

NATO og EU i kamp mot terrorisme

En sammenliknende analyse av EUs og NATOs strategier i kampen mot internasjonal terrorisme

Tina Erica Garthus



Masteroppgave i Statsvitenskap, Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

26.01.06

Til Stian, Tobias og Ellinor

Forord

Arbeidet med masteroppgaven har vært spennende, utfordrende og lærerikt. Etter å ha holdt på med denne oppgaven i nesten et år er det godt, men også litt vemodig å gi den fra seg. Nå er den ferdig!

Det er en rekke personer som fortjener en takk for verdifulle bidrag og støtte. Først og fremst vil jeg takke min veileder Anders Kjølborg (V06/H06). Jeg hadde ikke klart å levere denne oppgaven uten all den gode hjelpen jeg har fått fra deg.

Jeg vil også takke Anders Romarheim og Johannes Rø ved Institutt for Forsvarsstudier for en god diskusjon.

I tillegg vil jeg takke Tone Eggen, Anna Dræge Hognestad, Sunniva Frislid Meyer og Kristin Voie Eide for å ha tatt seg tid til å lese gjennom oppgaven min. Jeg er takknemlig for alle de gode kommentarene.

Sist men ikke minst vil jeg takke samboeren min, Stian, for å ha støttet meg og holdt ut med meg, og barna mine, Tobias og Ellinor, som gjør meg glad.

Denne oppgaven inneholder 32953 ord

Oslo, januar 2007

Tina Erica Garthus

Forkortelser

EUAP	EU Action Plan on combating terrorism
CFSP	Common Foreign and Security Policy
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council
ESS	European Security Strategy (A secure Europe in a better world)
EU	European Union
EUCTS	European Counter-Terrorism Strategy
ESDP	European Security and Defence Policy
FUSP	Felles Utenriks- og Sikkerhetspolitikk
ISAF	International Security Assistance Force
MC	NATO's military concept for defence against terrorism
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NRF	NATO Response Force
PAP-T	Partnership Action Plan against Terrorism
PfP	Partnerskap for Fred

Innhold

FORKORTELSER	7
INNHOOLD	9
1. INNLEDNING OG PROBLEMSTILLING	13
1.1 BEGREPSAVKLARINGER	15
<i>1.1.1 Tradisjonelt og utvidet sikkerhetsbegrep</i>	<i>15</i>
<i>1.1.2 Terrorisme og internasjonal terrorisme</i>	<i>17</i>
<i>1.1.3 Kampen mot internasjonal terrorisme</i>	<i>19</i>
<i>1.1.4 Antiterrorisme og kontraterrorisme</i>	<i>20</i>
1.2 AVGRENSNINGER	21
1.3 METODISK TILNÆRMING	22
<i>1.3.1 Forskningsdesign</i>	<i>22</i>
<i>1.3.2 Kilder</i>	<i>24</i>
1.4 PLAN FOR OPPGAVEN	25
2. FORKLARINGSMODELLER	27
2.1 LOGIC OF CONSEQUENCES	27
<i>2.1.1 Betydningen av interesser</i>	<i>28</i>
<i>2.1.2 Maktgapet</i>	<i>29</i>
2.2 LOGIC OF APPROPRIATENESS	30
<i>2.2.1 Politisk kultur</i>	<i>32</i>
<i>2.2.2 Betydningen av identitet</i>	<i>33</i>
<i>2.2.3 Sikkerhetisering</i>	<i>35</i>
3. EU OG NATO	37

3.1	EU	37
3.1.1	<i>De store landenes betydning for ESDP</i>	39
3.2	NATO	40
3.2.1	<i>USA og NATO</i>	42
4.	STRATEGI.....	44
4.1	OPERASJONALISERING AV ANALYSEDIMENSJONER.....	47
5.	EUS OG NATOS STRATEGIER	49
5.1	EUS STRATEGI.....	49
5.1.1	<i>Mål, ansvarsområde og trusselvurdering</i>	49
5.1.2	<i>Virkemidler</i>	51
5.1.3	<i>Virkemidlenes formål</i>	56
5.2	NATOS STRATEGI.....	57
5.2.1	<i>Mål, ansvarsområde og trusselvurdering</i>	58
5.2.2	<i>Virkemidler</i>	61
5.2.3	<i>Virkemidlenes formål</i>	65
5.3	SAMMENLIKNING	68
6	EN FORKLARING BASERT PÅ THE LOGIC OF CONSEQUENCES.....	73
6.1	EU OG THE LOGIC OF CONSEQUENCES.....	73
6.1.1	<i>EU som aktør</i>	74
6.1.2	<i>EU som arena</i>	76
6.1.3	<i>Betydningen av ressurser</i>	80
6.2	NATOS STRATEGI SOM EN LOGIC OF CONSEQUENCES.....	82
6.2.1	<i>NATO som arena</i>	83
6.2.2	<i>Betydningen av ressurser</i>	89

6.3	OPPSUMMERING	92
7	EN FORKLARING BASERT PÅ THE LOGIC OF APPROPRIATENESS.....	95
7.1	EUS STRATEGI SOM EN LOGIC OF APPROPRIATENESS	95
7.2	NATOS STRATEGI SOM EN LOGIC OF APPROPRIATENESS	101
7.3	OPPSUMMERING	107
8	KONKLUSJON.....	110
	KILDELISTE.....	114

1. Innledning og problemstilling

Denne oppgaven har som siktemål å sammenlikne NATOs og EUs strategier for bekjempelse av internasjonal terrorisme. EU og NATO kan virke svært forskjellige, fordi EU tradisjonelt har vært en sivil organisasjon, mens NATO er en militær forsvarsallianse. Det er imidlertid flere grunner til at det er interessant og viktig å sammenlikne hva de gjør for å bekjempe internasjonal terrorisme. For det første er både EU og NATO viktige sikkerhetspolitiske institusjoner i Europa, og begge organisasjonene ønsker å spille en rolle i den internasjonale kampen mot terrorisme. For det andre har EU og NATO til felles at svært mange av medlemslandene er med i begge organisasjonene. For det tredje er verdens eneste supermakt: USA, medlem av den ene organisasjonen: NATO, men ikke av den andre. Det siste punktet er spesielt viktig og interessant, med tanke på USAs innflytelse over de beslutninger som blir tatt i NATO (Tunander 2000: 82-83). Til slutt er det interessant å undersøke hvorvidt strategiene deres kompletterer hverandre eller fremstår som konkurrenter.

EU har gjennom å utvikle et eget samarbeid innenfor det forsvars- og sikkerhetspolitiske området, nærmet seg NATOs arbeidsområde. Kampen mot terror er en av de største sikkerhetspolitiske utfordringene i verden i dag, og vil derfor være en viktig test for hvorvidt denne delen av EU-samarbeidet vil lykkes. Ved å se på hvordan EU løser denne oppgaven kan man danne seg et inntrykk av hvordan EU-landenes felles utenriks- og sikkerhetspolitikk vil fungere i praksis, og hvorvidt organisasjonen klarer å opptre enhetlig. Ellis (2003: 2) peker på at NATO har gjort kampen mot internasjonal terrorisme til en viktig oppgave for alliansen, kanskje til og med den viktigste. For NATO er kampen mot internasjonal terrorisme en test på i hvilken grad alliansen klarer å tilpasse seg dagens sikkerhetspolitiske kontekst, og å skape en fremtidig rolle for alliansen.

Å operere med et klart skille mellom EU og NATO er imidlertid problematisk. EU og NATO beskrives av Kjølberg (2006: 29) som siamesiske tvillinger, på grunn av organisasjonenes overlappende medlemsmasse. Også Burgess og Tunander (2000: 1)

har påpekt at det på det sikkerhetspolitiske området er vanskelig å identifisere et klart kvalitativt skille mellom NATO og EU, og at dette skillet for mange kun representerer en arbeidsdeling. Begge organisasjonene er arenaer der europeiske sikkerhetspolitiske identiteter kommer til uttrykk. Etter slutten på den kalde krigen har sikkerhetsbegrepet fått endret innhold, noe som har ført til økt fokus på forsvaret av egen identitet. I Europa skaper denne utviklingen spenninger mellom nasjonale og mer kosmopolittiske identiteter, og mellom identiteter som knytter seg til "vesten" eller Europa. Utviklingen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk i EU har forsterket disse spenningene, og da særlig mellom "... the Atlantic-NATO Europe on the one hand and the more continental EU Europe on the other" (Burgess og Tunander 2000: 1).

Europa kjennetegnes av den sterke graden av institusjonalisert samarbeid gjennom organisasjoner som EU, NATO og OSSE, og har blitt omtalt som en "hyperinstitusjonalisert" region (Buzan og Wæver 2003: 370). Graden av institusjonalisering gjør at utviklingen i det europeiske samarbeidet ikke bare omhandler ønsket om å forbedre eller utvide samarbeidet som sådan, men heller drives fremover av landenes preferanser i forhold til de ulike organisasjonenes rolle (Buzan og Wæver 2003: 370).

Trusselen fra internasjonal terrorisme medfører at begge organisasjonene må tilpasse seg, og definere egen rolle i forhold til denne trusselen. En slik prosess vil kunne påvirke forholdet mellom EU og NATO, og deres medlemsland (Duke 2002: 153). Richard G Whitman (2004) mener at dette fører til at NATOs rolle som den viktigste tilbyder av militær sikkerhet i Europa utfordres.

There is now in existence an embryonic division of labour between the EU through its ESDP, and NATO. This division of labour is not being consciously sought by either organization but there are a number of factors at play which are generating it. The division of labour is complementary and does not represent the displacement of one organization by another (Whitman 2004: 430).

Siden slutten på den kalde krigen har det vært et uttalt mål å unngå overlapping mellom EU og NATO, men denne målsetningen kompliseres av medlemslandenes interesser i forhold til hvilken organisasjon som bør gjøre hva og hvor stor innflytelse man skal tillate USA å ha (Buzan og Wæver 2003: 371).

I utgangspunktet vil det være rimelig å anta at EUs og NATOs bidrag i kampen mot terrorisme, vil henge sammen med deres roller som henholdsvis sivil og militær organisasjon. Selv om NATOs strategi tar utgangspunkt i en militær rolle, noe som ikke er tilfelle for EU, overlapper enkelte av de to organisasjonenes politiske og økonomiske virkemidler. Det man ser er derfor at NATOs og EUs innsats på visse områder er delvis overlappende, og også i noen grad kan være konkurrerende. Overlappende virkemidler og tiltak mellom NATO og EU vil på lengre sikt føre til ineffektivitet, noe som gjør det viktig å undersøke hvorfor dette skjer (Ellis 2003: 16; Brown 2004: 423-425).

Oppgaven tar utgangspunkt i følgende problemstilling:

I hvilken grad, og hvorfor skiller EUs og NATOs strategier i kampen mot internasjonal terrorisme seg fra hverandre?

1.1 Begrepsavklaringer

I denne delen av oppgaven vil en del sentrale begreper bli diskutert. Ikke alle begreper som brukes i oppgaven defineres her, da noen vil behøve litt mer plass, og disse vil derfor stå for seg selv. Begreper som kun benyttes i en begrenset del av oppgaven vil bli forklart der begrepet brukes.

1.1.1 Tradisjonelt og utvidet sikkerhetsbegrep

Det tradisjonelle sikkerhetsbegrepet ser på staten som den sentrale enhet, der sikkerhet vanligvis er knyttet til forholdet mellom stater. Et kjennetegn ved denne tilnærmingen er at den tar utgangspunkt i stater som er opptatt av egen sikkerhet, og

at det viktigste som truer sikkerheten er militært angrep mot eget territorium. Fysiske maktmidler er derfor det som i siste instans sørger for statens sikkerhet. Ut i fra det tradisjonelle sikkerhetsbegrep er statene interessekalkulerende aktører, der den viktigste interessen er å sikre statens eksistens, der også statens økonomiske interesser er viktig (Østerud 2001: 159). I forbindelse med dette oppstår et sikkerhetsdilemma, i det at alle de tiltak en stat foretar seg for å styrke egen sikkerhet, kan bli oppfattet som en trussel mot andre stater. Dette skyldes at det internasjonale system blir sett på som anarkisk, som en følge av at hver enkelt stat er suveren. Fordi det ikke finnes noen verdensregjering som kan styre samhandlingen mellom stater, må hver stat ivareta sin egen sikkerhet (Østerud 2002: 236).

Realisme- og liberalismeteorier har vært det vanlige utgangspunkt for studier med fokus på staters sikkerhet. Alternative tilnærminger til sikkerhet har imidlertid åpnet for at sikkerhetsbegrepet kan omfatte mer enn nasjonal sikkerhet, og har i tillegg et bredere aktørperspektiv, ved å se på den rollen ikke-statlige aktører spiller. Slike tilnærminger tar gjerne utgangspunkt i det som har blitt kalt det utvidede sikkerhetsbegrep (Katzenstein 1996: 10).

Det utvidede sikkerhetsbegrepet inkluderer både flere typer trusler enn de som rettes direkte mot en stat fra en annen stat og andre virkemidler enn fysisk makt. Likevel trekkes en ramme omkring hva begrepet trussel kan omfatte, for å forhindre at begrepet skal være altomfattende. Tre ulike utvidelser av sikkerhetsbegrepet har særlig blitt foreslått. Den første utvidelsen innebærer at sikkerhet ikke bare er relevant på det nasjonale nivået, men også på det individuelle og det internasjonale nivået. Den andre utvidelsen setter fokuset på andre typer sikkerhetsutfordringer, som for eksempel miljøtrusler, i tillegg til trusler om fysisk vold. Den tredje utvidelsen opererer med samfunnsikkerhet, der nasjonal identitet er en viktig faktor, som et tillegg til det mer tradisjonelle fokuset på statens sikkerhet (Østerud m.fl. 1997: 250-251).

Denne oppgaven vil imidlertid ta utgangspunkt i en måte å forstå sikkerhet på som både skiller seg fra det tradisjonelle sikkerhetsbegrepet, og fra de tre forslagene til

utvidelse som ble beskrevet ovenfor. I denne tilnærmingen oppfattes sikkerhet som noe subjektivt, som kommer i stand på bakgrunn av en sikkerhetisering, der utgangspunktet er at "[s]ikkerhetspolitikk er hva aktørene gjør den til" (Østerud m.fl. 1997: 251). Denne tilnærmingen vil bli beskrevet i punkt 2.2.3.

1.1.2 Terrorisme og internasjonal terrorisme

Det har vært og er stor uenighet blant forskere om hvordan man skal definere terrorisme, og det finnes derfor ikke en "riktig" definisjon av begrepet (Gearson 2002: 7). I følge Romarheim (2005: 27) har det heller ikke vært mulig å komme frem til en konsensusdefinisjon av begrepet terrorisme på politisk nivå. Dette skyldes blant annet at mange stater har uforenlige interesser i forhold til hvordan en slik definisjon eventuelt burde se ut. Han sier at "[s]uch politicized definitions are inherently biased and are typically designed to enforce a state's agenda" (Romarheim 2005: 27). Det er derfor viktig å se på hvordan NATO og EU definerer terrorisme, fordi måten de definerer begrepet på kan fortelle noe om organisasjonens agenda. Dette vil bli gjort i kapittel 5 under presentasjonen av strategiene.

Noen kriterier må oppfylles dersom man skal forsøke å definere terrorisme. Man må for det første finne en måte å skille terrorisme fra krig og andre typer for organisert vold. For det andre må en definisjon kunne skille mellom terrorisme og andre typer kriminalitet. I tillegg til dette er det også hensiktsmessig å skille mellom internasjonal terrorisme og andre typer terrorisme.

Internasjonal terrorisme er på den ene side angrep fra utenlandske borgere mot mål i en fremmed stat, med det formål å sette søkelys på egne politiske motiver. På den andre siden kan det også omfatte terrorhandlinger som begås mot eget land, dersom den eller de som begår handlingen er medlemmer av en internasjonal terroristbevegelse eller henter mål og motivasjon i en global ideologi, der terrorisme er et virkemiddel. "Analyser peker mot at ... [al-Qaida] ofte er en inspirasjonskilde for radikale islamistiske terrorceller hvis tilknytning til al-Qaidas ledelse ikke nødvendigvis er særlig sterk" (Hansen m.fl. 2006: 10). Et konkret eksempel på dette

er terroraksjonene som rammet undergrunnen og busser i London sommeren 2005. Gjerningsmennene var britiske statsborgere, noe som medfører at internasjonal terrorisme også må kunne omfatte terrorisme begått innad i eget land dersom mål, motiver eller inspirasjon hentes fra det internasjonale nivå.

