

FOKUS: NATO 70

Veivalg og spenninger i norsk sikkerhetspolitikk: Norges forhold til NATO og EU

Nina Græger

Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)

Sammendrag

Norges sikkerhetspolitiske orientering har vært solid plantet i NATO-medlemskapet og det tette bilaterale samarbeidet med USA siden 1950-tallet. Parallelt har EU med jevne mellomrom også stått på den norske sikkerhetspolitiske dagsorden. Norsk sikkerhetspolitikk har vært preget av en rekke spenninger og veivalg i avveiningen mellom den transatlantiske og den europeiske pillaren, og der utviklingen av EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitikk og USAs skiftende utenrikspolitikk har stått sentralt. Artikkelen drøfter også hvilke nye utfordringer og samarbeidsmuligheter vi ser konturene av i en tid der etablerte institusjoner og samarbeidsmønstre utfordres av en mer omskiftelig sikkerhetspolitisk situasjon, det globale maktskiftet fra Vesten til Asia, geopolitisk rivalisering, anti-liberale strømninger, og økt motstand mot EU.

Nøkkelord: sikkerhetspolitikk, geopolitikk, transatlantiske relasjoner, CSDP, NATO, amerikansk utenrikspolitikk, Norge

Innledning

Det stilles sjeldent spørsmål ved Norges sikkerhetspolitiske orientering; den ligger fast, solid plantet i NATO-medlemskapet og det tette bilaterale samarbeidet med USA. Parallelt har EUs sikkerhets- og forsvarspolitikk med jevne mellomrom likevel også stått på den norske sikkerhetspolitiske dagsorden. Denne artikkelen diskuterer sentrale spenninger og veivalg mellom det europeiske og atlantiske i norsk

*Kontaktinformasjon: Nina Græger, e-post: ng@nupi.no

©2019 Nina Græger. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Nina Græger (2019). *Veivalg og spenninger i norsk sikkerhetspolitikk: Norges forhold til NATO og EU. Internasjonal Politikk*, 77(1): 84–94. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v77.1625>

sikkerhets- & forsvarspolitik, siden 1950-tallet. Norge tilhører de såkalte atlantistene i NATO (Græger & Haugevik, 2009), men er også en sterk tilhenger av forpliktende samarbeid og en liberal orden, der EU utgjør kjernen. EUs grunnprinsipper er slik sett mer i tråd med norsk politisk tradisjon, enn USAs mer pragmatiske ad hoc tilnærming, militære løsninger, og bilaterale avtaler.

Hvilke interne og eksterne forhold har påvirket avveiningen mellom den transatlantiske og den europeiske pillaren i norsk sikkerhetspolitikk over tid, og hvilke nye utfordringer og samarbeidsmuligheter ser vi konturene av? Etablerte institusjoner og samarbeidsmønstre utfordres av en mer omskiftelig sikkerhetspolitisk situasjon, det globale maktskiftet fra Vesten til Asia, anti-liberale strømninger, og motstand mot EU. I det følgende skal jeg først redegjøre for NATOs rolle i norsk forsvar- og sikkerhetspolitikk, og deretter for Norges nære, men tidvis ambivalente relasjon til sin nærmeste allierte, USA. Dernest viser jeg hvordan Norge har forholdt seg til utviklingen av en felles europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik. I konklusjonen drøfter jeg hvordan norske sikkerhetspolitiske avveininger preges av utviklingen både i NATO og EU, men også av globale trender, og litt om mulige framtidige veivalg.

NATO – en bærebjelke i norsk sikkerhetspolitikk

NATO er bærebjelken i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Atlanterhavspaktens Artikkel 5 er, sammen med Folkeretten og en regelbasert verdensorden, Norges fremste forsvarslinjer. Dette fastslås jevnlig i stortingsdokumenter, taler og innlegg fra Stortingets talerstol, fra statsråder og Statsministerens kontor. Forsvaret ble utviklet under den kalde krigen, i tråd med Allianseforsvaret og NATOs doktriner og politikk. Selv om Norge støttet og deltok i de internasjonale operasjonene utenfor NATOs territorium fra 1990-tallet av, var Norge blant de landene som frontet at Alliansen skulle «vende hjem til Europa», blant annet med det såkalte Nærområdeinitiativet.¹ Norge ønsket derfor NATO's omfattende tiltak etter Ukraina-krisen, som startet med Wales-toppmøtet (NATO, 2014), velkommen (f.eks. spyspisstyrken Very High Readiness Joint Task Force, hyppigere øvelser og økt militært nærvær i Øst-Europa og Baltikum). Norge deltar blant annet i NATO's Forward Presence i Baltikum og Polen, som skal øke Alliansens synlighet og bidra til å forsikre både medlemsland og potensielle fiender om at Artikkel 5 gjelder for alle NATO-land.

