 27 og 28 i forhold til menneskerettigheter, manglende demokratiske rettigheter og avdanket kommunistisk tankegods. I NSS 2006 får Kina tildelt rikelig både av ris og ros. Strategien roser Kina for å bevege seg i riktig retning på det økonomiske felt, men anklager samtidig Kina for å bedrive politisk undertrykkelse, menneskerettighetsbrudd og offensiv militærpolitikk i sitt nærområde.¹⁵ I sum er det rimelig å si at Kina nok får noe mer ris enn ros.

Negativ omtale av stater forekommer altså mye hyppigere i NSS 2006 enn i NSS 2002. I 2002 ble faktisk Iran kun nevnt ved ett tilfelle, og da som offer for Iraks kjemiske våpen. Ser vi på NSS 2006, så nevnes "Iran" og "det iranske regimet" hele femten ganger, og samtlige av disse femten forekomstene representerer negativ omtale. Iran tildeles versting-rollen i 2006: "We may face no greater challenge from a single country than from Iran."¹⁶ Tyranniet Iran anklages for å true Israel, å huse og finansiere terrorister, å bryte ikke-spredningsavtalen og for å skjule sine intensjoner om å utvikle et atomvåpenprogram. Det iranske folk nevnes eksplisitt i 2006-strategien kun én gang. De nevnes derimot på en positiv måte: det iranske folk lider under et lite lovlydig regime med farlige ambisjoner.¹⁷

Nord-Korea nevnes 11 ganger i 2006-strategien, 10 av disse er klart negative. Omtalen omhandler truende regional adferd,

14 Statene i Axis of Evil nevnes på side 14 i NSS 2002. Metaforen Axis of Evil var egentlig ment å beskrive en akse mellom stater som søkte masseødeleggelsesvåpen på den ene siden og terrorister på den andre. Se kapittel 8 i Bob Woodward, *Plan of Attack* for en god beskrivelse av hvordan en metafor lever sitt eget liv etter at den har blitt lansert. Dette fordi metaforen dekodes av mottaker på mottakers premisser, en prosess avsender ikke har kontroll over.

15 Se NSS 2006, s. 41.

16 Se NSS 2006, s. 20.

17 Ibid.

brudd på ikke-spredningsforpliktelser og engasjement i organisert internasjonal kriminalitet. Nord-Korea nevnes ved et tilfelle på en mer nøytral måte, da det på side 21 nevnes at Nord-Korea har gått med på å avskaffe alle sine atomvåpenprogrammer. Dette følges dog opp med en klar fordømming av at de ikke har levd opp til disse lovnadene. Den omtalen er dermed heller ikke særlig positiv. Det er rimelig å si at Nord-Korea kun ligger etter Iran hva angår negativ omtale av spesifikke stater i NSS 2006.

Større er dog forskjellene i omtalen av Irak. Omtalen av Irak er til dels ikke sammenlignbar fra 2002 til 2006. Dette fordi staten Irak, i den grad landet kan kalles en enhetlig stat, har gått fra å være en tyrannisk fiende til å bli en demokratisk venn. Det er naturligvis tale om to helt ulike regimer, og Irak omtales som "vår nye partner i krigen mot terrorisme".¹⁸ Ordene "Iraq", "Iraqis" og "Iraqi" forekommer 57 ganger i NSS 2006. Irak omtales overveiende positivt bortsett fra en rent historisk passasje på side 23 med overskriften "Irak og masseødeleggelsesvåpen". I fortid kan selvfølgelig Irak omtales negativt, og i denne passasjen nevnes Saddam Hussein ved navn to ganger. Bruken av hans navn understreker at Bush-administrasjonen skiller skarpt mellom Iraks dystre fortid og den positive samfunnsutvikling (demokratisering etc.) administrasjonen mener nå finner sted i Irak.

Avslutning

Vi har her sett på bruken av begrepene sikkerhet og demokrati samt analysert hvordan stater omtales i de amerikanske sikkerhetsstrategiene av 2002 og 2006. Konklusjonen er at man legger til grunn et klart bredere sikkerhetsbegrep i 2006 enn i 2002, et sikkerhetsbegrep med trekk fra konstruktivistisk tenkning. Kvinners rettigheter, sykdomsspredning, naturkatastrofer og ulike typer organisert kriminalitet ligger ikke innenfor et mer tradisjonelt sikkerhetsbegrep. Det kan sies å være en viss diskrepans mellom den noe konstruktivistiske

sikkerhetsforståelsen og de mer realpolitiske ambisjonene og verdensanskuelsene man finner andre steder i strategien.