Et annet problem når man definerer terrorisme er den moralske valør som ligger i ordet. Begrepet er ikke nøytralt, og inneholder et fordømmende aspekt. Her ligger en av hovedårsakene til definisjonsproblemet, som er vanskelighetene med å skulle skille en frihetsforkjemper fra en terrorist. Her ser vi også forskjeller mellom USA og Europa, der europeerne anser at en terrorist av noen kan oppfattes som en frihetsforkjemper, mens amerikanernes holdning er at en terrorist aldri igjen kan oppfattes som en frihetsforkjemper. Som et resultat av disse vanskelighetene, kan betegnelsen terrorist eller terrorisme ikke oppfattes som en nøytral beskrivelse av et fenomen, men som et resultat av en subjektiv bedømmelse (Gearson 2002: 10; Hoffman 2006: 23).

Gearson (2002: 11) mener terrorhandlinger kjennetegnes av at de er

...purposeful and planned; political in its aims and motives; violent or threatening of violence; indiscriminate in its targeting, accepting no restraint in this area; and, crucially, designed to have psychological repercussions beyond the immediate target or victim (Gearson 2002: 11).

Mens Hoffman (2006: 40) beskriver terrorisme som: "...the deliberate creation and the exploitation of fear through violence in the pursuit of political change".

Terrorisme og terrorhandlinger vil i denne oppgaven forstås ut i fra de to definisjonene gitt ovenfor, og internasjonal terrorisme knyttes mer konkret til trusselen fra radikale og fundamentalistiske islamistiske ideologier, eksemplifisert gjennom terroristgrupper som al-Qaida, eller personer og grupper som sympatiserer med og/eller lar seg inspirere av al-Qaida.

1.1.3 Kampen mot internasjonal terrorisme

Etter terrorangrepene mot USA den 11. september 2001 startet det som blir kalt kampen mot terrorisme, eller "war on terrorism" som er en betegnelse amerikanske myndigheter har brukt. I denne oppgaven vil betegnelsen kampen mot terrorisme omfatte summen av alle de tiltakene som stater, og andre aktører gjør for å bekjempe internasjonal terrorisme, både direkte og indirekte. Ordet "kamp" blir *ikke* brukt som en motsetning til "krig" og må ikke forveksles med EUs og Javier Solanas argument for å bruke "fight" som alternativ til den amerikanske bruken av betegnelsen "war" (Rupp 2006: 10).

Som denne uenigheten angående en benevnelse illustrerer, betyr ikke kampen mot terrorisme det samme for alle aktører. Uenigheten har sammenheng med hvordan aktører forstår trusselen, som igjen påvirker hvordan de håndterer den (Rupp 2006: 8). I EUs og NATOs tilfelle er det derfor interessant å undersøke sammenhengen mellom deres strategi og trusselvurdering. Det kan stilles spørsmål ved om det er mulig for de statene som er medlemmer i begge organisasjonen å føre en politikk i EU og en i NATO (Kjølberg 2006: 29).

Andre faktorer som kan variere er de ulike medlemslandenes motiver for å involvere seg i kampen mot terrorisme. Det er mange land som ikke har hatt direkte erfaring med terrorisme, men som allikevel vil kunne være utsatt for terrorhandlinger i fremtiden, og disse vil derfor allikevel ha en grunn til å bidra til å gjøre denne trusselen så liten som mulig. På den andre siden kan selve deltakelsen i kampen mot terrorisme gjøre en stat mer utsatt for terroristangrep. Motivene for å delta i den internasjonale kampen mot terrorisme kan variere fra det å bekjempe internasjonal terrorisme fordi det er en trussel mot sentrale verdier i det internasjonale samfunn som sådan, til at man er med fordi deltakelse i kampen mot terrorisme kan fremme andre interesser staten måtte ha.

Mange land i Europa anser det å ha et godt forhold til USA og medlemskapet i NATO som viktig for sin egen sikkerhet. Disse preferansene vil også påvirke hvordan

og om man deltar i kampen mot internasjonal terrorisme. Gitt at kampen mot terrorisme er viktig for USA, blir deltakelse en måte å gjøre seg synlig og relevant overfor USA på. De land som ser på, og fortsatt ønsker å ha, USA som en garantist for egen sikkerhet, må derfor spille på lag med USA. Dette kan man dels gjøre ved å støtte USAs tiltak for å bekjempe terrorisme, og dels ved å gjøre NATO som institusjon relevant for USA (Hansen m.fl 2006: 24).

Hvordan kampen mot terrorisme blir oppfattet, og hvordan den føres, avhenger altså både av hvordan aktørene oppfatter trusselen fra internasjonal terrorisme, og deres forhold til USA. Mens både USA, NATO og EU er opptatt av å redusere terrorgruppers handlingsrom og hindre nye terroraksjoner, gjenspeiler deres valg av virkemidler hvordan trusselen oppfattes.

1.1.4 Antiterrorisme og kontraterrorisme

NATO gjør i sitt militære konsept for forsvar mot terrorisme rede for forskjellene mellom det som kan kalles antiterrorisme og kontraterrorisme. Der det første innebærer bruk av defensive virkemidler, for å redusere egen sårbarhet, og det andre bruk av militære virkemidler for å forhindre terroristers virksomhet. Slike virkemidler karakteriseres som offensive (MC 2003: 3). I et annekst til det militære konseptet inkluderes også sivile tiltak i begrepet kontraterrorisme, men hovedfokuset er allikevel på militærmakt som det offensive virkemidlet.

Det er imidlertid for snevert å si at offensive tiltak kan sidestilles med bruk av militærmakt. At NATO har dette fokuset er ikke unaturlig, gitt at NATO i første rekke er en militær organisasjon. Skillet ligger heller i at antiterrorisme omfatter de defensive virkemidlene, mens kontraterrorisme omfatter de offensive virkemidlene. At et tiltak er offensivt innebærer at man aktivt forsøker å bekjempe terrorisme. Det motsatte blir da tiltak for å forsvare seg mot noe, ved å minimere egen sårbarhet. Kontraterrorisme blir altså tiltak rettet mot å påvirke selve trusselen, mens

antiterrorisme betyr å gjøre noe med egne egenskaper for å minimere skaden trusselen kan påføre og for å takle dens konsekvenser.

Selliaas (2005: 3) definerer kontra- og antiterrorisme i tråd med dette synspunktet. Han hevder at: "Counter terrorism can be defined as active operations intended to pre-empt, neutralize, or destroy terrorists and their organizations – they are offensive measures". Videre sier han at: "Anti terrorism, by contrast, comprises defensive measures taken at, for example, borders, ports and airports, designed to detect and stop terrorists" (Selliaas 2005: 3). I følge dette er skillet mellom antiterrorisme og kontraterrorisme at det første representerer defensive tiltak, mens det andre representerer offensive tiltak

Selliaas trekker også frem etterretning som et eksempel på et defensivt virkemiddel som derfor brukes til antiterrorisme (Selliaas 2005: 3). Et virkemiddel som etterretning kan imidlertid vanskelig plasseres kun innenfor antiterrorismekategorien. På den ene siden ligger etterretningsinformasjon til grunn for det arbeid som stater eller andre aktører gjør i forhold til antiterrorisme. Dette er fordi etterretning gir informasjon om hvordan man bør bruke ressurser for gjøre seg mindre sårbar. På den andre siden kan og må etterretningsinformasjon også ligge til grunn for bruk av offensive virkemidler, ved å frembringe nødvendig kunnskap om terrorgruppers virksomhet og hensikter. Denne kunnskapen er en forutsetning for kontraterrorisme (Hansen m.fl. 2006: 15).

Det er ikke avgjørende å plassere de konkrete virkemidlene i en bestemt kategori. Det som er viktig er å fremheve at anti-terrorisme og kontra-terrorisme er to ulike strategier med forskjellige hensikter. Denne oppgaven vil i hovedsak sammenlikne NATOs og EUs offensive tiltak i kampen mot internasjonal terrorisme.

1.2 Avgrensninger

I denne oppgaven vil jeg i hovedsak se på EUs tiltak mot internasjonal terrorisme som ikke er rettet internt i EU, i praksis omfatter dette det utenriks- og sikkerhetspolitiske og økonomiske samarbeidet og samarbeidet innenfor justis- og politisektoren.

USAs rolle i NATO er spesiell og viktig. Det samme er amerikanernes syn på kampen mot terrorisme. Forskjeller i amerikanske og europeiske lands sikkerhetspolitiske interesser eller kultur kan derfor reflekteres i USAs rolle i NATO, og komme til uttrykk gjennom NATOs strategi og atferd. Formålet er altså ikke primært å si noe om hva som er forskjellen på USA og Europa som sådan, men å forklare hvilken betydning disse forskjellene har for NATO og EU.

Som nevnt ovenfor vil det fokuseres på tiltak innenfor kategorien kontraterrorisme. Oppgaven vil derfor ikke i særlig grad komme inn på statlige tiltak for å minimere egen sårbarhet overfor eller håndtere konsekvenser av terrorangrep. Selv om sårbarhetsreduisering og konsekvenshåndtering er viktig, faller dette utenfor oppgavens formål, som er å finne ut hva NATO og EU gjør for å håndtere årsakene til terrorisme, påvirke terroristgruppers kapasiteter, avdekke terroristgrupper og planer, avverge terrorhandlinger og reagere mot terrorister, og hvorfor.

Oppgaven har ikke til hensikt å si noe om hvordan terrorisme bør bekjempes, eller hvorvidt den ene av strategiene er bedre eller dårligere enn den andre. Siktemålet er heller å undersøke om strategiene kan fortelle noe om organisasjonene som sådan.

1.3 Metodisk tilnærming

I dette avsnittet skal jeg beskrive denne oppgavens metodiske tilnærming. Det er hovedsakelig metodiske utfordringer knyttet til forskningsdesignet, forklaringsmodellene og kildene som vil bli omtalt.

1.3.1 Forskningsdesign

Denne oppgavens forskningsdesign er en case-studie. Denne typen studier kjennetegnes av at man studerer enkelttilfeller i dybden. I denne oppgaven studerer jeg to enkelttilfeller, som er EUs og NATOs strategier for bekjempelse av internasjonal terrorisme. I følge Yin (2003: 1) er case-studie et hensiktsmessig forskningsdesign ” dersom forskningsspørsmålet spør hvordan eller hvorfor, når forskeren ikke har kontroll over hendelsene, og når disse refererer til et nåtidig fenomen. I denne oppgaven spør problemstillingen i hvilken grad, og hvorfor skiller NATOs og EU strategier i kampen mot internasjonal terrorisme seg fra hverandre. Forskeren har heller ikke kontroll over noen av hendelsene. I tillegg er fenomenet som studeres nåtidig, kampen mot internasjonal terrorisme er slett ikke over ennå. Det forutsettes derfor at problemstillingen er passende til case-studie som forskningsdesign.

”...[T]he case study as a research strategy comprises an all-encompassing method-covering the logic of design, data collection techniques, and specific approaches to data analysis” (Yin 2003: 14). En case studie er derfor et helhetlig forskningsopplegg (Yin 2003:14).

Denne studien er en komparativ case-studie av EUs og NATOs strategier for bekjempelse av internasjonal terrorisme. Andersen (2000: 95) skiller mellom a-teoretiske- og teoretiske fortolkende case-studier. Den a-teoretiske studien fokuserer på det unike ved studieobjektet, selv om modeller ubevisst kan trekkes inn. Den teoretisk fortolkende studien benytter seg bevisst av teorier eller modeller for å forstå det som studeres, og for å systematisere dataene (Andersen 2000: 95)

I komparative case-studier kan skillet mellom teoretisk fortolkende og a-teoretiske case-studier bli uklart fordi en sammenlikning naturlig gjør at man fokuserer på enkelte variable (Andersen 2000: 95). Denne case-studien ligger nærmest en teoretisk-fortolkende case-studie. Først sammenlikner jeg EUs og NATOs strategidokumenter langs utvalgte variabler som har til hensikt å strukturere datamaterialet. Deretter analyser jeg datamaterialet i lys av teori. Jeg ser på både

likheter og ulikheter i EUs og NATOs strategier og mine case faller derfor ikke klart under case med likheter eller ulikheter i utfall (Andersen 2000: 96).

Når det gjelder forklaringsmodellene som presenteres i kapittel 2 ser jeg på to ulike variabler under logic of consequences modellen, og 3 ulike variabler under logic of appropriateness modellen.

Denne oppgaven har ikke til hensikt å generalisere de funnene jeg gjør i analysen. Formålet er heller å finne frem til og forstå, likheter og ulikheter i NATOs og EUs strategier i kampen mot internasjonal terrorisme.

1.3.2 Kilder

Denne oppgaven studerer foreliggende datamateriale. For EU er de aktuelle dokumentene *European Counter-Terrorism Strategy* (des. 2005), og *European Security Strategy* (2003). De aktuelle dokumentene fra NATO er *Partnership Action Plan against Terrorism* (22. november 2002) og *NATO's military concept for defence against terrorism* (21. november 2002).

Denne oppgaven tar utgangspunkt i primærkilder og sekundærkilder. Disse dokumentene er primærkilder fordi de er direkte knyttet til den situasjonen jeg undersøker (Ottar Dahl 1973: 59). Jeg undersøker EUs og NATOs strategier i kampen mot internasjonal terrorisme, og disse dokumentene er derfor viktige for å belyse strategiene.

Å studere, og vurdere en kilde betyr at man forsøker å finne frem til meningsinnholdet i kilden. Det meningsinnholdet man forsøker å avdekke retter seg da først og fremst mot avsenderen, for å forsøke å forstå hva denne mente med meddelelsen. Det er imidlertid også lurt også å tenke over at mottakeren ikke nødvendigvis oppfatter det samme som avsenderen ville meddele (Ottar Dahl 1973: 61).

Det er både fordeler og ulemper ved å studere offentlige dokumenter. En av ulempene ved denne typen dokumenter som presenterer NATOs og EUs strategier er

at de kun beskriver hva organisasjonene skal gjøre, man vet derfor ikke om det de sier at de skal gjøre vil bli satt ut i livet. For å til en viss grad kunne kontrollere dette er det derfor nødvendig å i størst mulig grad sammenlikne strategidokumentene i forhold til faktiske eksempler på organisasjonenes atferd. På denne måten får man et mer realistisk bilde av deres faktiske strategier

Det er derfor også lurt å benytte andre typer kilder enn kun den som skal tolkes, som for eksempel sekundær kilder (Ottar Dahl 1973: 61). Denne oppgaven benytter seg også av sekundærkilder i form av eksisterende litteratur på feltet.

For å kunne sammenlikne strategiene må det være mulig å ”måle” forskjellene mellom NATOs og EUs strategier. En måte å gjøre dette på er å velge ut noen dimensjoner, for så å finne hvor de to strategiene befinner seg innenfor disse dimensjonene. Når dette er gjort kan resultatene sammenliknes. Det forutsettes at dimensjonene som velges ut er relevante i forhold til det temaet og enhetene som sammenliknes. I denne oppgaven operasjonaliseres tre sammenlikningsdimensjoner som jeg kan sortere datamaterialet etter. Jeg ser på først på organisasjonens mål ansvarsområde og trusselvurdering, deretter ser jeg på virkemidler, og til slutt ser jeg på virkemidlenes formål

1.4 Plan for oppgaven

I kapittel 2 vil det bli redegjort for oppgavens teoretiske perspektiver. Den første forklaringsmodellen: Logic of Consequences presenteres i avsnitt 2.1. I tilknytning til den redegjør jeg for betydningen av interesser og maktgapet. I avsnitt 2.2 redegjør jeg for den andre modellen: Logic of Appropriateness, og i underavsnittene beskrives politisk kultur, betydningen av identitet og sikkerhetisering.

I kapittel 3 presenteres de to organisasjonene som oppgaven studeres, henholdsvis EU i avsnitt 3.1 og NATO i avsnitt 3.2.

Kapittel 4 foretar en diskusjon av begrepet strategi, der det blant annet blir redegjort for hva en strategi er og hva som har innvirkning på utformingen av en strategi. I avsnitt 4.1 operasjonaliseres tre dimensjoner som danner utgangspunkt for sammenlikningen av EUs og NATOs strategier.