Norges forhold til NATO har likevel ikke vært friksjonsfritt, og har heller ikke til enhver tid blitt betraktet som like presserende de siste 70 årene. En tilbakevendende utfordring har vært å balansere allianseforpliktelsene opp mot andre viktige utenrikspolitiske og innenrikspolitiske hensyn. Under den kalde krigen kom dette særlig til uttrykk i synet på NATOs atompolitikk og Norges baseerklæring fra 1949 (og presiseringer i denne fra 1952). Erklæringen satte grenser overfor alliert virksomhet på norsk territorium i fredstid gjennom selvpålagte restriksjoner - primært atom- og

¹ Upublisert notat fra regjeringen, august 2008.

basepolitikken (ingen lagring av atomvåpen på norsk jord, anløp av fartøy med atomvåpen om bord eller landing av allierte fly som kan levere atomvåpen i Norge i fredstid), men også i forhold til allierte etterretnings- og sambandsinstallasjoner i Norge.

Denne politikken var begrunnet i hensynet til beroligelse overfor Sovjetunionen og lavspenning i Norges nærområder og Norden, og fikk i utgangspunktet full støtte i NATO (NOU, 1978: 72). Men ulike fortolkninger av politikken fra 1970-tallet av, skapte et press mot den norske regjeringen både fra USA og i Norge, og som førte til visse innrømmelser (Børresen, Gjeseth & Tamnes, 2004, kap. 8). I Danmark førte krav om reservasjoner mot NATOs atompolitikk til den såkalte «fotnotepolitikken» på 1980-tallet (Pedersen, 2011). Norge valgte likevel ikke å følge Danmarks eksempel av frykt for å fremstå som et «fotnoteland» i NATO, noe som kunne sette amerikanske forsterkninger på spill i en krisesituasjon. Gjennomgående høy oppslutning om NATO i den norske befolkningen viser at norske myndigheter i stort har greid å balansere tildels motstridende hensyn på måter som ulike grupper har kunnet akseptere.²

NATO og NATO-medlemskapet har like fullt vært gjenstand for kritikk opp gjennom årene. Motstanden har vært størst på venstresiden i norsk politikk, i fredsbevegelsen, Nei til atomvåpen, og deler av fagbevegelsen. Sosialistisk Folkeparti (nå Sosialistisk Venstreparti) ble stiftet i 1961 med utgangspunkt i NATO-motstanden. Denne motstanden er også blitt mobilisert i nyere tid, eksempelvis da Norge deltok i NATO-intervensjonen i Kosovo i 1999, som manglet mandat fra FNs Sikkerhetsråd (Russland og Kina truet med å legge ned veto). Andre eksempler er transformasjonen av NATO som flere mente endret NATO fra å være en forsvarsallianse til å bli et instrument i «krigen mot terror». Kritikerne anklaget også myndighetene for å tilsløre at norske soldater i realiteten bedrev krigføring, ikke gjenoppbygging og stabilisering i ISAF-operasjonen i Afghanistan (Græger, 2005, 2011). Andre kritiserte den samme politikken for å legge Norge for tett opp til amerikansk utenrikspolitikk og doktrine, framfor å bruke ressurser på forsvaret av Norge (f.eks. Børresen, 2004).