Det sterke liberalistiske fokuset på demokratisering gjør alle staters styresett til et nasjonalt sikkerhetspolitisk anliggende for USA. Argumentet om den demokratiske freden er usedvanlig sterkt betont i NSS 2006, og referanser til demokrati/demokratisk gjøres 2,7 ganger så ofte som i NSS 2002. En mulig annen grunn til at demokratisering nevnes hyppigere, er at dette er den eneste av grunnene for krigen i Irak som har like sterk relevans i dag som da krigen ble igangsatt. Den demokratiske utviklingen i Irak og Afghanistan har så langt vært mer fordelaktig portrettert i media enn den rent sikkerhetsmessige utviklingen i landene.

Det er tydelige forskjeller i hvordan de to strategiene omtaler stater. Det enkleste mønsteret å identifisere er at NSS 2006 gir negativ omtale til stater i langt større grad enn NSS 2002. NSS 2002 nevner kun Irak, Nord-Korea og Iran en eneste gang. Dette er totalt forandret i NSS 2006, der syv stater listes opp som tyrannier, og man slår fast at Iran er den stat som i størst grad representerer en trussel for amerikansk nasjonal sikkerhet. Iran nevnes totalt 15 ganger i NSS 2006. Alle 15 tilfellene må kunne sies å være klart negative.

Det totalinntrykket man sitter igjen med er at 2002 var en visjonær strategi, mens 2006 er langt mer jordnær. 2006-strategien tar innover seg hvilke trusler som finnes ute i den virkelige verden, og er i mindre grad et tankeeksperiment på doktrinenivå. Satt på spissen kan man hevde at 2002 i stor grad så muligheter, mens 2006 i tydeligere grad anerkjenner reelle problemer. 2006-strategien fremholder de samme prinsippene med unilateral forkjøpskrig som et legitimt verktøy. Men konteksten rundt NSS 2006 – i form av trusselbilde, internasjonal orden og opinion og ikke minst amerikanske erfaringer fra Irak – gjør at retorikken ikke har tilsvarende offensive/aggressive effekt som i 2002.

Det at man står fast på forkjøpsangrepsdoktrinen, betyr ikke nødvendigvis at vi får

flere preventive kriger under "preemption"-etiketten i Bush's tid som president. Hele Bushs presidentskap er for nært knyttet opp til "the doctrine of preemption", og det fantes derfor ingen reell mulighet for at doktrinen ville bli nedtont kun fire år etter dens introduksjon. Det kunne lett ha blitt oppfattet som inkonsistens, en last president Bush må sies å være svært lite disponert for.

Avslutningsvis kan man slå fast at presidenten oppsummerer 2006 strategien på en god måte i sitt forord: "Our approach is idealistic about our national goals, and realistic about the means to achieve them". I sitatet fra forordet retter Bush også oppmerksomheten mot en vesentlig forskjell mellom de to strategier. NSS 2002 var nemlig ikke realistisk – snarere idealistisk og vel optimistisk – i forhold til hva USA faktisk har av tilgjengelige legitime virkemidler for å oppnå sine sikkerhetspolitiske mål. Selv supermakten USAs maktbase har sine begrensninger, og krigen i Irak har diskreditert det Bush-administrasjonen kaller forkjøpsangrep som legitim maktbruk i det internasjonale samfunn.

Summary

The defining idea behind this IFS Info is to compare the two National Security Strategies, NSS 2002 and NSS 2006, published during George W. Bush's presidency. Signs of continuity and interruption in the security strategies are brought to the fore and we identify trends and developments in contemporary US security policy.