Kapittel 5 presenterer EUs strategi i avsnitt 5.1 og NATOs strategi i avsnitt 5.2. I avsnitt 5.3 sammenliknes strategiene.

Resultatene av sammenlikningen analyseres ut i fra Logic of consequences i kapittel 6. EUs og NATOs strategier analyseres hver for seg i henholdsvis avsnitt 6.1 og 6.2. I 6.3 oppsummeres funnene.

Kapittel 7 analyserer strategiene ut i fra Logic of appropriateness, EUs strategi i avsnitt 7.1 og NATOs strategi i avsnitt 7.2. I avsnitt 7.3 oppsummeres analysens resultater.

I kapittel 8 konkluderer oppgaven.

2. Forklaringsmodeller

Denne oppgaven tar utgangspunkt i to modeller som søker å forklare hvordan aktører handler. Disse to modellene, som er egnet til å forklare beslutningsprosesser blant annet innenfor institusjoner eller stater, blir diskutert av March og Olsen (1989) i deres bok *Rediscovering Institutions*. Den ene modellen kan knyttes til teorier om rasjonelle valg, mens den andre hører inn under en konstruktivistisk tilnærming. Den rasjonelle tilnærmingen tar utgangspunkt i nyttemaksimerende aktører som gjør et informert valg blant flere alternativer, på bakgrunn av forventninger om hvilket alternativ som i størst grad maksimerer egennytten. I dette perspektivet kan atferd forstås som en "logic of consequences" (Fearon og Wendt 2002: 60). Innenfor den konstruktivistiske tilnærmingen oppfattes aktørens natur som noe som er sosialt konstruert, og vektlegger den rolle ideer har i denne sammenheng. Denne tilnærmingen har som utgangspunkt at aktørers atferd kan forklares ut i fra at de er regelbundne, og at atferd kan forklares med henvisning til forventninger knyttet til den identitet eller rolle aktøren skal oppfylle i en gitt situasjon. Aktører antas her å følge en "logic of appropriateness" (Fearon og Wendt 2002: 60).

2.1 Logic of consequences

Både neo-liberalisme og neo-realisme benytter en form for konsekvenslogikk i sine forklaringsmodeller. Denne modellen forutsetter rasjonelle beslutningstaker, som følger egeninteresser og gitt sine preferanser og mål velger det handlingsalternativ som leder til de foretrukne konsekvensene. Det er ofte mer enn bare en handling som er egnet til å nå det målet aktøren er opptatt av. For å velge mellom de ulike alternativene tar aktøren hensyn til de forventede konsekvenser av hvert enkelt handlingsalternativ. En rasjonell beslutningstaker velger da det alternativet som i størst grad maksimerer egennytten, ut i fra sine preferanser og mål.

Aktørers atferd skyldes deres preferanser og deres forventede konsekvenser. Innenfor logic of consequences anses atferd som bevisst, forsettelig og/eller foretatt med vilje, og nyttemaksimerende i en subjektiv forstand. "Within a such logic, a sane person is one who is "in touch with reality" in the sense of maintaining consistency between behavior and realistic expectations of its consequences" (March og Olsen 1989: 160).

Disse tilnærmingene fokuserer blant annet på hvordan staters instrumentelle rasjonalitet påvirkes av strukturene i det internasjonale systemet, som statene er en del av. Staters atferd analyseres gjennom et tre-trinnspardigme, der man først identifiserer et sett begrensninger, deretter tildeler et sett aktører antatte interesser, for tilslutt å belyse aktørens atferd, gitt deres interesser, og ut i fra de begrensningene som ble identifisert (Katzenstein 1996: 12-14).

Denne modellen forutsetter at nasjonale interesser og institusjonelle interesser ligger til grunn for beslutninger, ved at aktørene nyttemaksimerer konsekvensene av ulike handlingsalternativer for å tilfredsstillе egne interesser.

Det er ikke bare interesser, men også normer påvirker aktørers atferd. Normer er i denne forbindelse oppfatninger om omgivelsene, som aktører instrumentelt tar hensyn til (Fearon og Wendt 2002: 61). "...[I]n rationalism the main explanatory role of norms is 'regulative' of the behavior of exogenously given agents..."(Fearon og Wendt 2002: 61).

2.1.1 Betydningen av interesser

Når det gjelder stater kan man i hovedsak skille mellom to typer interesser. På den ene siden har man de vitale interessene som angår statens eksistens og derfor inkluderer sikkerhetspolitiske interesser, der det viktigste er å sikre statens overlevelse og dens økonomiske interesser. De vitale interessene kan om nødvendig forsvares med militærmakt. Den andre typen interesser er "store" interesser, som er viktige, men ikke i den grad at de kan forsvares med militærmakt (Rupp 2006: 4).

Interesser betyr ikke det samme for postmoderne stater som mange av de europeiske, som for stater som tilhører den moderne verden. Staters interesser endrer seg over tid, og heller ikke spesielle sikkerhetspolitiske interesser kan karakteriseres som evige. Sikkerhetspolitiske interesser angår statens ansvar i forhold til å sørge for befolkningens sikkerhet, i tilfelle invasjon utenifra, og er det nærmeste man kommer en evig interesse fordi de er av vital betydning for statens overlevelse. Selv om denne trusselen ikke er spesielt stor innenfor ”den vestlige verden”, har man fortsatt vitale interesser, som for eksempel å sørge for terrororganisasjoner i fremtiden ikke skal få muligheten til å vokse til al-Qaidas størrelse (Cooper 2004: 38-39).

De tradisjonelle sikkerhetspolitiske interessene har imidlertid mistet mye av sin betydning innenfor den postmoderne verden, fordi militært angrep ikke er et alternativ mellom landene som tilhører denne verdenen (Cooper 2004: 39). Det er derfor mer riktig å si at landene fremmer politiske preferanser, og ikke tradisjonelle sikkerhetspolitiske interesser.

2.1.2 Maktgapet

Robert Kagan (2003) diskuterer i sin bok *Power and Paradise* om det kan trekkes opp et skille mellom det man kan kalle en amerikansk og en europeisk strategisk kultur, og hva dette skillet består i. I følge han har USA en ”hard” kultur, mens Europa har en ”myk”. Dette er ikke en forskjell i kultur som alltid har vært slik, men har heller oppstått som et resultat av maktforskjellene mellom USA og Europa. Han forfekter et realistisk syn der militære maktmidler er det som til syvende og sist avgjør. Kagan argumenterer derfor for at det ikke er den strategisk kulturen som i seg selv er årsak til forskjellene i den amerikanske og europeiske sikkerhetstenkning. Derimot ligger forskjellen i hvilke virkemidler man har til rådighet. USA er den dominerende militærmakt i verden og har en militær tilnærming til sikkerhetspolitikk fordi de er den dominerende aktøren på dette området. EU, som til sammenlikning ikke har store kapasiteter på dette området, vektlegger derfor myke maktmidler som en konsekvens av sin svakhet. For å beskrive dette bruker han følgende metafor:

En britisk røst som stilte seg kritisk til USAs hang til militære aksjoner, pekte på et gammelt ordtak: "Når du har en hammer, begynner alle problemer å se ut som en spiker." Dette stemmer. Men nasjoner uten stor militær slagkraft står overfor den motsatte faren. Hvis du ikke har en hammer, ønsker du ikke at noe skal ligne på en spiker. Maktens og svakhetens perspektiver og psykologi forklarer mye, skjønt absolutt ikke alt, av det som skiller USA og Europa i dag (Kagan 2003: 46).

I henhold til Kagan er det derfor ikke kulturforskjellene i seg selv som skaper forskjellen i amerikansk og europeisk sikkerhetspolitisk tenkning, forskjellen ligger heller i at gapet i militære kapasiteter påvirker deres preferanser i forhold til valg av virkemidler.

2.2 Logic of appropriateness

Denne modellen analyserer hvordan atferd kommer i stand innenfor institusjoner. Her er det ikke statenes preferanser som styrer deres atferd. I stedet påvirkes statenes preferanser av deres medlemskap i en internasjonal organisasjon og de normer og regler som er utviklet innenfor denne institusjonen. Statenes atferd innenfor institusjonen forventes å ta utgangspunkt i felles erfaringer og de normer og regler som gjelder innenfor institusjonen. Normene og reglene angir hvilke handlinger som oppfattes som passende eller upassende i den aktuelle situasjonen. Hovedbudskapet er at "[t]hrough rules and a logic of appropriateness, political institutions realize both order, stability, and predictability, on the one hand, and flexibility and adaptiveness, on the other" (March og Olsen 1989: 160).

Aktørers atferd påvirkes av at de forsøker å fylle en rolle eller opptre i samsvar med en viss identitet. Dette gjøres ved å avlede hvilken type atferd som forventes i tilknytning til den aktuelle rollen. En handling fremstår ofte som nødvendig, og er derfor ikke motivert ut i fra preferanser i forhold til hvilket alternativ som gir mest egen nytte. "Within a logic of appropriateness, a sane person is one who is "in touch with identity" in the sense of maintaining consistency between behavior and a conception of self in a social role" (March og Olsen 1989: 161). Identitet er derfor

viktig for å forklare aktørers atferd i denne modellen. Identitet begrenser hvilke handlingsalternativer som er akseptable for aktøren å velge ved at valgene styres av en oppfatning av hvem man er og hvordan man ønsker å være (Cooper 2004: 131).

Dersom det oppstår usikkerhet omkring hvilke handlingsregler som er gjeldende i en valgsituasjon, håndteres denne usikkerheten gjennom en kartlegging av situasjonen og en gjennomgang av reglene som gjelder for den aktuelle typen situasjon. Gjennom å forstå situasjonen og dens tilhørende regler finner aktøren en passende definisjon for atferd. Egenskaper og identiteter må sees i sammenheng med aktørers medlemskap i en institusjon eller fellesskap. Slike fellesskap deler samme virkelighetsoppfatning, og har felles regler for passende atferd. "The rules provide criteria for what is worth striving for, and for what is accounted as good reasons for action" (March og Olsen 1989: 161).

Selv om atferd reguleres ut i fra en felles oppfatning av hva som er passende atferd i en gitt situasjon, begrunnes ofte handlingene med henvisning til forventet nytte, gjennom en "logic of consequentiality". "Having determined what action to take by a logic of appropriateness, in our culture we justify the action (appropriately) by a logic of consequentiality" (March og Olsen 1989: 162). Konsekvenslogikk er en aktuell fremgangsmåte særlig dersom det oppstår rollekonflikter, uten at det forligger regler for hvordan disse skal løses (Krasner 1999: 185- 186).

Valg som er tatt på bakgrunn av en logic of appropriateness begrunnes også ved å vise til identitet eller de kravene som stilles til en rolle. Atferd i internasjonale institusjoner kan derfor begrunnes ut i ifra nasjonal identitet (March og Olsen 1989: 162). Det er hva som anses som passende i en gitt situasjon som definerer aktørens handlingsrom, og ikke deres interesser. Handlingsmønstre skyldes i hovedsak at aktørene har en felles forståelse av virkeligheten, og ikke den internasjonale maktfordelingen som sådan (Krasner 1999: 184).

Normer forstås her som: "... collective expectations for the proper behavior of actors with a given identity" (Katzenstein 1996: 5). Normer har en "konstituerende effekt"

og opptrer som regler som definerer aktørenes identitet. Dette skjer ved at reglene beskriver handlingsvalg som gjør at andre gjenkjenner denne identiteten (Katzenstein 1996: 5).

2.2.1 Politisk kultur

I dette avsnittet skal jeg redegjøre for hva politisk kultur er og betyr. Ett forslag til hva politisk kultur skal inneholde finner vi i Østerud (2002: 179) der det sies at: "Den politiske kultur omfatter holdninger, normer og verdier, trossystem og virkelighetsoppfatning, følelser overfor politiske fenomener, kanskje selvoppfatning og kunnskapsnivå i politiske spørsmål" (Østerud 2002: 179).

Holdninger innefor en politisk kultur kan blant annet knyttes til hvordan autoriteter oppfattes. I enkelte tilfeller kan det være legitimt og nærmest en selvfølge å følge autoriteter, mens dette i andre tilfeller ikke er legitimt og at heller formelle beslutningsprosedyrer derfor vektlegges. Autoritet kan også være et uttrykk for politisk lojalitet, for eksempel i form av patron-klient-forhold. Dette forholdet kjennetegnes av en asymmetrisk avhengighet, der patronen (USA) gir beskyttelse til klienten, som gjerne har sterke lojalitetsbånd til patronen (Østerud m.fl. 1997: 118). I andre tilfeller danner interessepolitikk utgangspunkt for hvordan en aktør forholder seg til autoriteter. I denne forstand retter en aktør seg etter en autoritet, i tilfeller der dette tjener egne interesser. (Østerud 2002: 179).

Et politisk normsystem er en del av den politiske kultur, og består av normer som regulerer spillerommet og forholdet mellom interesser i forskjellige situasjoner. Politisk kultur varierer ofte fra et land til et annet, og påvirker politikkens mål og innhold, i tillegg til å definere dens spilleregler. Verdier kan også spille en rolle innenfor den politiske kultur. Blant annet kan verdienes generelle karakter være med på å øke beslutningers legitimitet (Østerud 2002: 179-180).

Politisk kultur er både noe man mottar gjennom sosialisering i det miljøet man befinner seg i, og noe man er med på å utforme gjennom deltakelse i et fellesskap. Holdningsmønstre blir etablert gjennom samhandling, og påvirker medlemmene av

felleskapet og deres preferanser. Politisk kultur kan derfor forklare hvordan preferanser dannes (Østerud 2002: 183)

2.2.2 Betydningen av identitet

Det er ikke bare interesser som avgjør hvilken type politikk stater fører. Identitet er også avgjørende når politiske valg skal tas, og er med på å påvirke hvordan politikken utformes. Cooper (2004: 129) mener til og med at identitet kanskje betyr mer en nasjonale interesser for staters utenrikspolitikk.

Identitet skapes når hjemlig press på beslutningstakere påvirker politikktutforming innad i et land. Nasjonale identiteter oppstår og formes når en stater må foreta strategisk valg. Strategiske valgsituasjoner kjennetegnes av at man både må definere mål, og hvilke midler som er egnet til å nå dette målet. Det er ikke de nasjonale interessene som avgjør utfallet av slike valg. I stedet er valget som foretas med på å utforme de nasjonale interessene. Strategiske valg er derfor mer enn taktiske beslutninger om å nå nasjonale interesser, fordi de handler om hvordan man ønsker å være, og hvordan man ønsker at verden skal være. De strategiske valgene er derfor med på å definere den nasjonale identiteten, som ligger til grunn for staters interesser (Cooper 2004: 130-131).

Andre faktorer som nasjonale lover, tilslutning til internasjonale regler, alliansetilhørighet og verdier er også med på å bestemme identiteten til et land. Selv om nasjonale interesser er viktig, er identitet viktigere når politikk utformes. Identitet spiller en spesielt viktig rolle i forhold mellom land (Cooper 2004: 132 og 136). Og i følge Cooper (2004: 136) er identitet viktig fordi "[w]hat you are may be more important than what you do".

I følge Cooper (2004: 136-138) overser rasjonelle tilnærminger til studiet av utenrikspolitikk det faktum at nasjoner også er fellesskap, og derfor i streng forstand ikke kan karakteriseres som rasjonelle aktører. Utenrikspolitiske beslutninger om krig eller fred gjenspeiler fellesskapets delte erfaringer og verdier, like mye som rasjonelle

utenrikspolitiske interesser, fordi slike beslutninger angår den nasjonale identitet. Det er derfor viktig å undersøke hvordan en nasjonal identitet blir til.

Robert Cooper knytter identitet til tre forskjellige deler av verden. Den premoderne verden kjennetegnes av svake stater. Disse statene er svake fordi de ikke har monopol på utøvelse av vold og makt, og denne verdensordenen er derfor preget av kaos. Den moderne verden kjennetegnes av det klassiske statssystem der statene har monopol på å utøve vold eller makt. Statene er villige til å bruke makt mot hverandre, og orden i et slikt system skyldes derfor en eller annen form for maktbalanse. Innenfor dette statssystemet står suverenitetsprinsippet sterkt, i form av at innblanding i en annen stats indre anliggender ikke er akseptabelt. Politikken i moderne stater preges av et skarpt skille mellom innenriks- og utenrikspolitikk, og at å sikre nasjonale interesser er viktig i forholdet til andre stater. Atferd i multilaterale institusjoner kan derfor knyttes til stater som forfølger egeninteressen (Cooper 2004: 16-22).