Det siste tiåret er det særlig utviklingen og utplasseringen av NATOs missilforsvar, NATOs svar på Russlands anneksjon av Krimhalvøya, og det amerikanske militære nærværet i Midt- og Nord-Norge som har skapt debatt om avveiningene i norsk sikkerhetspolitikk. Den norske regjeringen meddelte i 2017 at antallet US Marine Corps stasjonert på Værnes og Setermoen skulle økes fra ca 300 til nærmere 700 i løpet av de nærmeste årene. Alliert øving og trening i Norge antas å bedre styrkenes evne til å forsvare landet under spesifikke norske forhold (spesielt vinterstid) og operere sammen med Forsvaret. Flere kritikere hevdet at Norge nå i praksis hadde forlatt basepolitikken og forrykket balansen mellom avskrekking og beroligelse. Enkelte uttalte at opptrappingen av USAs nærvær ville provosere Russland, eskalere konflikten mellom Russland og NATO, og redusere, snarere enn styrke Norges

² Folk og forsvar har publisert årlige meningsmålinger i Norge om blant annet oppslutningen om NATO de siste 50 år. For 2018, se <https://www.folkogforsvar.no/meningsmaling-2018/>.

sikkerhet (f.eks. Børresen, 2018; se også Wilhelmsen & Gjerde, 2018). Russland selv har protestert høylydt mot at det amerikanske nærværet styrkes nær egne grenser, og tolket dette som fiendtlig omringing. Norske myndigheter tilbakeviste kritikken og fastslo at økningen var forenlig med basepolitikken, viktig for Norges forsvarsevne, og at norsk sikkerhets- og forsvarspolitikken vedtas i Norge og i samråd med allierte (Statsministerens kontor, 2018).

Antallet amerikanske marinesoldater innebærer, isolert sett, neppe noen trussel mot Russland, og utgjør dessuten en liten andel av det totale antallet allierte styrker (f.eks. britiske, tyske, nederlandske) som til enhver tid øver og trener i Norge. Videre er NATOs avskrekkingstiltak et svar på Russlands anneksjon av Krimhalvøya og destabiliseringen av Ukraina i en type hybrid-angrep som potensielt også kan ramme Norge. Kritikken synliggjør likevel utfordringene som ligger i å balansere hensynet til kollektivt forsvar av norsk territorium og nære allierte på den ene siden, og den potensielt negative effekten for Norges forhold til Russland, på den andre.

USA – en brysom partner?

Med sin militære overlegenhet er USA den fremste garantisten for troverdigheten av den gjensidige sikkerhetsgarantien i NATO. Forsvaret av Norge er basert på forsterkninger fra allierte, og særlig amerikanske styrker. Forhåndslagring av amerikansk utstyr og materiell og de nevnte amerikanske styrkene i Norge er en sentral del av det bilaterale samarbeidet, men som også favner bredere.

Kritikken mot USA har likevel bidratt til spenninger i norsk sikkerhetspolitikk. Atompolitikken under den kalde krigen er allerede nevnt. Fraværet av en trussel mot Norge de første to tiårene etter 1990 førte trolig også til at kritikken satt løsere enn før. Særlig George W. Bush Jr. (i perioden 2001–2008), sterkt inspirert av den «neo-konservative» bevegelsen, førte en utenrikspolitikk som utfordret helt grunnleggende pilarer i internasjonalt og transatlantisk samarbeid, som synet på Folkeretten og en regelstyrt orden.

På tross av tidvis hard kritikk av USAs utenrikspolitikk, har det praktiske samarbeidet på militært, diplomatisk og embetsnivå stort sett blitt videreført. Innarbeidede militære praksiser knyttet til utdanning og utveksling av offiserer, materiellsamarbeid (som dessuten har en lang planleggings- og leveringshorisont), øvelser osv., samt faste dialogmøter og regelmessig kontakt mellom byråkrater og politikere, har i stor grad avpolitisert mye av samarbeidet mellom Norge og USA (Græger, 2016). Det at få stiller spørsmålsteget ved videreføringen av slike «dagligdagse» praksiser selv i tilspissede politiske situasjoner, viser også dybden i relasjonen – og at politisk støy eller «storpolitikk» ikke nødvendigvis får praktisk betydning.

Et viktig unntak er USAs unilaterale intervensjon i Irak i 2003, som satte både NATO-samarbeidet, de transatlantiske båndene og Norges forhold til USA på en alvorlig prøve. Norge verken støttet eller deltok i Irak-krigen. Ifølge Ole Berthelsen (2013), var telefonsamtalen mellom Bush og statsminister Kjell-Magne Bondevik,

der sistnevnte brukte sin kristne etiske overbevisning som hovedbegrunnelse for Norges syn, avgjørende for at den bilaterale relasjonen ikke tok større skade. I tillegg brukte utenriksminister Jan Petersen mye tid på å understreke at gode venner som Norge og USA (men også Europa og USA) måtte kunne tåle uenighet uten å sette vennskapet på spill (Græger, 2005). Men også under den rød-grønne regjeringen (2005–2013) bidro flere saker, f.eks. forbudet mot klasevåpen, beslutningen om å trekke ut et titalls stabsoffiserer fra Irak, og uenighet om missilforsvaret, til at det bilaterale forholdet kjølnet betraktelig. Jens Stoltenberg ble som første norske statsminister ikke invitert til Washington av den amerikanske presidenten. Krisen rammet også innarbeidede samarbeidspraksiser på lavere nivåer, og gjorde det vanskeligere for embetsverket både i Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet å få ting gjort og å beramme møter.