Svein Melby argues that geopolitical concerns are more prevalent in NSS 2006 than in its predecessor. He maintains that the predominant focus on terrorism in NSS 2002 is accompanied and nuanced by power considerations which are rooted in realist principles in NSS 2006. Melby points out signs of strategic adjustments which may indicate a geopolitical renaissance. Consequently major powers, such as China and Russia, are being judged by the US in a more composed and, at times, even critical way. Furthermore, an intensified preoccupation with India and an emphasis on countries in the Middle East, Iran especially, illustrate a renewed recognition of geopolitics. The American locus of attention may even imply that the centre of power politics is gravitating towards Asia. All this indicates that America is giving more attention to the overall global picture of power distribution.

Johannes Rø observes that a pre-emptive war policy is still a viable option in the American security toolbox. Despite four years of criticism, the argument which defends pre-emptive war in NSS 2006 resembles the one in NSS 2002. However, and this is the thrust of Rø's argument, due to changed circumstances nationally in the US this option is not likely to be carried out in practice. Two theses that support this prediction are presented: First, the emotional distress amongst the population and politicians caused by 9/11 generated a tendency to visceral and myopic action and the characteristics of pre-emptive strikes fit the myopic tendencies towards impatient and urgent action. Today this emotional distress has been reduced so the strategic option of pre-emption is less attractive. Secondly, by virtue of its policy on Iraq, the US has gained military and non-military experience that

reduces the attractiveness of the pre-emptive war option. A rational consequence analysis based on new information will probably not support another pre-emptive war against the outspoken enemies of the United States, such as Iran and North Korea.

Olof Kronvall's article brings us to the crux of the controversy between unilateralism and multilateralism in American foreign policy. He analyses how important institutions, alliances, coalitions and partners are reviewed in the national security strategies. Kronvall identifies in both security strategies an attitude which is generally positive towards international institutional arrangements. In both documents international cooperation is regarded as crucial to achieving vital American security goals, even though the option of unilateral action is not ruled out. Shared values and interests are highlighted as an important foundation for the multilateral effort. Furthermore, there is a considerably more positive evaluation of NATO and the EU in NSS 2006. These organisations' valuable contributions in stabilisation, rebuilding and non-proliferation operations are stressed. Additionally, the controversial accentuation of coalitions of the willing, noticeable in 2002, is less prominent in 2006. Kronvall suggests that the more positive evaluation of the European security organisations results from the renewed US recognition of the importance of multilateral legitimacy and peacekeeping capabilities.

Anders Romarheim ends the study by calling attention to how the central concepts of "security" and "democracy" are used in the strategies. He also examines and compares how benign and hostile states are referred to in the two documents. First, Romarheim argues that the Bush administration has adopted a very extensive security definition, similar to that found in constructivist analyses focusing on globalisation. In addition to traditional security matters, the definition even encompasses health, natural disasters and women's rights. This all-embracing definition, emphasizing interconnectedness and issue linking, enhances the political process referred to as securitization. Secondly, by

using quotes Romarheim illustrates how the Bush administration embraces the tenets of democratic peace theory. Words related to democracy are used 2.7 times as frequently in the 2006 document. Contrary to expectations, Romarheim finds no evidence to support the claim that the density of democracy words is at the expense of words such as "preventive" or "WMD". Finally, while NSS 2002 only alluded to states, NSS 2006 is more explicit: When tyranny is mentioned, concrete examples are given. Furthermore, countries, such as China, Iran, North Korea and Iraq are given detailed attention in the latest strategy which indicates a more down-to-earth perspective in NSS 2006 compared to the more up-beat, visionary tone in 2002.