Den postmoderne verden kjennetegnes av at det tradisjonelle statssystemet ikke står like sterkt som i den moderne verden, men at denne delen av verden likevel er preget av orden. Utviklingen mot en postmoderne verden knyttes til maktbalansesystemet som ikke hindret krigsutbrudd på det europeiske kontinent og erfaringene fra den kalde krigen. Disse to erfaringene medførte at man i Europa søkte orden gjennom integrasjon og internasjonale avtaler. Det postmoderne systemet i Europa kan derfor knyttes til *Romatraktaten* fra 1957 og *Avtalen om konvensjonelle styrker i Europa* (CFE) fra 1990 (Cooper 2004: 26). Til forskjell fra den moderne delen av verden er maktbalansetenkningen, prinsippet om statssuverenitet og skillet mellom utenriks- og innenrikspolitikk mindre viktig i den postmoderne delen av verden. Selv om statene fortsatt har monopol på utøvelse av væpnet makt, lar de seg begrense av internasjonale regler og avtaler. Det postmoderne systemet er basert på åpenhet mellom partene, noe som ikke er mulig innenfor det moderne systemet på grunn av at maktbalanse er det ordnende prinsipp (Cooper 2004: 27-29).

2.2.3 Sikkerhetisering

Sikkerhetisering innebærer en prosess der en trussel fremheves som spesielt viktig, slik at den legitimerer bruk av spesielle virkemidler.

They have to be staged as existential threats to a referent object by a securitizing actor who thereby generates endorsement of emergency measures beyond rules that would otherwise bind (Buzan m.fl. 1998: 5).

En trussel må fremstå som en potensiell trussel mot en aktørs eksistens, eller mot noe aktøren oppfatter å være eksistensielt. Dersom dette er tilfellet kan det føre til en sikkerhetisering av den aktuelle trusselen. At en trussel sikkerhetiseres har konsekvenser for hvilke virkemidler en aktør legitimt kan bruke for å forsvare seg mot denne trusselen (Buzan m.fl. 1998: 21-22).

Sikkerhetisering skiller seg fra politisering ved at sistnevnte henspiller til saker der myndigheter må ta avgjørelser, som inkluderer en avveining angående ressursbruk, i forhold til den aktuelle sak. Sikkerhetisering uttrykker at en trussel er eksistensiell, og derfor krever og legitimerer bruk av spesielle virkemidler som ellers ikke ville vært akseptable. Sikkerhetisering medfører i sin ytterste konsekvens at alle virkemidler er legitime (Buzan m.fl. 1998: 23-24; Kjølberg 2006: 28).

Det som kjennetegner "sikkerhetsdiskursen" er at et spørsmål dramatiseres og får absolutt prioritet. Hva som helst kan bli en eksistensiell trussel, alt annet blir da irrelevant, og ekstraordinære tiltak blir legitime. Sikkerhetspolitiske problemer finnes ikke i objektiv forstand. Det som finnes, er "sikkerhetisering", det vil si en prosess der et problem blir oppfattet som sikkerhetspolitisk og dermed eksistensielt og ekstraordinært" (Østerud m.fl. 1997: 251).

Hva en stat anser som et spørsmål om sikkerhet, blir ikke nødvendigvis oppfattet på samme måte av andre stater. Denne måten å tenke sikkerhet på åpner derfor for individuelle forskjeller mellom stater. Som sagt er sikkerhetisering subjektiv, og derfor i hovedsak en nasjonal prosess. For et analytisk formål er det imidlertid nødvendig å presisere hva som menes med sikkerhet for å unngå et altomfattende begrep:

A security issue is posited (by a securitising actor) as a threat to the survival of some referent object [...], which is claimed to have a right to survive. Since a question of survival necessarily involves a point of no return at which it will be too late to act, it is not defensible to leave this issue to normal politics. The securitising actor therefore claims a right to use extraordinary means or break normal rules, for reasons of security” (Buzan og Wæver 2003: 71).

Hvorvidt en sikkerhetisering foreligger eller ikke vil være avgjørende for hvilke virkemidler en stat oppfatter som legitime i kampen mot internasjonal terrorisme. Ved hjelp av sikkerhetiseringsbegrepet er det derfor mulig å forstå og forklare staters ulike reaksjoner i kampen mot internasjonal terrorisme (Kjølberg 2006: 28).

3. EU og NATO

I denne delen av oppgaven skal jeg redegjøre for sentrale aspekter ved EU og NATO som organisasjoner. I avsnittet om EU ser jeg først og fremst på utviklingen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk og utviklingen av en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik. I avsnittet om NATO vektlegges endringene i NATOs omgivelser ved den kalde krigens slutt, og endringer innad i organisasjonen.

3.1 EU

Hvorvidt EU kan karakteriseres som en sikkerhetspolitisk aktør er debattert. Dette skyldes blant annet at EU er en internasjonal organisasjon, som består av mange land med forskjellige nasjonale interesser og oppfatninger. Integrasjonen på det sikkerhetspolitiske området har ikke kommet like langt som på mange andre områder innenfor EU-samarbeidet. Sikkerhetssamarbeidet er i stor grad et regjeringssamarbeid, der avgjørelser tas ved enstemmighet, noe som betyr at det i kontroversielle saker vil være vanskeligere å komme frem til en avgjørelse (Rieker og Knutsen 2003: 10).

Utviklingen innenfor EU på det sikkerhetspolitiske området har vært en gradvis prosess, og det er derfor vanskelig å si hvordan denne utviklingen vil fortsette. Organisasjonen har tatt viktige skritt mot å kunne kalle seg én aktør, hvorav ett av disse er opprettelsen av en Høyrepresentant for EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP), en stilling som Javier Solana på det skrivende tidspunkt er innehaver av. EU har også oppnevnt en koordinator for EUs arbeid mot terrorisme, Gijs de Vries, for å overse EUs innsats innenfor de forskjellige områdene.

Rieker og Knutsen (2003: 10) karakteriserer EU som en "annerledes sikkerhetspolitisk aktør" på grunn av organisasjonens såkalte søylestruktur. Organisasjonen EU beskrives gjerne med referanse til de tre søyler. Den første søylen

representerer det økonomiske samarbeidet, FUSP faller innenfor søyle to, mens retts- og indrepolitikken utgjør den tredje søylen. Samarbeidet innenfor de tre søylene skiller seg fra hverandre i beslutningsstruktur, noe som er et uttrykk for ulik grad av integrasjon innen for de tre søylene.

Integrasjonen har helt klart kommet lengst innenfor den første søylen, der beslutninger tas med kvalifisert flertall. Beslutningsstrukturen innenfor de to andre søylene domineres hovedsakelig av krav om enstemmighet, selv om enkelte områder er noe mer integrert. Det vil derfor kreves vilje fra medlemslandenes side for å komme til enighet, og treffe vedtak innenfor områder der det kreves enstemmighet.

EUs konfliktforebyggende virksomhet eksternt skjer i hovedsak innenfor FUSP-søylen, mens interne sikkerhetsutfordringer som terrorisme håndteres innenfor retts- og indrepolitikken. Trusselen fra internasjonal terrorisme har imidlertid medført at bekjempelse av internasjonal kriminalitet og internasjonal terrorisme også har fått en rolle innenfor søyle to (Rieker og Knutsen 2003: 10 og 12).

Med Amsterdam-traktaten skulle beslutningsprosedyrene innefor FUSP forenkles ved å la Det europeiske rådet legge de store linjene, som for eksempel strategiene, som kommisjonen og EUs utenriksministere deretter iverksetter. Det er imidlertid mulig å avstå for land som ønsker dette, enten ved "constructive abstention", eller ved veto, selv om det er mindre sannsynlig at det vil bli brukt (Matlary 2003: 108-109).

I kjølvannet av Irak-krisen, som skapte konflikter innad i unionen, kom Den europeiske sikkerhetsstrategien som vektla viktigheten av at sikkerhetsspørsmål blir håndtert av multilaterale institusjoner, og i tråd med lov og rett. De viktigste satsningsområdene for EU skulle være "effektiv multilateralisme" og "forebyggende engasjement". Unionens manglende militære kapasiteter fremstilles her som en svakhet. ESS tolkes også som en reaksjon på den amerikanske nasjonale sikkerhetsstrategien som vektlegger bruk av militærmakt og "pre-emption" (ESS 2003; Cameron og Quille 2004: 8).

Fordi mange av EUs virkemidler avhenger av at de enkelte medlemsland stiller ressurser, er det nødvendig å se nærmere på de største og mest ressurssterke landenes innflytelse på EUs politikk.

3.1.1 De store landenes betydning for ESDP

En stor utfordring for utviklingen av en felles utenriks- og forsvarspolitik og den europeiske sikkerhets- og forsvarspolitikken (ESDP), har vært å forene Storbritannias og Frankrikes interesser i fundamentale spørsmål. Uenigheten skyldes delvis at landene har hatt ulikt syn på USA, og i hvor stor grad man skulle ta hensyn til USAs reaksjon på ESDP. Mens Frankrike ønsket større grad av autonomi for Europa, og mindre avhengighet av USA, ønsket Storbritannia at det forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeidet i hovedsak skulle forgå innenfor NATO. Frankrike og Storbritannias syn har nærmet seg noe, men spenningen som oppstod over Irak-krigen viser at det fremdeles er langt igjen (Cameron og Quille 2004: 7 og 28; Howorth 2000: 33).

Det er også stor forskjell i fransk og britisk sikkerhetskultur, noe som også gjør det vanskelig å skape en gjensidig forståelse. Disse problemene er ikke uoverkommelige, men selv om landene tilpasser seg hverandre er det allikevel noen tradisjonelle interesser, og oppfatninger om den andre, som bremser utviklingen. Et eksempel på dette er Storbritannias spesielle forhold til USA, og de konsekvensene dette har for hvordan Frankrike oppfatter Storbritannia (Howorth 2000: 35).

Selv om Storbritannia og Frankrike har ulike interesser på enkelte områder, så betyr ikke dette at det ikke finnes et ønske om å komme til enighet. Begge landene har for eksempel forpliktet seg til at EU får de nødvendige sivile og militære kapasiteter, som er nødvendig for at unionen skal kunne spille en sikkerhetspolitisk rolle. Storbritannia og Frankrike er derfor enige om mange av målene for ESDP, men Frankrike har en tendens til å ønske å gå lengre i retning av å gi EU selvstendig aktørkapasitet, enn det Storbritannia ønsker (Howorth 2000: 37-38).

En stor del av uenigheten skyldes Storbritannias ønske om å sikre NATOs rolle som den viktigst forsvarsorganisasjonen i Europa, og Frankrikes ønske om en autonom forsvarskapasitet i EU. Mens Storbritannia vil søke å begrense utviklingen av en EU-hær som kan operere uavhengig av NATO, vil andre EU land, deriblant Tyskland at EU skal bevege seg nærmere den ”kritiske linje”, der utviklingen i EU kan få konsekvenser for NATO-alliansen (Cameron og Quille 2004: 28; Howorth 2000: 50).

Helt siden 2. Verdenskrig har Tysklands (Vest Tysklands) tilnærming til sikkerhets- og forsvarspolitikken vært preget av at landets utenrikspolitiske identitet er knyttet til å være en sivil makt (civilian power). Denne rollen har i hovedsak blitt forfulgt også etter Tysklands gjenforening. Selv om landets forhold til bruk av væpnet makt har endret seg noe, uttrykt gjennom deltakelse i krigene i Bosnia og Kosovo, ble denne deltakelsen legitimert ut i fra verdier tilknyttet sivilmakt identiteten, spesielt i humanitære og demokratiske hensyn. I forhold til ESDP har Tyskland vært positive til denne integrasjonen, og landet har tilpasset sine militære styrker, også kalt *Bundeswehr*, til deltakelse i felles operasjoner. Tysklands holdning til ESDP må imidlertid også forstås som et politisk grep, der militærmakt blir et virkemiddel for økt europeisk integrasjon, noe som kan få implikasjoner for de praktiske resultatene av den felles forsvars- og sikkerhetspolitikken i EU (Mauil 2000: 76-77).

3.2 NATO

NATO ble opprettet som en kollektiv forsvarsallianse i 1949, og alliansens grunnprinsipp ble spesifisert i Atlanterhavspaktens artikkel 5 (North Atlantic Treaty 1949). Der presiseres det at et angrep på en av de allierte statene er å anse som et angrep på alle. Det viktigste aspektet ved angår FN-paktens beskrivelse av retten til selvforsvar, noe som dermed vil omfatte alle de allierte. Det kollektive er derfor i denne sammenheng den solidaritet og støtte allianseland kan forvente seg fra de andre landene i alliansen. Artikkel 5 skulle også fungere som en avskrekking overfor fiendtlig aggressivitet.

Etter den kalde krigen har NATO gjennomgått en transformasjon, på grunn av at Sovjetunionens oppløsning medførte at trusselen som lå til grunn for opprettelsen av alliansen ikke lenger var relevant. Konkret har transformasjonen medført omstillinger i medlemslandenes forsvar, og at flere av landene som tidligere var medlem av motalliansen, Warszawapakten, nå er blitt NATO-medlemmer. Mange mener at utvidelsene har bidratt til at NATO har gått fra å være en kollektiv forsvarsallianse til å bli en allianse for kollektiv sikkerhet, noe som innebærer en svekkelse av løftet om kollektivt forsvar (artikkel 5). Mens kollektivt forsvar innebærer en forpliktelse om gjensidig støtte, på bakgrunn av at et antall land har en felles fiende eller et felles mål, angår kollektiv sikkerhet en felles interesse i å bevare et internasjonalt system som statene anser som fordelaktig for egen sikkerhet. Deltakelse i en organisasjon basert på kollektiv sikkerhet innebærer derfor ikke at alle statene har en felles fiende å forsvare seg mot (Rupp 2006: 11-14)

Mens beslutninger i hovedsak følger ordinære kommandolinjer innenfor den militære delen av NATO, gjelder prinsippet om "konsensus og fellesoverenskomst" i den sivile delen av NATO. Den sivile delen av NATO fungerer som en mellomstatlig organisasjon, hvor hvert enkelt medlemsland har vetorett. Mens dette er de formelle beslutningsreglene har det også vært vanlig å snakke om en uformell beslutningsstruktur i NATO, der det i realiteten er USA de viktige avgjørelsene (Underdal 2000: 58).

"...The NATO *Gesellschaft* is supplemented by NATO als *Gemeinschaft*. NATO is rather a combination of the two, and the second aspect is no less important than the first" (Tunander 2000: 81).

NATO als *Gemeinschaft* henspiller på de uformelle strukturene i NATO, som reflekterer et langt samarbeid mellom politiske og militære representanter fra de allierte landene. Dette samarbeidet har lagt grunnlaget for et nettverk av individer, med felles interesser og vestlige verdier, som forenes på tvers av ulike nasjonaliteter, og utvikler en felles identitet. "This is not just an international society of states unifying their different interests in a common policy under a common leadership: it is

also an amalgamated community of trust with no clear differences (Tunander 2000: 81).

I følge Tunander (2000: 82) er NATO svært enhetlig sammenliknet med andre allianser på grunn av organisasjonens felles lederskap og byråkrati, medlemslandenes felles verdier, og viktige uformelle strukturer. Et eksempel på NATOs enhetlighet er at det til tross for at hvert enkelt medlemsland har vetorett i beslutningssammenhenger, så har det ikke vært vanlig at denne retten har blitt benyttet (Tunander 2000: 84; Hovi og Underdal 2000: 58).

En viktig endring i NATOs rolle etter den kalde krigen er at organisasjonen har mistet noe av sin rolle som utenrikspolitisk premissleverandør i medlemslandene. Under den kalde krigen var organisasjonen involvert i medlemmenes utenrikspolitikk, både på det militære og det politiske planet. NATOs nye rolle er mer preget av å være en koordinator for felles bruk av medlemslandenes militære kapasiteter (Roper 2000: 110).