Under president Barack Obama, som strakk ut en hånd til Europa og snakket et språk som europeerne forsto, ble også den bilaterale kontakten tettere. Donald Trumps utenrikspolitiske linje, uforutsigbare politiske utspill – også i NATO (som på toppmøtet i juli 2018) – og personlige stil har igjen skapt gnisninger. Flere har hevdet at Norge bør kvesse kritikken mot et USA som framstår som stadig mer på kant med grunnleggende liberale verdier (se Holm, 2018) eller endog revurdere hele den bilaterale relasjonen (Solhjell, 2017).

EU – ambivalens og det (u)muliges kunst

Hvordan har fremveksten av en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik påvirket norske sikkerhetspolitiske avveininger? Planene om et europeisk forsvarsfelleskap startet i 1950 (Pleven-planen), men strandet raskt. Den vesteuropeiske union (WEU) ble opprettet i 1954 og besto av EEC- og NATO land med ulik tilknytning. Norge var assosiert medlem til WEUs funksjoner ble overtatt av EU i 2010. Innenfor EU startet utviklingen av en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitisk pilar for alvor med innføringen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk i 1992 (CFSP, Maastricht-toppmøtet), en felles sikkerhets- og forsvarspolitikk (CSDP, Köln-toppmøtet) i 1999, og beslutningen om å etablere en styrke på opp til 60.000 soldater (Helsinki-toppmøtet) i 1999. Siden 2003 har EU iverksatt over 30 sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner på Balkan, i Øst-Europa, Adenbukta, Afghanistan og afrikanske land.

Norges forhold til EU går tilbake til slutten av 1950-tallet. Norge ble medlem i Det europeiske frihandelsforbund (EFTA, dannet i 1960), men etter at EFTA-landene Storbritannia, Danmark og Irland søkte om EEC-medlemskap i 1961, søkte også Norge om medlemskap i EEC året etter. Forhandlingene ble imidlertid stanset fordi Frankrikes president de Gaulle brukte vetoretten og stoppet Storbritannias medlemskapsøknad. Ti år senere ble medlemskapsforhandlingene med Norge gjenopptatt, men et negativt folkeavstemingsresultat i 1972 satte en stopper for norsk EF-medlemskap.

Den kalde krigens slutt førte til at en rekke europeiske organisasjoner ble betraktet som aktuelle sikkerhetspolitiske instrumenter, som Konferansen for sikkerhet og

samarbeid i Europa (KSSE), Det Nordatlantiske Råd (NACC, innenfor rammen av NATO), WEU og EF. Dette reflekterte en ny og bredere sikkerhetspolitisk dagsorden i 1990-årene, som fokuserte på politisk integrasjon, blant annet av de tidligere Warszawapaktlandene, ikke-militære trusler og uttak av fredsdividenden. Samtidig viste NATOs håndtering av konfliktene i det tidligere Jugoslavia alliansens fortsatte relevans. Som Forsvarskommisjonen av 1990, som skulle vurdere Forsvarets oppgaver, virksomhet og struktur i lys av nye sikkerhetspolitiske og økonomiske rammer, understreket: «EF vil i økende grad kunne utgjøre et middel for sikkerhet og stabilitet som komplementær organisasjon *ved siden av NATO og KSSE*» (NOU, 1992: 38, min utheving).

Norge forhandlet fram en ny medlemskapssøknad i 1994. Etter et nytt nei i folkeavstemingen samme høst, ble det klart at medlemskap ikke ville stå på dagsorden på lenge. Som i 1972 ble innenrikspolitiske skillelinjer, som sentrum-periferidimensjonen og identitet, mer utslagsgivende enn utenrikspolitiske spørsmål (se Neumann, 2001). Siden 1992 har Norge likevel utviklet et tett forhold til EU gjennom EØS-avtalen, Schengen-samarbeidet, men også på det sikkerhetspolitiske området gjennom sikkerhetsavtalen om utveksling av gradert informasjon og rammeavtalen om deltagelse i EUs sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner og samarbeidsavtalen med EUs forsvarsbyrå (European Defence Agency, EDA).