Kilder

- Ackerman, Bruce: "But What's the Legal Case for Preemption?", @YLS (2002). (Yale Law School [online 27. jan. 2006]), URL: http://www.law.yale.edu/outside/html/Public_Affairs/282/yls_article.htm.
- Audi, Robert (red.): *The Cambridge Dictionary of Philosophy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).
- Beck, Ulrich: "Terror and Solidarity" i Mark Leonard (ed.), *Re-ordering the World* (London: The Foreign Policy Centre, 2002).
- Betts, Richard K.: "Blowtorch Bob in Baghdad", *The American Interest*, vol. 1, no. 4 (2006): 33–40.
- Bush, George W.: "A Distinctly American Internationalism", tale ved Ronald Reagan Presidential Library, Simi Valley, California, 19 November, 1999 (Mount Holyoke College [online 6 sep]), URL: <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/wspeech.htm>.
- Bush, George W.: "President Bush Delivers Graduation Speech at West Point", tale ved United States Military Academy, West Point, New York, 1 June 2002 (The White House [online 6 sep]), URL: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>.
- Buzan, Barry: *The United States and the Great Power. World Politics in the Twenty-First Century* (Cambridge: Polity Press Ltd., 2004).
- Buzan, Barry; Jaap de Wilde og Ole Wæver, *Security: A New Framework for Analysis* (London: Lynne Rienner, 1998).
- Carter, Ashton B.: "America's New Strategic Partner?", *Foreign Affairs*, July-August (2006).
- Cheney, Richard: "Vice President's Remarks at the 2006 Vilnius Conference", Reval Hotel Lietuva, Vilnius, Lithuania, 4 May 2006 (The White House [online 6 sep]), URL: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/05/20060504-1.html>.
- Curl, Joseph: "Bush, Putin butt heads over democracy", *The Washington Times*, July 16, 2006.
- Daalder, Ivo H.: "Statement on the 2006 National Security Strategy", *Global Politics*, 16 March, 2006 (The Brookings Institution [online 7 sep]), URL: <http://www.brookings.edu/views/op-ed/daalder/20060316nss.htm>.
- Daalder, Ivo og James Steinberg: "The future of preemption" *The American Interest*, vol. 1, no. 2 (2005): 30–39.
- Daniel, Donald C.F., Peter J. Dombrowsky og Rodger A. Payne: "The Bush doctrine: Rest in peace?" *Defence Studies*, vol. 4, no. 1 (2004): 18–39.
- Daniel, Donald C.F., Peter J. Dombrowsky og Rodger A. Payne: "The Bush Doctrine Is Dead; Long Live the Bush Doctrine?" *Orbis: Elsevier Limited on behalf of Foreign Policy Research Institute* (Spring 2005): 199–212.
- Elster, Jon: *Alchemies of the Mind. Rationality and the Emotions* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).
- Elster, Jon: "Fear, Terror, and Liberty. A conceptual framework" (Seminar Paper, Columbia University, 2006).
- Elster, Jon: *Nuts and Bolts for the Social Sciences* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989).
- Enriquez, Arnel B.: "The US National Security Strategy of 2002: A New Use-of-Force Doctrine?", *Air & Space Power Journal*, Fall (2004): 36–37.
- Freedman, Lawrence: "Prevention, Not Preemption", *The Washington Quarterly*, vol. 26/2 (2003): 105–114.
- Fukuyama, Francis: *After the Neocons. America at the Crossroads* (London: Profile Books, 2006).
- Fukuyama, Francis: *America at the Crossroads. Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy* (Yale University Press: New Haven, 2006).
- Gaddis, John Lewis: "Bush and the World, Take 2. Fixing His Grand Strategy", *Foreign Affairs*, Jan/Feb (2005): 2–15.
- Gaddis, John Lewis: *Surprise, Security, and the American Experience* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2004).
- Gordon, Philip H.: "The End of the Bush Revolution", *Foreign Affairs*, July/August