Dersom man har som utgangspunkt at NATOs rolle i kampen mot terrorisme kun kan sees som en del av den amerikanske terrorbekjempelsesstrategien, utelukker man at de andre NATO-landene har innflytelse over organisasjonens virksomhet. I denne oppgaven vil NATO derfor ikke kun se som et uttrykk for amerikanske interesser, men som en mellomstatlig organisasjon med et dominerende medlemsland. At de andre landene ikke bare er passive tilskuere til beslutningsprosessen i NATO så man blant annet i forkant av Irak-krigen. Denne perioden ble preget av tilløp til krise i NATO, da det åpenbart ikke var enighet om hva som burde gjøres (Whitman 2004: 444). For å forstå hvordan samarbeidet innenfor NATO fungerer må man forstå hvilken rolle USA spiller i NATO.

3.2.1 USA og NATO

På den ene side kan NATO som tidligere nevnt oppfattes som en mellomstatlig militærallianse, mens organisasjonen på den andre siden er et transnasjonalt nettverk ledet av USA (Tunander 2000: 82). Medlemslandene har måttet tilpasse seg til USA

som leder av alliansen, til en såkalt USA-ledet "NATO konsensus", der amerikanerne er øverst i hierarkiet på grunn av sin posisjon som stormakt og deres ressursmessige overlegenhet (Tunander 2000: 82). USAs rolle som sikkerhetsgarantist ble imidlertid svekket ved bortfallet av den felles fienden og slutten på den kalde krigen. Den nye situasjonen åpnet for ulike syn på sikkerhetsutfordringer og gjorde det vanskeligere å oppnå transatlantisk enighet om globale og regionale strategier. Mens USAs maktposisjon i verden ble styrket ble altså landets rolle som sikkerhetspolitisk leder innenfor NATO svekket. Denne motsetningen kom klart frem etter terrorangrepene i New York og Washington (Østerud 2003: 16-18). Selv om amerikanernes rolle som en samlende sikkerhetspolitisk leder i Europa har blitt noe svekket etter slutten på den kalde krigen, så er dette ikke tilfelle overfor de landene som fortsatt anser, og ønsker å ha, USA som en garantist for egen sikkerhet. (Kjølberg 2005: 33).

USA har dominert alliansen på mange områder, blant annet innenfor etterretningsutveksling. Her ble hovedmengden av informasjon utvekslet fra de allierte til USA, og det var opp til amerikanerne å avgjøre hvem som trengte å vite hva. De europeiske landene utvekslet også etterretning seg i mellom, men i form av bilaterale avtaler mellom to land, noe som derfor ikke representerer et samarbeid som alle allierte kunne nyte godt av (Tunander 2000: 82-83).

NATOs endrede omgivelser fører til et mindre effektivt NATO i de tilfellene der USAs og de største europeiske landene ikke kommer til enighet. Denne situasjonen kan svekke NATO som aktør, og blokkere organisasjonens handlingsrom (Buzan og Wæver 2003: 373). Hvorvidt USA ønsker å underlegge seg NATO i fremtidige operasjoner vil ha stor betydning for NATOs rolle i kampen mot terrorisme. Fra amerikansk synspunkt må NATO være relevant for de oppgavene amerikanerne ser på som viktige dersom deres interesser i alliansen skal opprettholdes. NATO må derfor være relevante i forhold til den måten USA ønsker å bekjempe internasjonal terrorisme på (Matlary 2003: 102- 103).

4. Strategi

I denne delen av oppgaven skal jeg redegjøre for hva en strategi innebærer og uttrykker. Denne redegjørelsen er utgangspunkt for operasjonalisering av de analysedimensjonene som EUs og NATOs strategi skal sammenliknes langs.

En strategi uttrykker sammenhengen mellom et definert mål og midler for å nå dette målet. Strategier blir til på bakgrunn av en prioritering og avveining mellom mål og de midler som er til rådighet, og kan derfor fortelle noe om hvordan aktører prioriterer mellom ulike interesser eller verdier. De fleste virksomheter, enten stater eller organisasjoner, har en eller flere strategier som beskriver hvordan, og med hvilke virkemidler de skal nå sine mål.

En generell definisjon av strategi finner vi hos Thomas (1988:48) der strategier ses som et uttrykk for hvordan organisasjoners oppfatter sine omgivelser. Han hevder at "[s]trategy serves as a guiding theory to which the organization refers when attempting to understand its strategic environment" (Thomas 1988: 48).

Midgaard (1967: 3) trekker også frem betydningen av en aktørs omgivelser når beslutninger tas, men vektlegger i større grad hvordan aktører tilpasser sine valg til andres mulige valg. Aktører tenker på denne måten fordi alle valg medfører konsekvenser, og det er ønskelig at disse konsekvensene skal være positive for en selv. Derfor tar en aktør hensyn til konsekvenser av sine valg, gitt andre aktørers atferd i forhold til egne valg. I tråd med dette er strategisk tenkning at "[d]en enkelte aktør tar i betraktning de andre aktørers mulige analyser og beslutninger – og i den forbindelse: deres antagelser vedrørende hans egne analyser og beslutninger (osv.)" (Midgaard 1967: 3).

Omgivelsene en viktig del av en beslutningsprosess, fordi aktører ikke definerer sin strategi i et vakuum, men forholder seg til andre aktører, som samarbeidspartnere eller fiender. Informasjon er viktig for å oppnå målet med strategien, noe som betyr at aktører er nødt til å tilegne seg kunnskap om, og ta hensyn til motpartens strategier,

mål og midler. Dette er fordi en strategi, som har til hensikt å motvirke motpartens virkemidler, og gjøre det vanskeligere for dem å iverksette de handlinger man ønsker forhindre, må ta utgangspunkt i kunnskaper om hvilke handlinger det er tenkelig at motstanderen kan foreta seg (Midgaard 1967: 3). Karakteren av internasjonal terrorisme gjør at denne typen kunnskap i stor grad blir lettere tilgjengelig gjennom internasjonalt samarbeid.

I de to strategiene som denne oppgaven ser på, er målet å bekjempe internasjonal terrorisme, eller gjøre trusselen minst mulig. Målsetningene kan imidlertid variere fra aktør til aktør, ut i fra om man konsentrerer seg om tiltak rettet mot årsakene til terrorisme, begrense terroristers kapasiteter, eller bekjempe terrorister eller deres støttespillere. En strategi angir også hvilke virkemidler aktøren kan ta i bruk for å respondere på terrorhandlinger. Det er ikke usannsynlig at en og samme aktør har flere strategier tilpasset ulike mål eller delmål. En strategi som retter seg mot en eksisterende trussel vil gjerne ha til hensikt å motvirke, eller innskrenke motpartens handlingsalternativer. Dersom en for eksempel søker å bekjempe terrorgrupper som al-Qaida kan man ha en strategi som omfatter et bredt spekter av virkemidler og tilnæringsmåter. Hvor bred en aktørs strategi er, avhenger av aktørens oppfatning av trusselen, sine omgivelser og de virkemidler som er til disposisjon. Strategien reflekterer derfor hvordan aktørene prioriterer sine ressurser i forhold til ulike utfordringer.

Sikkerhetspolitiske strategier kan representere ulike tilnæringer til en trussel. På den ene side offensive strategier, der hensikten vil være å forsøke å påvirke, enten direkte eller indirekte, den truende aktørens "vilje" og "evne". På den andre side er en strategi defensiv, dersom den ikke påvirker selve trusselen, men har til hensikt å minimere den truedes egen sårbarhet. Denne oppgaven tar sikte på å si noe om NATOs og EUs offensive strategier.

Det første leddet i en strategi er å identifisere og presisere ett eller flere mål. Et mål er beskrivelsen av det man ønsker å oppnå med den aktuelle handlingen. Det neste skrittet er å vurdere hvordan man kan nå disse målene ved hjelp av de ressurser eller

virkemidler man har til rådighet. Ressurser er ofte begrenset, og aktøren må derfor prioritere, for å lage en mest mulig effektiv strategi gitt de midler som er tilgjengelige. Kunnskap om hvor effektive virkemidlene er i forhold til måloppnåelse kan være avgjørende. Valg av strategi er derfor også en avveining mellom ressursbruk og grad av måloppnåelse gitt de kunnskaper en aktør har. Relevante ressurser kan være av flere typer, målbare slik som penger, våpen og soldater, men også abstrakte som for eksempel i form av kunnskap eller informasjon. Mellomstatlige organisasjoner som EU og NATO har økonomiske rammer å forholde seg til, noe som påvirker deres tilgang på virkemidler.

EU og NATOs handlingsrom påvirkes også av medlemslandenes nasjonale interesser, fordi deres ressurser avhenger av medlemslandenes økonomiske bidrag. EUs og NATOs strategier i kampen mot internasjonal terrorisme avhenger derfor av legitimitet innad i medlemslandene, for at statene skal avse de nødvendige ressurser til å gjennomføre strategien. At en strategi ikke oppfattes som legitim, kan medføre at den kun blir ord på papir, og ikke resulterer i handling.

Det er imidlertid ikke bare ressurser og virkemidler som påvirker valg av strategi. I mellomstatlige organisasjoner vil også indre forhold i organisasjonen sette grenser for hvilke beslutninger som det er mulig å fatte. Normer og verdier i en organisasjon påvirker hvilke handlinger som er akseptable i en gitt situasjon. Selv om tilgang på ressurser og virkemidler definerer handlingsrommet, kan normer og verdier være viktige for å forstå hvordan man prioriterer mellom virkemidlene. Normer og verdier i en organisasjon definerer med andre ord hvilke virkemidler som oppfattes som akseptable eller legitime i en gitt situasjon. En analyse av strategier forteller derfor noe om hvilke normer og verdier som er viktig for aktører.

En analyse av NATOs og EUs antiterrorstrategi vil derfor si noe om organisasjonene NATO og EU som sådan. Dersom de opererer med ulike oppfatninger om sine omgivelser, og deres norm- og verdsett skiller seg fra hverandre, så vil dette kunne reflekteres i praktiske uttrykk, enten gjennom dokumenter der de uttaler seg om sine mål, eller uttrykkes gjennom deres atferd.

It has been suggested that strategic problems are not objective entities, but rather they are subjective constructs derived through interpretive processes in the organization. They are subjective because how they are formulated is influenced by a priori theories, beliefs, and procedures embodied in the contextual features of the organization [...]. Because organizations differ in terms of these contextual features, they should also differ in the outcomes of their problem formulation processes (Thomas 1988: vi).

4.1 Operasjonalisering av analysedimensjoner

For å kunne sammenlikne NATOs og EUs strategier for å bekjempe terrorisme har tre analysedimensjoner blitt valgt ut. Dimensjonene skal danne et utgangspunkt for sammenlikningen av NATOs og EUs strategier, og må derfor fange opp og identifisere viktige egenskaper i en strategi. En strategi er som sagt en beskrivelse av mål og valg av virkemidler og fremgangsmåte for å nå dette målet. En analyse av en strategi må derfor ta utgangspunkt i hva en strategi er.

Den første dimensjonen ser derfor på hvordan NATO og EU definerer sitt mål, sin rolle og den trusselen strategien skal håndtere. Hvordan henspiller ikke her på prosessen, men uttrykket for hva som er organisasjonens mål i kampen mot terrorisme, og med selve strategien. Med rolle menes det hvordan NATO og EU definerer egen rolle internasjonalt, og overfor medlemslandene. Hvordan de oppfatter og beskriver trusselen er viktig, fordi trusselopplevelsen påvirker utformingen av strategien.

Den andre dimensjon tar utgangspunkt i hvilke virkemidler som inkluderes i strategiene. Ett element i denne dimensjonen er å lete etter uttrykk for i hvilken grad virkemidlenes legitimitet og/eller effektivitet er av betydning.

Den tredje dimensjonen fokuserer på hvilket formål som ligger til grunn for bruk av virkemidlene. Oppgaven skiller mellom tre formål, der man enten kan forebygge, bekjempe eller straffe terrorisme. En trussel kan forebygges, før den utvikler seg til å bli en trussel. Forebyggende virkemidler har til hensikt å bekjempe årsakene til

internasjonal terrorisme, enten ved å redusere den motivasjon eller ”vilje” som ligger til grunn for radikalisering og rekruttering til terrorisme. Bekjempende virkemidler har til hensikt å påvirke terroristenes ressurser eller ”evner” til å gjennomføre terrorhandlinger. Dette kan gjøres ved å hindre tilgang til finansielle midler, ved å påvirke stater som er støttespillere for terrorister eller ved å bekjempe grupperinger som ønsker å bruke terrorisme som et virkemiddel. Det tredje formålet er å straffe de som er ansvarlige for en terrorhandling, og hensikten er å påvirke både ”vilje” og ”evner”. En straffereaksjon kan også virke forebyggende dersom den avskrekker andre aktører fra liknende handlinger.

5. EUs og NATOs strategier

Under punkt 5.1 og 5.2 skal det redegjøres for henholdsvis EUs og NATOs strategier for bekjempelse av internasjonal terrorisme, for så å svare på i hvilken grad disse skiller seg fra hverandre i 5.3.

5.1 EUs Strategi

To dokumenter er viktige for å forstå EUs strategi i kampen mot terrorisme; *European Security Strategy (ESS)* 12. desember 2003 og *The EU Counter-Terrorism Strategy (EUCTS)* fra 30. november 2005.

5.1.1 Mål, ansvarsområde og trusselvurdering

EUs hovedmål, eller 'den strategiske forpliktelse' som organisasjonen selv kaller det, er "[t]o combat terrorism globally while respecting human rights, and make Europe safer, allowing its citizens to live in an area of freedom, security and justice" (EUCTS 2005: 2). EUs hovedmål og forpliktelse er i følge dette sitatet å bekjempe terrorisme, med den hensikt å gjøre Europa sikrere, og forsvare sentrale europeiske verdier som frihet og sikkerhet. EU har strukturert virkemidlene som er en del av deres strategi inn i fire forskjellige kategorier. Disse kategoriene; 'prevent'; 'protect'; 'pursue'; og 'respond' har i tillegg hvert sitt tilhørende mål. Disse består hovedsakelig i at EU ønsker å arbeide preventivt for å forhindre rekruttering til terrorisme; beskytte innbyggere og infrastruktur og minimere egen sårbarhet; etterforske terrorister, motvirke deres virksomhet og deres kapasiteter; og koordinere medlemslandenes kapasiteter for konsekvenshåndtering og minimering av skade dersom en terrorhandling skulle finne sted (EUCTS 2005: 3). EUs offensive mål er derfor å påvirke de grunnleggende årsakene til terrorisme, samtidig som de ønsker å bekjempe terrorgrupper ved å forhindre deres virksomhet. Organisasjonen fremhever at det i utgangspunktet er hvert enkelt medlemslands ansvar å bekjempe terrorisme, men at

EU kan øke verdien av enkeltlandenes innsats gjennom å legge til rette for samarbeid, utvikle felles kapasiteter og fremme betydningen av internasjonalt samarbeid, spesielt gjennom FN. I sin sikkerhetsstrategi fremhever EU sine fordeler når det gjelder å håndtere komplekse konflikter eller situasjoner. EUs fordeler ligger i kombinasjonen av sivile og militære virkemidler (ESS 2003: 7).

I forhold til å definere et geografisk ansvarsområde gir EUCTS uttrykk for at det er et mål å bekjempe terrorisme globalt. EU begrenser derfor ikke sin virksomhet til den interne sikkerheten i EU og unionens nærområder, men ønsker å være en global aktør på dette området. Hvorvidt de faktisk gjør dette må ses i forbindelse med de tiltakene som blir iverksatt. Kritikere har blant annet pekt på at Europa ikke har utviklet en strategi som redegjør for hva som er organisasjonens globale visjoner (Wright: 2006: 282). Og selv om EU hevder at terrortrusselen hovedsakelig har sin opprinnelse utenfor EU-området, vektlegger organisasjonen mange interne tiltak, særlig i forbindelse med å hindre radikaliserings av muslimer bosatt i EU-land.

EUCTS mangler en definisjon av terrorisme som uttrykker hvordan trusselen oppfattes, og som gir en forklaring av hvilke typer av handlinger som er å anse som terrorisme. En definisjon blir imidlertid gitt i *Council Framework Decision on Combating Terrorism* (13. jun. 2002) der terrorisme beskrives som "the intentional use of, or threat to use violence against civilians or against civilian targets in order to attain political aims".