Selv om regjeringer av ulik politisk farge har ført en aktiv Europapolitikk, har Norges forhold til CSDP likevel vært mer preget av skuffelser og motbakke, enn av resultater. Innflytelse i beslutningsprosessen ble tidlig avvist av EU, som i stedet etablerte ulike formater for politisk dialog med tredjeland (eksempelvis NATO-land utenfor EU). Etter at Lisboa-traktaten trådte i kraft i desember 2009, som blant annet styrket og reformerte EUs politikk på utenriks-, sikkerhets- og forsvarsområdet, finnes det ikke lenger *faste* ordninger for politisk dialog om sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål med tredjeland. For norske utenriks- og forsvarsministre har det ikke vært særlig attraktivt å reise til Brüssel for å bli informert om EUs beslutninger i etterkant (Græger, 2018, s. 9).

Norges bidrag til EUs krisehåndteringsoperasjoner har heller ikke gitt innflytelse på EUs sikkerhets- og forsvarspolitikk. Norge tilbød å stille med inntil 3500 soldater, i tillegg til luft- og maritime bidrag, til EUs innsatsstyrke allerede i 1999, og har deltatt i EUs styrkegenereringskonferanser og sivile og militære operasjoner. Heller ikke i bidragsyterkomiteen, der land som bidrar i EU-ledete operasjoner inviteres inn, har styrkebidragene blitt omsatt i noen form for medbestemmelse eller status, i motsetning til i NATO-operasjoner (Græger, 2015). Siden 2005 har Norge deltatt i den nordiske EU stridsgruppen, men ikke uten protester. Stridsgruppen har stått på beredskap i 2008, 2011 og 2015, men har så langt ikke blitt sendt på oppdrag.

På denne bakgrunn kan man argumentere for at EU har blitt stadig mindre viktig for norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk. Situasjonen understreker også Norges irrelevans for EU, og vice versa. Et unntak er deltakelsen i EDA som har gitt

Norge som et av få tredjeland innpass i f.eks. kapabilitetsutviklingsprosjekter. Samarbeidet mellom EU og NATO, med utvalgte EU-land og med nordiske land er blitt desto viktigere som «bakkanaler» til EU (Utenriksdepartementet, 2017; Græger, 2002, 2018). Et effektivt EU-NATO samarbeid vil potensielt kunne få betydning for Norges indirekte inntak til EU og CSDP. Den såkalte «Berlin Plus avtalen», som gir EU adgang til NATOs ressurser og kommandostruktur i operasjoner der NATO ikke ønsker å engasjere seg, skulle komplettere og styrke den totale Europeiske krisehåndteringsevnen (EU og NATO, 2002). Avtalen åpner for samarbeid mellom NATO-land utenfor EU og EU-land utenfor NATO, og etablerte en rekke felles møteplasser og organer på diplomatisk og militært nivå. Men EU-NATO samarbeidet ble raskt sittende fast i en politisk hengemyr. Tyrkia og Kypros har blokkert hverandres deltakelse i begge organisasjoner og dermed hele samarbeidet, med unntak av et etterhvert utstrakt uformelt samarbeid (f.eks. i Adenbukta og Kosovo) (Græger, 2016b).³ Ukraina-krisen, flyktningkrisen og nye trusler har imidlertid gitt samarbeidet en ny giv. EU og NATO koordinerer politikk og samarbeider nå på en rekke nye områder (f.eks. cyber, hybride trusler, militær mobilitet, FNs Resolusjon 1325, maritimt samarbeid mot trafficking), samt på diplomatisk nivå.⁴ Et velfungerende EU-NATO-samarbeid endrer ikke avveiningen mellom NATO og EU i norsk sikkerhetspolitikk, men vil øke Norges kontaktflate med diplomater, militære og byråkraer i EU, og kanskje redusere spenningene.