- (2006).
- Habermas, Jürgen: *Der gespaltene Westen* (Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 2004).
- Huldt, Bo: "The Iraq War and the Transatlantic Relationship" i Jan Hallenberg och Håkan Karlsson (eds.): *The Iraq War. European Perspectives on Politics, Strategy and Operations* (London: Routledge, 2005).
- Jervis, Robert: "The Remaking of a Unipolar World", *The Washington Quarterly*, Summer (2006).
- Kegley Jr., Charles W. og Gregory A. Raymond: "Global Terrorism and Military Preemption: Policy Problems and Normative Perils", *International Politics*, vol. 41, January (2004): 1–13.
- Korb, Lawrence och Caroline Wadhams: "A Critique of the Bush Administration's National Security Strategy", *Policy Analysis Brief*, June (2006) (The Stanley Foundation [online 7 sep]), URL: <http://www.stanleyfoundation.org/reports/pab06nss.pdf?d=061206&t=text>.
- Kronvall, Olof: "Is the Bush Doctrine an Anomaly? American Use-of-Force Doctrines from Vietnam to the War on Terror" i Gunnar Artéus, Karl Molin och Magnus Petersson (red.): *Säkerhet och försvar. En vänbok till Kent Zetterberg* (Karlskrona: Axel Abrahamsons Tryckeri och förlag AB, 2005).
- Larrabee, Stephen: "The United States and the European Security and Defense Policy: Old Fears and New Approaches", i Bo Huldt, Mika Kerttunen, Jan Mörtberg, Ylva Ericsson (eds.): *European Security and Defence Policy: A European Challenge* (Stockholm: Swedish National Defence College, 2006).
- Lodgaard, Sverre: "USAs nye sikkerhetsstrategi", *Aftenposten*, 9. april 2006.
- Malnes, Raino: *National Interest, Morality and International Law* (Copenhagen, Scandinavian University Press, 1994).
- Melby, Svein: *Bush-revolusjonen i amerikansk utenrikspolitikk* (Oslo: Aschehoug & Co, 2004).
- Melby, Svein: "Hegemonens hamskifte. Bush, 11. september og amerikansk utenrikspolitikk", *NUPI Rapport 270* (Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2002).
- Morgenthau, Hans J.: *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace* (New York: McGraw-Hill, Inc., 1993).
- NSS 2006: National Security Strategy of the United States of America. *The White House*, 16. mars (2006). [online 20. mar. 2006], URL: <http://www.whitehouse.gov.edgesuite.net/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>.
- NSS 2002: National Security Strategy of the United States of America, *The White House*, 17. september (2002). [online 10. okt. 2005], URL: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss3.html>.
- Nye Jr., Joseph: "Transformational Leadership and U.S. Grand Strategy" *Foreign Affairs*, July/August (2006).
- O'Neal, John og Bruce Russett: "The Kantian Peace: The Pacific Benefits of Democracy, Interdependence, and International Organization, 1885–1992", *World Politics*, vol. 52, October (1999):1–37.
- Rice, Condoleezza: "Our Opportunity With India", *The Washington Post*, March 13, 2006.
- Rice, Condoleezza: "Promoting the National Interest", *Foreign Affairs* January/February (2000).
- Rice, Susan E.: "Statement on the 2006 National Security Strategy", *Global Politics*, 16. March, 2006 (The Brookings Institution [online 7 sep]), URL: <http://www.brookings.edu/views/op-ed/srice/20060316nss.htm>.
- Serfaty, Simon: *The Vital Partnership: Power and Order, America and Europe Beyond Iraq* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2005).
- "The India Imperative. A conversation with Robert D. Blackwill", *The National Interest*, Summer 2005.
- The Pew Research Center. For the People and the Press: "American Attitudes Hold Steady in Face of Foreign Crises

Strong Support for Israel – No Surge in Terror Concerns or Boost for Bush”, 17 August 2006 [online 1. aug. 2006], URL: <http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=285>.

The Pew Research Center. For the People and the Press: “American Psyche Reeling From Terror Attacks” 19 September 2001 [online 1. aug. 2006], URL: <http://people-press.org/reports/display.php3?PageID=30>.

The Pew Research Center. For the People and the Press: “Americans Open to Dissenting Views on the War on Terrorism”, 4 October 2001 [online 1. aug. 2006], URL: <http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=1>.

Thune, Henrik: *Krigsdansen. Historien om Saddams fall*. (Oslo: Cappelen, 2003).

Tucker, Robert W. og David C.

Hendrickson: “The Sources of American Legitimacy”, *Foreign Affairs*, vol. 83, November/December (2004): 18–38.

United Nations High-level Panel: “A more secure world: Our shared responsibility” (United Nations, 2004) [online 1. jun. 2006], URL: <http://www.un.org/secureworld/>.

United States Department of Defense: *Quadrennial Defense Review Report*, 6. februar 2006 [online 25 jul 2006], URL: <http://www.defenselink.mil/qdr/report/Report20060203.pdf>.

Walt, Stephen M.: “The Renaissance of security studies”, *International Studies Quarterly*, vol. 35 (1991) :211–239.

Woodward, Bob: *Plan of Attack* (New York: Simon & Schuster, 2004).

Østerud, Øyvind, Kjell Goldmann, Mogens N. Pedersen (red.): *Statsvitenskapelig leksikon* (Oslo: Universitetsforlaget, 1997).