EU oppfatter terrorisme som en trussel mot alle land og folk, mot de demokratiske verdier som EUs medlemsland deler, og mot uskyldige sivile. Trusselen mot sivile omfatter ikke bare terroraksjoner i seg selv, men også at terrorisme kan påvirke deres friheter og rettigheter. Det vektlegges også at terrorisme ikke under noen omstendighet kan rettferdiggjøres, og at terrorisme er en kriminell aktivitet. Terrorismen er en alvorlig trussel, fordi personer som benytter seg av et slikt virkemiddel kan utnytte den åpenhet som anses som et gode i Europa. Denne trusselen har derfor følger både for EUs interne og eksterne sikkerhet. Strategien

retter seg hovedsakelig mot grupper som er tilknyttet eller inspirert av al-Qaida-nettverket (EUCTS 2005: 6-7).

ESS gir inntrykk av at EU ser på terrorisme som en svært alvorlig og aktuell trussel. I sikkerhetsstrategien identifiseres fem trusler som spesielt viktige. Disse truslene er terrorisme, masseødeleggelsesvåpen, regionale konflikter, "mislykkede" stater og organisert kriminalitet. Terrorisme fremstår som en særlig alvorlig trussel på grunn av dens sammenheng med alle de andre truslene (ESS 2003). "Terrorists and criminals are now able to operate world-wide: their activities in central or south-east Asia may be a threat to European countries or their citizens" (ESS 2003: 6).

Sikkerhetsstrategien peker også på at måten man kan forsvare seg mot sikkerhetstrusler i stor grad er forandret fra selvforsvar mot invasjon utenifra, fordi dagens trusler i større grad må bekjempes utenlands (ESS 2003: 7).

EU definerer terrorhandlinger som "intentional acts such as kidnapping or hostage taking, release of dangerous substances, causing fires, floods or explosions the effect of which is to endanger human life, murders and acts which may seriously damage a country or an international organisation where committed with the aim of seriously intimidating a population, coercing the public authorities, or seriously destabilising or destroying the fundamental political structures" (Europa Glossary. Fight against terrorism, Framework Decision 13.June 2002). Her presiseres det at terrorisme også er en trussel mot internasjonale organisasjoner. "Article 29 of the Treaty on European Union refers specifically to terrorism as a serious crime. The Union's efforts to combat terrorism fall under the third pillar, i.e. police and judicial cooperation in criminal matters" (Europa Glossary. Fight against terrorism 15.12.06).

5.1.2 Virkemidler

EU mener som nevnt ovenfor at det er medlemslandenes hovedansvar å bekjempe terrorisme, men at EU kan bidra med et verdifullt supplement til statenes innsats på dette området. EU-samarbeidet skal derfor styrke de nasjonale kapasitetene gjennom økt informasjons- og etterretningsutveksling, å tilrettelegge for samarbeid mellom

landene, å utvikle felles kapasiteter, og gjennom å fremme internasjonalt partnerskap og samarbeid med andre internasjonale organisasjoner og viktige stater. ”What “adds value” in Europe, is how the European Union acted to reinforce and standardise individual members’ responses and to establish its own presence as a key part of the international campaign against terrorism” (Wright 2006: 286).

EUs virkemidler er hovedsakelig å finne innenfor de juridiske, økonomiske, politiske og militære områdene. At virkemidlene som skal settes inn i kampen mot terrorisme må være legitime er et aspekt som går igjen i EUs strategi. EU vektlegger viktigheten av at virkemidlene som brukes skal kunne legitimeres gjennom internasjonal lov, og implementeres med respekt for menneskerettighetene. Legitimiteten ønskes også sikret gjennom å gi FN en tydelig rolle i den internasjonale kampen mot terrorisme, der EU har et sterkt ønske om en omfattende FN-konvensjon om terrorisme, og en FN-strategi for bekjempelse av terrorisme (EUCTS 2005: 7 og 12).

Tiltakene innenfor justis- og politisamarbeidet i EU retter seg både mot organisasjonenes medlemsland og mot tredjeland der det er risiko for rekruttering til terrorisme i fremtiden. I forhold til medlemslandene arbeider EU med å koordinere det arbeidet medlemslandene fortar seg, utvikle etterretningssamarbeidet, og å utvikle felles juridiske standarder som skal gjøre det lettere å forfølge personer mistenkt for terrorisme over landegrensene, gjennom felles arrestordre, og regler for en gjensidig anerkjennelse av hverandres juridiske avgjørelser.

Etterretningssamarbeidet står sentralt i forhold til terrorismebekjempelse, og EU er opptatt av å forbedre samarbeidet mellom politi-, sikkerhets- og etterretningstjenesten. EU har i denne forbindelse opprettet et Joint Situation Centre som skal legge til rette for deling av etterretning både i tilknytning til interne og eksterne trusler. Effektiviteten til dette samarbeidet avhenger imidlertid av hvorvidt landene stoler på hverandres evne til å vurdere eller bruke etterretningsinformasjon korrekt (Wright 2006: 287)

Felles standarder utvikles også i forhold til grensekontroller for å hindre at personer med terrorisme som formål, skal kunne komme seg inn i EU-området. EU har også kapasiteter som kan brukes til å hindre terroristbevegelser og aktiviteter gjennom å overvåke reiser til og fra konfliktområder, og forsøke å hindre individer fra å få tilgang til terroristtrening. Den koordinering av medlemslandenes arbeid innenfor politi- og justissamarbeidet gjøres hovedsakelig gjennom Europol og Eurojust.

De økonomiske virkemidlene har hovedsakelig to funksjoner. Gjennom sitt økonomiske samarbeid kan EU utveksle finansiell informasjon om personer eller grupper knyttet til terrorisme. Informasjonen kan brukes til å fryse midler som tilhører disse personene eller gruppene for å forhindre at pengene går med til å finansiere planlegging og/eller iverksetting av terroraksjoner. EU kan sikre at alle medlemslandene utvikler kapasiteter på dette området, og det har allerede blitt iverksatt tiltak fra EUs side for å fryse økonomiske midler, knyttet til personer eller grupper som er mistenkt for terrorvirksomhet. Den andre typen økonomiske virkemidler tar utgangspunkt i EUs bistandsprosjekter, der man kan gi støtte til land hvor risikoen for radikaliserings og rekruttering til terrorisme er høy. Disse midlene skal bidra til å gi myndighetene i ressursvake land muligheter og evner til å forhindre en slik utvikling. Midlene kan kanaliseres innenfor mange ulike sektorer, som for eksempel gjennom støtte til tiltak innenfor utdanningssektoren eller myndighetsutøvelse. De juridiske virkemidlene ligger til grunn for bruk av EUs økonomiske virkemidler, for eksempel i forhold til å holde tilbake økonomiske midler fra enkeltindivider eller grupper. Frysing av finansielle midler kan iverksettes både internt i EU og eksternt. Dette er ett av de områdene hvor resultatene av EUs innsats i størst grad lar seg måle, fordi de kan tallfestes. EU har i stor grad bidratt til at man på internasjonal basis har kunnet legge beslag på 471 millioner dollar, økonomiske midler som stammer fra både grupper og enkeltpersoner (Wright 2006: 287).

Videre disponerer EU en rekke politiske og diplomatiske virkemidler gjennom sine kontakter med andre land, internasjonale og regionale organisasjoner. Dette kan

skape dialog på tvers av kulturer og religioner, og fremme demokratiske og delte europeiske verdier som 'good governance', menneskerettigheter, sikkerhet, rettfærdighet og muligheter for alle. I tillegg kan EU delta i konfliktløsning, og arbeid for økt interkulturell dialog, identifisere personer som bidrar til radikaliserings og iverksette tiltak for å motvirke denne type opptreden og tilrettelegge for at moderate stemmer i større grad kommer til orde, enn ekstremistiske stemmer. "The European Union and Member States have intervened to help deal with regional conflicts, and to put failed states back on their feet, including in the Balkans, Afghanistan, and in the DRC" (ESS 2003: 7). EU har blant annet utnyttet sitt samarbeid med andre regionale organisasjoner, og organisert en konferanse der temaet var finansiering av terrorisme, i samarbeid med Gulf Cooperation Council i mars 2005 (EUAP 2006: 24). EU samarbeider også med tredjeland, noe som forener unionens interne og eksterne sikkerhet og bidrar til at EUs strategi for bekjempelse av internasjonal terrorisme fremstår som helhetlig. En viktig del av dette er å EU gi teknisk, økonomisk og juridisk rådgivning til tredjeland. Eksempler på dette er teknisk assistanse og trening av politistyrker for å forbedre andre lands muligheter til å forhindre og oppdage terroristvirksomhet, i tillegg til at dettes kan hjelpe tredjeland i å oppfylle sine forpliktelser overfor FN. Slike tiltak er blant annet iverksatt overfor Algerie og Marokko (Wright 2006: 296). EUs styrke i forhold til denne typen tiltak er unionens geografiske beliggenhet, dens økonomiske makt og lange erfaring med å bekjempe terrorisme og å samarbeide innenfor disse områdene. Til slutt kan EU også dra nytte av de europeiske landenes medlemskap i andre viktige institusjoner (Wright 2006: 288).

De politiske virkemidlene omfatter også de satsninger og prioriteringer som gjøres for å øke den kunnskapen som er nødvendig for å kunne bekjempe internasjonal terrorisme. Disse tiltakene stimulerer til økt forskning på hva som er årsakene til terrorisme, og hvordan radikaliserings og rekruttering skjer. Forskning på disse områdene danner grunnlag for utforming og prioritering av EUs politikk og virkemidler i kampen mot terrorisme.

Når det gjelder de militære virkemidlene, så har EU utviklet kapasiteter gjennom ESDP, men disse er i følge EUCTS ikke aktuelle for offensiv bruk i kampen mot terrorisme. EU har erfaring fra deltagelse i operasjoner blant annet på Balkan og i Kongo. Den europeiske sikkerhets- og forsvarspolitik har gått fra å være fremtidige målsetninger til å bli operasjonell, om ikke ennå i full styrke. Ingen av oppdragene EU har hatt ansvar for har vært i direkte tilknytning til kampen mot terrorisme, men viser allikevel en vilje til å gjøre ord til handling også innenfor det militære samarbeidet.

De militære kapasitetene som EU besitter er på det nåværende tidspunkt best egnet til forebyggende virksomhet, som for eksempel til stabiliseringsoperasjoner. Unionen mangler derfor de virkemidler som skal til for å håndtere en pågående konflikt eller styrte et regime (Kjølberg 2006: 23).

Den europeiske sikkerhetsstrategien fremhever at det er nødvendig at EU blir mer aktive, kapable og samstemte. Å bli mer aktive avhenger i følge ESS av utviklingen av en strategisk kultur som legger til rette for tidlig, hurtig, og robuste intervensjoner når dette synes nødvendig. De vektlegger nødvendigheten av at EU tar et større ansvar for global sikkerhet, og at dette vil gi EU mer politisk tyngde. Av operasjoner som EU kan delta i på sikt nevnes felles nedrustningsoperasjoner, støtte til tredjeland i deres terrorismebekjempelse og sikkerhetssektorreform (ESS 2003: 11-12). EUs styrke ligger i operasjoner der sivile og militære virkemidler kombineres (ESS 2003: 11).

I Den Europeiske sikkerhetsstrategien påpekes det at "[i]n contrast to the massive visible threat in the Cold War, none of the new threats is purely military; nor can any be tackled by purely military means" og at "[d]ealing with terrorism may require a mixture of intelligence, police, judicial, military, and other means" (ESS 2003: 7). Militære virkemidler kan være nødvendig for å skape stabilitet i "mislykkede" stater, eller i konfliktfylte regioner, men dette vil ikke være tilstrekkelig, og må derfor kombineres med andre typer virkemidler". I den grad EU vektlegger militære virkemidler er det altså i forhold til å stabilisere konfliktfylte områder (ESS 2003: 7).

I forhold til dette er det viktig å merke seg at storparten av den politiske koordinering som har funnet sted i EU i forhold til antiterroriltak etter 11. september, har skjedd innenfor Justice and Home Affairs (JHA) sektoren, og ikke i sikkerhets- og forsvarssektoren (Howorth 2003: 245).

5.1.3 Virkemidlenes formål

En stor andel av EUs virkemidler har til hensikt å forebygge internasjonal terrorisme. Det vektlegges at "[c]onflict prevention and threat prevention cannot start too early" (ESS 2003: 7). EU konsentrerer seg derfor om å gjøre noe med den motivasjonen som ligger til grunn for å bruke terrorisme som et virkemiddel. Dette arbeidet blir blant annet gjort gjennom å bruke EUs politiske og diplomatiske virkemidler, til å fremme interkulturell dialog og for å forhindre radikaliserings og rekruttering til terrorisme.

Andre forebyggende tiltak er økt fokus på etterretningssamarbeid mellom landene. Etterretningsinformasjon er viktig for å avdekke mulige trusler, og er en nødvendighet for effektiv forebygging av terrorisme. Etterretningsinformasjon, og generell informasjonsutveksling om terrorrelaterte saker er en forutsetning for å identifisere personer som kan planlegge terrorhandlinger, og for å kunne forhindre gjennomføring av eventuelle planer ved å holde tilbake økonomiske midler eller konfiskere ulovlig materiell.

EUs strategi har et sterkt fokus på å etablere kunnskap om årsakene til radikaliserings, og rekruttering til terrorisme, og dette gjelder også for EUs virkemidler. EU er opptatt av å forebygge, både gjennom å forhindre at mennesker ønsker å delta i terrorvirksomhet, og begrense terroristenes ressurser for å forhindre deres virksomhet. At EU bruker sine politiske virkemidler til å bekjempe terrorisme, må sees i sammenheng med deres oppfatning om at det er politiske problemer som i stor grad er årsaken til at terrorisme eksisterer som et problem. "Europeans generally see the causes of terrorism as lying in unresolved political problems and/ or in weak states" (Wright 2006: 296). EU har blant annet opprettet en spesialrepresentant for

Afghanisatan som en del av sin innsats for å bidra til stabilitet i landet (Coker 2003: 39).

EUs innsats for å bekjempe terrorgrupper som oppdages finnes hovedsakelig innenfor det økonomiske og politi- og justissamarbeidet i EU. Økonomiske virkemidler er aktuelle for å påvirke terrorgruppens ressursgrunnlag, eller for å gi støtte til stater der rekruttering foregår til å bekjempe terrorisme. Politi- og justissamarbeidet er viktig for å identifisere terrorister, etterforske og gjennomføre juridiske bedømminger av disse. Innenfor politi-sektoren satses det også på å bruke EUs ressurser til opplæring av politi og relevante myndigheter i tredjeland.

Virkemidler som har som formål å straffe i etterkant av en terrorhandling ligger hovedsakelig innenfor samarbeidet i Europol og Eurojust, men kan også omfatte ESDP. Tiltakene som går på straffeforfølgning av terrorister inneholder blant annet en felles arrestordre. EU gir uttrykk for at terroranslag med grenseoverskridende effekter kan medføre bruk av militære virkemidler, men i unionens handlingsplan forbindes dette hovedsakelig med beskyttelse av sivile og krisehåndtering i etterkant av et terroranslag, og ikke som et virkemiddel for å bekjempe terrorisme (EUCTS 2005: 15 og EUAP 2006: 28-30). EU har kapasitet til å påta seg militære stabiliseringsoperasjoner i områder der det har vært i krig, eller konflikt, og kan på den måten forhindre at ustabilitet gir økt rekruttering til terrorisme. EU-styrkene har erfaring fra operasjoner i Den Demokratiske Republikken Kongo, Bosnia og Makedonia, selv om ingen av disse operasjonene kan knyttes direkte til kampen mot terrorisme.

5.2 NATOs Strategi

To dokumenter er viktige for å danne et bilde av NATOs strategi i kampen mot terrorisme. Det første dokumentet *Partnership Action Plan against Terrorism* (PAP-T) fra 2002, som er et resultat av samarbeidet i Det euro-atlantiske partnerskapsråd, der det har blitt utarbeidet en handlingsplan for bekjempelse av terrorisme. Dette

dokumentet er i følge NATO det første eksemplet på en resultatorientert mekanisme, rettet mot en spesiell sak, innenfor det euro-atlantiske partnerskapssamarbeidet (PAP-T 2002: 2).

Det andre dokumentet er *NATO's Military concept for defence against terrorism* (MC), som er godkjent av Det nordatlantiske rådet, først gjennom rådets permanente representanter og deretter av landenes statsleder i Praha 21. november 2002.