Konklusjon: Trender og muligheter

Norsk sikkerhet har vært forankret i NATO og samarbeidet med USA siden Norge sluttet seg til Atlanterhavspakten i 1949. Både NATO-medlemskapet og det bilaterale samarbeidet med USA har skapt sikkerhet, men også friksjon. USAs kjernevåpenpolitikk, «krig mot terror», og alenegang, som i Irak-krigen 2003, er eksempler på dette. På tross av styrket europeisk samarbeid også på det sikkerhets- og forvarspolitiske området de siste tjue årene, har EU i liten grad formet norsk sikkerhetspolitikk. Dette skyldes ikke bare norsk EU-ambivalens, men framfor alt tredjelandets svake formelle status, særlig i forhold til CSDP og NATOs sterke stilling i Norge.

Vektingen av motstridende hensyn i norsk sikkerhetspolitikk forventes å bli en mer krevende øvelse i tiden framover. Ukraina-krisen var en manifestasjon av Russlands tilbakekomst som stormakt og har ført til at bruken av begreper som «Ny Kald Krig», «ny geopolitikk», «interessesfærer» osv. brer om seg (Kroenig, 2015; Doyle, 2018). Et mer uforutsigbart trusselbilde og økt rivalisering mellom USA, Russland og Kina, gjenspeiles også i Norges nærområder. Fra å være en region preget

³ Blokkeringen rammet ikke Althea-operasjonen i Bosnia og Herzegovina (2004-), som ble igangsatt før Kypros ble EU-medlem i 2005.

⁴ Norge deltar også i multilateralt forsvarssamarbeid utenfor rammen av både EU og NATO, som f.eks. Northern Group og NORDEFECO (se f.eks. Græger, 2018).

av bilateral utveksling og samarbeid på en rekke saksområder og nivåer de første ti-femten årene etter den kalde krigens slutt, har økt militær aktivitet og opprustning i Nordområdene ført til at den historiske betydningen av regionen som «en arena for geopolitisk kamp» igjen er aktuell i det norske ordskiftet (se f.eks. Forsvarsdepartementet, 2015, s. 15). I en tilspisset situasjon kan små land som Norge potensielt bli en brikke i et stormaktsspill.

Under disse internasjonale rammebetingelsene, blir følgende to spørsmål viktige for Norge: For det første, bør NATO fremdeles være det viktigste sikkerhetspolitiske ankerfestet i en tid der Alliansen fremstår som mer splittet, verdifelleskapet tynnslitt og USAs engasjement i NATO mer usikkert? Behovet for amerikanske sikkerhetsgarantier kommer stadig oftere i skvis med behovet for forutsigbarhet og en regelbasert internasjonal orden. Norges sikkerhet er forankret i multilateralt samarbeid og en regelbasert orden som kan beskytte små stater mot stormakters maktmisbruk. Det sikkerhetspolitiske fellesskapet i NATO er basert på FN-Pakten og prinsipper som demokrati, individets frihet, rettsstaten og Folkeretten (Atlanterhavspakten, Preambelen)⁵, men flere av disse ser ut til å ha mindre betydning for dagens amerikanske administrasjon.

Dessuten skaper president Trumps politiske mix av proteksjonisme, nasjonalisme og samarbeid med enkeltland framfor bindende multilateralt samarbeid, uforutsigbarhet og uro. Et viktig spørsmål blir hvordan dette vil påvirke det praktiske bilaterale samarbeidet med Norge, som tidligere gjerne er blitt videreført på lavere nivåer, selv i perioder med svekket politisk dialog. En utfordring er blant annet at stillinger i administrasjonen (f.eks. i State Department) som har vært viktige for samarbeidet med det norske embetsverket, ikke er besatt, over to år etter Trumps innsettelse.

Utviklingen i amerikansk politikk har skjedd over tid og kan ikke tilskrives Trump alene. Fravær av amerikansk lederskap i NATO ble eksempelvis tydelig i forbindelse med Libya-intervensjonen «Unified Protector» i 2011. Flere europeiske NATO-land utfordrer dessuten sentrale liberale prinsipper og verdier, som Tyrkia og enkelte øst-europeiske land. De europeiske NATO-landenes generelt manglende evne og vilje til å bruke 2 prosent av BNP på forsvar og sør-nord skillet i synet på hvilke trusler som NATO bør fokusere på, spiller også inn. Bruk av «koalisjoner av villige» har satt NATO i stand til å gjennomføre internasjonale intervensjoner, men har samtidig synliggjort uenighet og polarisering. Selv om NATO-medlemskapet som sådan ikke trekkes i tvil, kan Norges sikkerhetspolitiske avveininger påvirkes av slike interne spenninger i Alliansen.

Det andre viktige spørsmålet i avveiningen mellom den transatlantiske og europeiske pillaren i norsk sikkerhetspolitikk, er hvordan et tettere samarbeid med EU vil kunne styrke Norges sikkerhet? Norges forhold til EU har i stor grad vært dominert av innenrikspolitiske, framfor utenrikspolitiske hensyn. På tross av Brexit og svekket oppslutning om det europeiske integrasjonsprosjektet, tar EU nå nye skritt innenfor

⁵https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm

forsvarssamarbeidet som også er relevante for Norge. For å følge opp EU Global Strategy for Foreign and Security Policy fra 2016 og målet om «strategisk autonomi», har EU åpnet for større grad av fleksibilitet. Det forsvarspolitiske området fremheves som særlig egnet for såkalt differensiert integrasjon, blant annet gjennom Permanent Structured Cooperation (PESCO).⁶ For tredjeland er deltakelse i PESCO i prinsippet unntaket, basert på invitasjon til spesifikke prosjekter, og uten realistiske utsikter til å få beslutningsmyndighet over styringen av prosjektet (Hillion, 2019, s. 9–10).⁷ Det er lite som tyder på at EU vil gi tredjeland spesialordninger, blant annet av frykt for å skape presedens i Brexit-forhandlingene med Storbritannia (ibid.). Dersom Norge på sikt får delta i EUs Forsvarsfond, PESCO, og andre initiativer som følge av et mer fleksibelt EU-samarbeid, vil EU kunne få større betydning for norske sikkerhetspolitiske avveininger. Hvor langt samarbeidet kan videreføres innenfor etablerte ordninger, vil trolig også avhenge av oppslutningen om EU blant norske politikere og velgere.

Vesentlige endringer i Norges sikkerhetspolitiske veivalg er ikke sannsynlige i overskuelig framtid. Arbeidet med ny langtidsplan for Forsvaret (perioden 2021–2024) må imidlertid nødvendigvis ta stilling til hvordan Norge skal møte de skiftende politiske og militære, men også økonomiske og teknologiske rammebetingelsene for norsk sikkerhetspolitikk, både på kort og lengre sikt. Ytterligere stormaktsrivalisering (Russland-USA-Kina), et mer splittet NATO og/eller et NATO uten eller med et lite engasjert USA om bord, vil over tid kunne svekke Norges atlantiske orientering i forsvars- og sikkerhetspolitikken. En slik utvikling, eventuelt kombinert med at EUs forsvarsevne styrkes, vil også kunne endre synet på EU som noe mer enn et supplement til NATO-samarbeidet. Slike scenarier må imidlertid også ta inn over seg at legitimiteten og effektiviteten til begge organisasjoner utfordres innenfra, men også av fremvoksende og etablerte stormakter som søker å endre multilaterale institusjoner og regler til egen fordel og/eller avvise deres relevans.

Om forfatteren

Nina Græger er seniorforsker på NUPI, der hun også har ledet Avdeling for International Politikk og Forskergruppen Sikkerhet og Forsvar. Grægers forskning om europeisk og norsk utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk, EU-NATO samarbeidet, praksisteori og militærsosiologi er utgitt i bl.a. *Journal of Peace Reserach*, *Security Dialogue*, *European Security*, *Cooperation and Conflict*, *Cambridge Review of International Affairs* og *European Journal of Integration*. Hennes siste bok på norsk er *Norsk forsvarspolitikk. Territorialforsvar og internasjonal innsats 1990–2015* (Spartacus/Scandinavian Academic Press, 2016).

⁶ PESCO åpner for at EU-land som vil, kan inngå bindende prosjekter for å utvikle felles kapabiliteter, investere i utstyr mm.

⁷ Men Norges muligheter til deltakelse øker dersom samarbeidsformer blir en del av CFSP fordi EØS-avtalen gir større innflytelse her.