5.2.1 Mål, ansvarsområde og trusselvurdering

NATO definerer terrorisme som "[t]he unlawful use of or threatened use of force or violence against individuals or property in an attempt to coerce or intimidate governments or societies to achieve political, religious or ideological objectives (NATO Glossary of Terms and Definitions).

I NATOs militære konsept for forsvar mot terrorisme blir målet med NATOs innsats i kampen mot terrorisme fremstilt som: "[h]elp deter, defend, disrupt and protect against terrorist attacks or threat of attacks, directed from abroad against populations, territory, infrastructure and force of any NATO member state, including by acting against these terrorists and those who harbour them" (MC 2003: 1). De viktigste offensive målene er altså å bekjempe og avskrekke terrorister og deres støttespillere, avverge terroranslag og forhindre terrorvirksomhet. De offensive målene skal sikre at NATO kan oppfylle sine defensive mål, som er å beskytte medlemslandene mot terrorangrep, eller trusler om slike (MC 2003: 1).

De samme målene gjør seg også gjeldende i handlingsplanen fra det euro-atlantiske partnerskapsrådet, der det uttrykkes at NATO-landene og deres partners mål er å "undertake all efforts to combat the scourge of terrorism" og "make all efforts within their power to prevent and suppress terrorism in all its forms and manifestations" (PAP-T 2002: 1).

NATOs mål er omfattende i forhold til hva organisasjonen ønsker å gjøre. Uttalelsene som er beskrevet ovenfor er de overordnende målene for NATO og organisasjonens

partnere, men ikke de eneste, da det også fremheves flere ulike delmål i handlingsplanen for bekjempelse av terrorisme. NATO ønsker, gjennom spredning av medlemslandenes felles verdier, å skape omgivelser som ikke stimulerer rekrutteringen til terrorisme. Dette skal også gjøres ved at medlemslandene gir støtte til hverandres tiltak, og gjennom å understreke medlemslandenes vilje til å bekjempe terrorisme og til å håndtere konsekvensene av terrorhandlinger (PAP-T 2002: 3). Det er også et uttalt mål i NATOs militære konsept at organisasjonen skal opptre i samsvar med FN og internasjonale normer (MC 2002: 1). Det er viktig for NATO og partnerlandene at deres innsats er et verdifullt bidrag til kampen mot terrorisme, og at deres innsats utfyller den som blir foretatt av andre aktører (PAP-T 2002: 1).

NATOs rolle i kampen mot terrorisme er i følge NATOs militære konsept, å beskytte medlemslandene mot trusselen fra internasjonal terrorisme. Siden de fleste av NATOs medlemsland befinner seg i Europa kan man derfor si at rollen i hovedsak er regional i forhold til hva den skal beskytte. Når man ser på NATOs offensive militære virkemidler, altså de virkemidlene som aktivt kan benyttes til å bekjempe internasjonal terrorisme, så er størsteparten av organisasjonens virkemidler tilpasset en rolle utenfor Europa. Dette er fordi militære virkemidler for å bekjempe terrorisme i hovedsak ikke er aktuelle i bruk innenfor de grensene NATO skal beskytte. NATOs virkemidler legger derfor til rette for at organisasjonen skal spille en global rolle i kampen mot terrorisme. Dette påpekes også av NATO selv, ved at de i strategien legger opp til å kunne støtte den internasjonale innsatsen mot terrorisme ved å iverksette tiltak fra sak-til-sak der det internasjonale samfunnet etterspør NATOs kompetanse.

Den trusselen NATO skal beskytte medlemslandene mot forutsettes å ha sin opprinnelse utenfor medlemslandene (MC 2002: 1). NATO sier ikke noe om alliansens rolle dersom en internasjonal terroristbevegelse er aktive innenfor noen av NATO-landenes grenser. Selv om det er medlemslandene som skal beskyttes, gjelder dette ikke bare en direkte beskyttelse av allianselandenes territorier, men å gi

beskyttelse mot trusler fra andre deler av verden, ved å bekjempe disse der de måtte befinne seg.

Daalder og Goldgeier (2006: 105) argumenterer derfor for at NATO har endret alliansens formål og rolle fra å beskytte de allierte mot invasjon utenifra, til å bli en organisasjon med en global rolle. NATO har de siste årene vist, gjennom deltakelse i operasjoner i Afrika, Asia og Amerika, i tillegg til i Europa, at organisasjonen har evner til å gjennomføre militære operasjoner langt hjemmefra. Disse tiltakene må imidlertid ses i sammenheng med NATOs rolle som en transatlantisk sikkerhetsaktør, og at oppgaven er å beskytte medlemslandene mot trusler. NATOs strategi gir ikke inntrykk av at rollen deres inkluderer å bidra til global sikkerhet, men at organisasjonens rolle er global fordi medlemslandene står overfor globale trusler. I denne forbindelse vektlegger NATO i sitt militære konsept for forsvar mot terrorisme at alliansen er beredt til å reagere på terrorangrep eller trusler fra terrorister der disse måtte befinne seg (MC 2002:1)

NATOs rolle i forhold til medlemmene i NATO, og partnerlandene er å være en koordinator som sørger for at hvert enkelt lands innsats blir en effektiv del av et større hele, i tillegg til å tilrettelegge for økt samarbeid mellom landene gjennom ulike NATO-institusjoner. Det er medlemslandenes eget ansvar å sørge for og være rustet til å bekjempe terrorisme, men NATO kan bistå landene når det er ønskelig. I forhold til militære operasjoner ser NATO for seg at organisasjonen kan ha fire roller. NATO kan lede internasjonale operasjoner, være en koalisjonspartner, koordinator og redskapskasse.

NATOs militære konsept ser en sammenheng mellom trusselen fra internasjonal terrorisme og religiøs ekstremisme. Det åpnes imidlertid for at terrorisme som virkemiddel også kan skyldes andre årsaker. Fremtidige farer som NATO vektlegger i forbindelse med trusselen fra internasjonal terrorisme, er at dårlig styrte stater skal bli arnesteder for terrorisme og at terrorister kan få tak i masseødeleggelsesvåpen. Selv om disse scenariene ikke skulle bli virkelighet, fremheves det av NATO at

trusselen mot medlemslandene fra internasjonal terrorisme er reell, og at å håndtere den i tide er en sentral komponent i kontraterrorisme (MC 2003: 2 og 6).

5.2.2 Virkemidler

NATO og det euro-atlantiske partnerskapsrådet vektlegger i særlig grad at våpenkontroll og nedrustning er et avgjørende bidrag til en global bekjempelse av terrorisme. NATO oppfordrer derfor medlemslandene og partnerlandene til å implementere multilaterale avtaler på området. Å hindre at terrorgrupper får tilgang på våpen eller våpenkomponenter som kan brukes til å skade mennesker eller ødelegge bygninger og transportsystem, er en måte å forebygge terrorisme, fordi man svekker deres kapasitet til å gjennomføre terrorhandlinger.

NATOs strategi identifiserer fem virkemidler som organisasjonen mener er viktige for å bedre medlemsstatenes kapasiteter til å bekjempe internasjonal terrorisme. Det første virkemiddelet er å tilrettelegge for økt politisk konsultasjon og utveksling av informasjon, et område hvor NATO har lange tradisjoner. Det euro-atlantiske partnerskapsrådets handlingsplan skal videreføre den kommunikasjonskapasiteten som er utviklet gjennom NATO-samarbeidet, for å tilrettelegge for utveksling av informasjon om etterretning, våpenutvikling og forskning mellom NATO-landene og deres partnere. I denne forbindelse har det blitt opprettet Intelligence Liaison Unit (ILU) for å lette arbeidet med å dele etterretning innenfor EAPC og Partnerskap for fred (PfP) samarbeidet. Etterretningsutveksling mellom land er ikke er lett å få til i praksis. Denne typen informasjonens har betydning for et lands sikkerhet, og vanskelighetene med å dele etterretning øker når flere land er involvert (Ellis 2003: 12). I PAP-T fremstilles bedret etterretningsdeling som et av de viktigste samarbeidsområdene, noe som kom til uttrykk gjennom opprettelsen av ILU, og et ekspertnettverk som har til formål å forebygge og forhindre sosial uro (Wright 2006: 294). En stor del av NATOs virkemidler baseres på organisasjonens kapasiteter for

informasjons- og etterretningsutveksling. Virkemidlenes effektivitet er derfor i stor grad avhengig av hvorvidt de allierte og partnerlandene er villige til å dele den informasjon og kunnskap de har tilegnet seg. Her vektlegger NATO, i tråd med FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1373 at det er viktig å: "... find ways of intensifying and accelerating the exchange of operational information, especially regarding actions or movements of terrorist persons or networks" og "emphasise the need to enhance coordination of efforts on national, sub-regional, regional and international levels in order to strengthen a global response to this serious challenge and threat to international security" (2002: 1 PAP-T).

Det andre virkemidlet omhandler NATOs muligheter til samordne enkeltlandenes forberedelser for å bekjempe terrorisme, slik at medlemslandene kan dra nytte av hverandres kunnskap og erfaring. Mer spesifikt ser de nytte i å gjennomføre reformer for å tilpasse forsvars- og sikkerhetssektoren, og de militære styrkene i det enkelte land, til trusselen fra internasjonal terrorisme. Det understrekes at medlemslandene bør konsultere hverandre om de tilpasninger som gjøres, for å sikre mest mulig kompatibelt utstyr, noe som kan gjøres via NATO-organiserte fellesøvelser. NATO har erfaring med å koordinere medlemslandenes innsats, og kan på denne måten sikre at deres individuelle ressurser blir utnyttet på en effektiv måte. NATO ønsker å bruke sin erfaring til å sørge for at de alliertes ressurser kan utnyttes til det felles beste

Den tredje gruppen av virkemidler er rettet mot å hindre støtte til terrorgrupper. Medlemslandene vil forbedre sine grensekontroller for å stanse ulovlig bevegelse av personer og materiell over internasjonale grenser. NATO og partnerlandene skal også utveksle informasjon om hvordan terror finansieres og om reguleringsmuligheter for å stoppe finansieringskildene. Andre virkemidler er økt våpenkontroll, særlig i forhold til masseødeleggelsesvåpen, men også i omsetning av små og lette våpentyper.

Den fjerde gruppen av virkemidler rettes mot å øke NATOs kapasiteter for å gi støtte til medlemslandenes tiltak mot terrorisme. Dette skal gjøres ved å bruke den politisk-militære styringskomiteen, og gjennom etablering av fond der medlemslandene bidrar

med midler, slik at man kan gi spesielt utsatte land støtte til tiltak mot terrorisme. Dette gjelder for eksempel sentralasiatiske land, som er et prioritert innsatsområde for NATOs kamp mot terrorisme. Organisasjonen ønsker også å opprette mentorprogram for opplæring i terrorbekjempelse (Wright 2006: 294).

Den femte gruppen virkemidler gjelder bruken av NATOs militære kapasiteter, der formålet er å være en tilrettelegger for militært samarbeid, i tillegg til å gjennomføre militære operasjoner dersom dette skulle bli nødvendig (MC 2003: 2). NATOs militære tyngde tilsier at organisasjonen har tilstrekkelig slagkraft til å møte den globale utfordringen, som kampen mot terrorisme er (Daalder og Goldgeier 2006: 106). NATOs deltakelse i militære operasjoner for å bekjempe terrorisme kan enten skje gjennom operasjoner der NATO selv har ledelsen eller inngår som støtte i en koalisjon der enkelte av medlemslandene deltar. Disse to rollene kalles henholdsvis "NATO in the lead" og "NATO in support" (MC 2003: 2-3). Til operasjoner med NATO som leder kreves de samme kapasiteter som til andre typer operasjoner NATO er utrustet for. Måten kontraterroroperasjoner utføres på krever imidlertid prosedyrer og kapasiteter som støtter akselererte beslutningssykluser. NATO må derfor utarbeide de prosedyrer og kapasiteter som er nødvendige for å oppdage og angripe tidssensitive mål i tide. I tillegg må NATO ha tilgang på fleksible og kapable 'joint fires' og spesielle antiterrorstyrker (MC 2003: 3-4). NATO har vist at de har kapasitetene og ressursene som skal til for å lede denne typen oppdrag, blant annet gjennom militæroperasjonen i Kosovo i 1999 (Ellis 2003: 10).

NATOs kanskje viktigste virkemiddel på det militære området av kampen mot internasjonal terrorisme er NATO Response Force (NRF) som ble erklært operasjonell på NATO-toppmøtet i Riga 29. november 2006 (North Atlantic Council 2006). NRF skal kunne håndtere alle typer operasjoner inkludert kontraterroroperasjoner, hvor som helst i verden. Styrken kan mobiliseres og utplasseres på fem dagers varsel, og opprettholdes i minimum 30 dager. NRF er en viktig del av NATOs militære transformasjon (NATO Topics 2006)

I spesielle tilfeller kan NATO stille sine midler til disposisjon i støtteoperasjoner for å bekjempe terrorisme, enten i samarbeid med andre internasjonale organisasjoner eller koalisjoner der allierte deltar. NATOs rolle er da som en redskapskasse som gjør operasjonen praktisk mulig, sørger for at fellesoperasjoner lar seg gjennomføre i praksis, kan tilbakeføre nasjonale kapasiteter dersom dette er nødvendig, frigjør styrker til støtte for en bredere koalisjon, gir uttrykk for politisk og militær binding, gir praktisk bistand eller gjøre NATOs operasjonelle planleggingsfasiliteter tilgjengelige. NATO deltok i denne forbindelse i en operasjon som hadde til hensikt å kontrollere amerikansk luftrom i tiden etter 11. september 2001, for at amerikanske ressurser skulle kunne frigjøres til operasjonen i Afghanistan.

NATOs militære konsept gir inntrykk av at NATO-landene i visse tilfeller kan legitimere angrep mot terrorister, eller et land som tillater at terrorister opererer på sitt område, uten at en terrorhandling har funnet sted. Det militære konseptet uttrykker at "it is preferable to deter attacks or to prevent their occurrence rather than deal with their consequences and be prepared to deploy as and where requires to deal with particular circumstances as they arise" (MC 2003: 2)

Det er vanskelig å avgjøre hvorvidt NATOs militære operasjoner, mot terrorgrupper eller land som opptre som støttespillere for terrorister, er avhengige av vedtak i FNs sikkerhetsråd. Som prinsipp for alliansens militære konsept fremheves det at NATOs handlinger skal være i tråd med relevant beskrivelser i FNs charter, mens det angående offensive militære operasjoner kun tas forbehold om at operasjonen må være i tråd med de beslutninger som tas av Det nordatlantiske rådet (MC 2003: 1, 3).

Trusselen blir beskrevet som så alvorlig at tiltak legitimt kan iverksettes uten at en terroraksjon har funnet sted, dersom Det nordatlantiske rådet tillater det. "Allied nations agree that terrorists should not be allowed to base, train, plan, stage and execute terrorist actions and that the threat may be severe enough to justify acting against these terrorists and those who harbour them, as and where required, as decided by the North Atlantic Council" (nato.int MC 2003: 3).

5.2.3 Virkemidlenes formål

I dette avsnittet vil jeg redegjøre for til hvilke formål NATO ønsker å bruke sine virkemidler. Kontraterrorisme kan som tidligere nevnt ha som formål å forebygge terrorisme, bekjempe terroristgrupper og deres støttespillere eller være en straffereaksjon i etterkant av terrorhandlinger.

Intelligence Liaison Unit ble opprettet for at medlemslandene skal ha et forum for utveksling av etterretning om terrortrusler. Etterretning er viktig i alle fasene av kontraterrorisme, fordi etterretning kan inneholde informasjon om rekrutteringsmetoder, forekomster av terroristbaser og konkrete planer for terroraksjoner. Etterretningsinformasjon er nødvendig for å kunne forebygge, bekjempe og straffe terrorisme.

For å gjøre noe med viljeaspektet retter NATOs innsats seg hovedsakelig mot Sentral-Asia og Balkan. Støttefondene som er opprettet gjennom PfP kan, med særlig tanke på disse landene, bidra til å støtte enkeltlands tiltak mot terrorisme. Fondene kan brukes til alt fra demokratiutvikling til å bistå landene i å iverksette handlingsplanens tiltak, som de ellers ikke hadde kunnet finansiere selv. Dette er et eksempel på at NATOs finansielle virkemidler har til hensikt å forebygge terrorisme. Et annet virkemiddel i NATOs forebyggende arbeid er satsningen på forskningssamarbeidet Science for Peace and Security, som har til hensikt å avdekke nye sikkerhetstrusler, som grunnlag for utforming av politikk.