Referanser

- Berthelsen, O. (2013). *En frelser, en prest og en satan. USA, Norge og Irak-krigen*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Børresen, J. (2018, 9. juni). Lar USA rykke inn for å fylle hullene i det norske forsvaret. *Dagbladet*. Hentet fra <https://www.dagbladet.no/kultur/lar-usa-rykke-inn-for-a-fylle-hullene-i-det-norske-forsvaret/69883754>.
- Børresen, J., Gjeseth, G. & Tammes, R. (2004). *Allianseforsvar i endring 1970–2000. Norsk forsvarshistorie*, Bind 5. Bergen: Eide Forlag.
- Doyle, M. W. (2018). A new Cold War?. *UI Paper No. 2*. Stockholm: Swedish Institute of International Affairs.
- EU og NATO. (2002, 16. desember). *European Union - NATO declaration on ESDP, Brussels*. Hentet fra <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.html>.
- Forsvarsdepartementet. (2015). *Et felles løft*. Rapport fra Ekspertgruppen for norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Græger, N. (2018). Nice to have or need to have? Nordic cooperation, NATO and the EU in Norwegian foreign and security policy. *Global Affairs 4 (4–5)*, s. 363–376. DOI:10.1080/23340460.2018.1492351.
- Græger, N. (2016). *Norsk forsvarspolitik. Fra invasjonforsvar til internasjonal innsats 1990–2015*. Oslo: Spartacus/Scandinavian Academic Press.
- Græger, N. (2015). From «forces for good» to «forces for status»? I B. de Carvalho & I. B. Neumann (Red.), *Small state status seeking. Norway's quest for international standing* (s. 86–107). London: Routledge.
- Græger, N. (2011). Home and away? Internationalism and territory in the post-1990 Norwegian defence discourse. *Cooperation and Conflict 44 (1)*, s. 1–18.
- Græger, N. (2005). Norway between NATO, the EU and the US: A case study of post-Cold War security and defence discourse. *Cambridge Review of International Affairs 18 (1)*, s. 89–108.
- Græger, N. & Haugevik, K. M. (2009). The revival of Atlanticism in NATO? Changing security identities in Britain, Norway and Denmark. *NUPI-Report, Series, 2009*. Oslo: NUPI.
- Hillion, C. (2019). Norway and the changing common foreign and security policy of the European Union. *NUPI Report 1/2019*. Oslo: NUPI.
- Holm, M. (2018). Norge, USA og det liberale verdifelleskapet. *Internasjonal Politikk 75 (1)*, s. 52–63.
- Kroenig, M. (2015). Facing reality: Getting NATO ready for a new Cold War. *Survival 57 (1)*, s. 49–70.
- NATO. (2014, 5. september). *Wales summit declaration*. Hentet fra https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.html
- Neumann, I. B. (2001). *Norge - en kritikk. Begrepsmakt i Europa-debatten*. Oslo: Pax forlag.
- NOU 1992: 12. (1992). *Forsvarskommisjonen av 1990*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 1978: 9. (1978). *Forsvarskommisjonen av 1974*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Pedersen, N. (2011). «Footnoting» as a political instrument: Denmark's NATO policy in the 1980s. *Cold War History 12 (2)*, s. 295–317.
- Solhjell, B. V. (2017, 27. april). Mot Norden og Europa. *Dagsavisen*.
- Statsministerens kontor. (2018, 12. juni). *Det amerikanske marinekorpsets øving og trening i Norge*. (Pressemelding nr. 36). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/det-amerikanske-marinekorpsets-oving-og-trening-i-norge/id2604216>
- Utenriksdepartementet. (2018, 21. april). Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. *Meld. St. 36 (2016–2017)*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Wilhelmsen, J. & Gjerde, K. (2018). How the New Cold War travelled north (part I) Norwegian and Russian narratives, *NUPI Policy Brief No. 14*. Oslo: NUPI.

Abstract in English

Norway's security policy has been firmly anchored in its NATO membership and close bilateral relationship with the US since the 1950s. In parallel, the EU has regularly popped up on the Norwegian security political agenda. The balancing between the transatlantic and European pillar has created tensions in Norway's security policy over the years, and especially with the strengthening of the EU's common security and defence policy and shifting US foreign policy. The article also discusses how today's more unpredictable and uncertain security environment, the decline in Western hegemony and global power shift towards Asia, geopolitical rivalry, and anti-liberal and anti-EU sentiments challenge established institutions and cooperation patterns that Norway has relied on for security and what the effects of these developments might be.

Keywords: security, geopolitics, transatlantic relations, CSDP, NATO, US foreign policy, Norway