Et annet formål er å bekjempe internasjonal terrorisme. NATO har iverksatt flere ulike tiltak for å forhindre at terrorister skal få tak i teknologi og våpen. Dette gjelder konvensjonelle våpen, så vel som masseødeleggelsesvåpen. Innsatsen retter seg blant annet mot å kontrollere handelen med våpen, og trafikken ved grenseoverganger for å forhindre at smuglede våpen skal komme i hendene på terrorister. "EAPC States stress that arms control and non-proliferation make an essential contribution to the global combat against terrorism, in particular by helping prevent the use of WMD" (PAP-T 2002: 2).

Selv om kostnadene ved å utføre terrorhandlinger varierer, kan terrorister eller terroristgruppers evne til å gjøre skade også påvirkes gjennom økonomiske og finansielle virkemidler. NATO-land skal utveksle informasjon om hvordan terrorgrupper finansierer sin virksomhet, og hindre dem tilgang til økonomiske midler.

Iverksetting av tiltak med formål å bekjempe terrorgrupperinger når disse er identifisert avhenger av et fungerende etterretningssamarbeid, utveksling av ulike typer informasjon tilknyttet militærstyrkenes struktur, våpen, logistikk og liknende, og tilpasning av de væpnende styrker til denne type fiende.

Gjennomføring av militære operasjoner enten i regi av NATO selv, eller med NATO som støtte er også et bekjempende virkemiddel. NATO har nå overtatt ansvaret for hele Afghanistan så dette er nå å anse som et eksempel på en militær operasjon i regi av NATO. Operasjonen har imidlertid til hensikt å sikre stabiliteten i landet, noe som er en omfattende oppgave på grunn av den uro som er i landet. Oppgaven innebærer derfor også å hindre at Taliban skal komme til makten igjen, fordi dette regimet var en viktig støttespiller for al-Qaida. NATO har også gjennomført støtteoperasjoner i tilknytning til USAs angrep i Afghanistan. Organisasjonen bidro da til å overvåke amerikansk luftrom for å frigjøre amerikanske ressurser til bruk i Afghanistan, og dette er et eksempel på NATOs rolle som støttespiller ("NATO in support").

Ett av NATOs viktigste bidrag i kampen mot terrorisme er at organisasjonen kan gjennomføre stabiliseringsoperasjoner i etterkant av en militæroperasjon for å bekjempe terrorister eller deres støttespiller (Brown 2004: 417). Denne rollen har NATO allerede etablert seg i, gjennom sin innsats i Afghanistan. Først med utplasserte styrker i deler av landet, og senere med ansvar for stabiliseringsoperasjonen i hele Afghanistan. Denne typen operasjon kan karakteriseres som forebyggende i den grad at operasjonen, i tillegg til å skape stabilitet og legge grunnlaget for lov og orden, har til hensikt å sørge for at terrorgrupper ikke skal kunne etablere seg på nytt i Afghanistan.

Stabiliseringsoperasjoner i regi av NATO har blitt pekt på som det virkemidlet der NATO har mest å bidra med, og som samtidig vil være en rolle med større langsiktig verdi for NATO, enn noen av de andre rollene organisasjonen ser for seg at den kan spille (Brown 2004: 417).

NATO kan også bidra med langtidsutplassering av styrker til støtte for en bredere koalisjonsinnsats, og her kan marinens operasjon i middelhavsområdet tjene som eksempel på tiltak NATO har i verksatt.

NATO kan også delta i operasjoner der formålet er å straffe i etterkant av en terroraksjon. Denne typen oppgave innebærer i hovedsak bruk av de samme virkemidlene som er aktuelle for å bekjempe terrorgrupper. Siden disse virkemidlene innebærer militære operasjoner er de likevel kun aktuelle i tilfeller hvor man kan identifisere et land som er støttespiller til terrorister, eller dersom terrorgrupper opererer innenfor et dårlig styrt land.

Forskjellen mellom å bekjempe og straffe terroristgrupper er at den første er i forkant av at en terrorhandling har funnet sted, i motsetning til i etterkant som er tilfellet i den andre. Førstnevnte har derfor som hensikt å hindre planlegging og gjennomføring av terroraksjoner. Det er vanskelig å vurdere hva som skal til for å gjennomføre dette, men et eksempel er NATOs International Security Assistance Force (ISAF) i Afghanistan, som også skal forebygge at terrorister skal få operere fritt i landet igjen. NATOs militære konsept gir uttrykk for at organisasjonen er åpen for bruk av militære virkemidler uten at en direkte provokasjon foreligger, fordi det i følge NATO er bedre å håndtere terrorisme på trusselstadiet enn å måtte håndtere konsekvensene av et terroranslag (MC 2003: 1-2). Her legitimeres bruk av militære virkemidler ved de eventuelle konsekvensene av å ikke bruke dem.

5.3 Sammenlikning

I denne delen av oppgaven skal det bli foretatt en sammenliknende diskusjon av NATOs og EUs strategier for bekjempelse av internasjonal terrorisme. Strategiene vil bli sammenliknet langs de dimensjonene som ble beskrevet ovenfor.

EU og NATO har i hovedsak sammenfallende mål med deltakelsen i kampen mot terrorisme. Begge organisasjonene har som mål å bekjempe terrorisme og å beskytte medlemslandene mot denne trusselen. EU vektlegger også viktigheten av å forsvare verdiene som EU og de europeiske samfunnene er bygget på. NATOs militære konsept nevner ikke forsvaret av disse verdiene som et mål i seg selv, men det er et mål for NATO å handle i tråd med disse verdiene og rettighetene, noe som også er tilfelle for EU. I PAP-T derimot uttrykkes det på linje med EU, at "EAPC States are committed to the protection and promotion of fundamental freedoms and human rights, as well as the rule of law, in combating terrorism" (nato.int PAP-T 2002: 1). På dette punktet er det derfor i større grad likhet mellom partnersamarbeidets handlingsplan og EUCTS enn mellom denne og NATOs militære konsept.

NATOs mål er å beskytte medlemslandene mot en trussel som antas å ha sin opprinnelse utenfor medlemslandenes grenser, og det forekommer ingen uttalte geografiske begrensninger for hvor NATO-deltakelse kan være aktuelt. I denne forstand er NATOs mål å bekjempe terrorisme globalt.

EU definerer også sin rolle som global, selv om organisasjonens strategi i mye større grad enn NATOs omhandler interne tiltak i medlemslandene. Dette er fordi NATO ikke legitimt kan blande seg inn i medlemslandenes interne sfære, noe EU i større grad har mulighet til. For EU gjelder dette særlig innenfor det økonomiske området, der organisasjonen har likhetstrekk med en føderalstat (Rieker og Knutsen 2003: 7 og 10). EU har derfor større formell innflytelse på medlemslandenes politikk, selv om medlemslandene kan avstå fra enkelte beslutninger med henvisning til spesielle nasjonale interesser. EU har stor innflytelse i medlemslandene på det økonomiske området, mens mindre på det juridiske og utenriks- og sikkerhetspolitiske området. I

tillegg ser EU på seg selv både som et potensielt mål for terrorister, men også som en base der terrorvirksomhet foregår, noe som er viktig for å forstå hvorfor EU iverksetter tiltak internt i EU, så vel som eksternt (ESS 2003: 4).

Geografisk skiller strategiene seg fra hverandre i forhold til hvor de prioriterer sin eksterne innsats. Mens NATO hovedsakelig prioriterer landene i Sentral-Asia, Kaukasus, og på Balkan, vektlegger EU i større grad Nord-Afrika som viktig innsatsområde, selv om den Europeiske sikkerhetsstrategien i større grad vektlegger de samme områdene som NATO, enn det som er tilfelle for EUCTS. Alle de nevnte områdene kan karakteriseres som Europas nærområder, begge organisasjonene er derfor i en forstand opptatt av å utvide den europeiske sikkerhetssonen. Denne geografiske prioriteringen hos NATO kommer kun til uttrykk i handlingsplanen for det euro-atlantiske partnerskapsrådet. I NATOs militære konsept nevnes det derimot ingen geografiske begrensninger for NATOs rolle. Dette kan bety at EU har et fokus på nærområdene når det gjelder å forebygge internasjonal terrorisme, mens NATOs militære virkemidler i prinsippet kan benyttes hvor som helst i verden.

Måten terrorisme defineres på i EU og NATO er forskjellig, og tyder på at trusselen ikke oppfattes på samme måte i de to organisasjonene. NATO beskriver terrorisme som "the use of force" i tillegg til å bruke uttrykket "violence", som også EU bruker for å beskrive terrorisme. Disse uttrykkene betyr henholdsvis makt og vold. Makt brukt i denne sammenheng, peker på at NATO oppfatter terrorisme også som en slags militær trussel, da begrepet makt i større grad blir brukt om stater. EU fremhever i EUCTS at terrorisme er kriminell virksomhet.

Både EU og NATO går ut i fra at den største trusselen i forhold til terrorisme kommer fra radikale og fundamentalistiske islamistiske miljøer. NATOs strategi gir ikke noe eksplisitt uttrykk for hvor alvorlig trusselen er, men den fremstilles som alvorlig nok til at bruk av militære virkemidler på trusselstadiet kan legitimeres. At militære virkemidler anses som legitime i NATO indikerer at terrorhandlinger her oppfattes som noe som er mer alvorlig enn kriminelle handlinger. EU derimot presiserer at terrorisme er en kriminell handling. Ved å sette likhetstegn mellom terrorisme og

kriminalitet gjør man bekjempelse av internasjonal terrorisme til en oppgave for politi- og justissektoren i EU. NATO på den andre side har ikke slike virkemidler, og knytter trusselen til stater som opptrer som "safe havens".

NATO og EU besitter virkemidler som til en viss grad er overlappende. Begge organisasjonene vektlegger etterretnings- og informasjonsutveksling, og økt grensekontroll for å hindre fri bevegelse av personer og materiell tilknyttet terrorisme. I tillegg fremhever både EU og NATO forskning som et viktig virkemiddel for å utvikle kunnskap om trusselen fra internasjonal terrorisme. NATO og EU overlapper også på det økonomiske området, der NATO har opprettet fond som har til hensikt å støtte tredjeland i deres terrorbekjempelse. NATO søker også, i likhet med EU, å forhindre at terroristers får tilgang til økonomiske midler.

De virkemidlene som i størst grad prioriteres ulikt i hver av organisasjonene, er hos EU tiltak for å forhindre radikaliserings og rekruttering til terrorisme og for å fryse økonomiske midler som mistenker at skal brukes til terrorvirksomhet. At EU har en egen strategi for å forhindre nettopp radikaliserings og rekruttering til internasjonal terrorisme, og for å bekjempe finansiering av terrorisme viser at EU prioriterer disse tiltakene. NATO på den andre siden er i stor grad alene om å fremheve sine militære virkemidler. At disse virkemidlene er særegne betyr ikke at bare en av organisasjonene har disse virkemidlene, men at styrkeforskjellen, og måten de blir fremhevet på er svært forskjellig.

I EUs handlingsplan for bekjempelse av terrorisme omtales det militære samarbeidet, men hovedsakelig i forhold til krisehåndtering i etterkant av et terrorangrep. Dette kan tyde på uenighet internt i EU om hvilken oppgave forsvarssamarbeidet i EU bør spille i forhold til terrorismebekjempelse. I EUs sikkerhetsstrategi fra 2003 fremheves viktigheten av at unionen blir mer aktiv, kapabel og samstemt (ESS: 11). EU har derfor gitt uttrykk for at militære virkemidler har en funksjon i kampen mot terrorisme, men dette har ikke blitt omsatt til handling.

Begge organisasjonene vektlegger legitimitet i form av henvisninger til FN, menneskerettigheter, og internasjonal lov. I NATOs militære konsept fremheves det at organisasjonene skal handle i tråd med FN-charteret, som blant annet omhandler retten til selvforsvar i tilfelle av militært angrep. At militærmakt anses som et relevant virkemiddel i denne sammenheng antyder derfor at terrorhandlinger sammenliknes med militære angrep, og gir rett til selvforsvar. NATO har flere henvisninger til FN i PAP-T enn i det militære konseptet. Både EU og NATO påpeker at FN er en viktig aktør i kampen mot terrorisme. EU er i tillegg opptatt av at FN skal komme til enighet om en terrorismekonvensjon og en felles strategi mot terrorisme, mens NATO ikke nevner dette som et mål for organisasjonen.

EU konsentrerer seg om å bekjempe de grunnleggende årsakene til terrorisme med politiske, juridiske og økonomiske virkemidler. NATO til sammenlikning vektlegger ikke årsakene til terrorisme. Alliansens innsats er i større grad rettet mot å identifisere terrorismevirksomhet ved hjelp av etterretning og utveksling av informasjon, som grunnlag for å bekjempe trusselen. EUs strategi retter seg mer mot å forhindre at trusselen oppstår. Av forebyggende tiltak retter NATOs strategi seg mer mot å begrense terroristers evner, mens EUs strategi både forebygger ved å svekke terroristers evner og ved å påvirke den vilje som ligger til grunn for denne virksomheten.

Whitman (2004: 448) ser antydninger til en arbeidsdeling mellom EU og NATO på det sikkerhetspolitiske området, der EU påtar seg operasjoner i nærområdet, mens NATO har opprettet relasjoner med land i Sentral-Asia. EUs operasjonelle kapasitet øker på det militære området, og unionen er derfor ikke bare en sivilmakt. Samtidig har NATOs militær-diplomatiske side blitt styrket. Begge organisasjonene er derfor aktører på det militære området, og kan bidra til å påvirke Europas militære rolle (Whitman 2004: 449).

I dette avsnittet har jeg undersøkt første del av problemstillingen for denne oppgaven ved å drøfte i hvilken grad EUs og NATOs strategier skiller seg fra hverandre. De to

neste kapitlene har derfor til hensikt å svare på den andre delen av problemstillingen, der jeg skal forsøke å forklare hvorfor strategiene skiller seg fra hverandre.

6 En forklaring basert på the logic of consequences

I kapittel 2 argumenterte jeg for at medlemsstatenes interesser kan være viktige for å forstå EUs og NATOs strategier for bekjempelse av internasjonal terrorisme. Den viktigste forskjellen i strategivalg var at NATO vektlegger militære virkemidler, mens EU konsentrerer seg om politiske, økonomiske og juridiske virkemidler. Denne delen av oppgaven skal derfor undersøke i hvilken grad denne forskjellen lar seg belyse av medlemslandenes interesser. Siden mange av medlemslandene er med i begge organisasjonene, og det forutsettes at disse er rasjonelle aktører, er det grunn til å forvente konsistens i synet på hvilke virkemidler som i størst grad er egnet til å bekjempe internasjonal terrorisme. Sammenlikningen viste også at både EU og NATO vektlegger økt informasjons- og etterretningsutveksling, ønsker å styrke enkeltlands kapasiteter for å bekjempe terrorisme, og ønsker å hindre terroristers tilgang til finansielle midler. Til slutt beskrev jeg at EUs tiltak var rettet mot å forebygge terrorisme, og å bekjempe terroristenes evner og kapasiteter, mens NATO var opptatt av å bekjempe terrorister og deres støttespiller og å forebygge terrorisme gjennom militære stabiliseringsoperasjoner i konfliktområder. Analysen forutsetter at medlemsstatene maksimerer den forventede egen nytte, og at dette reflekteres i strategiene.

6.1 EU og the logic of consequences

I dette avsnittet skal jeg undersøke i hvilken grad ambisjoner eller interesser kan forklare EUs strategi, og i hvilken grad ressurser definerer mulighetene og begrensningene som EU må forholde seg til. Først vil jeg se på ambisjonene som kan knyttes til EU som aktør, der det antas at EUs strategi reflekterer interesser angående den videre utviklingen av FUSP, og unionens ambisjoner overfor USA. Deretter vil EU analyseres som en arena der nasjonalstatenes interesser møtes. I det avsnittet forutsettes det at de store medlemslandenes interesser har betydning for utformingen av EUs strategi for bekjempelse av internasjonal terrorisme. I det siste avsnittet diskuterer jeg i hvilken grad EUs ressurser påvirker unionens strategi

6.1.1 EU som aktør

Etter terroraksjonene mot USA 11. september 2001 startet den internasjonale kampen mot terrorisme. Denne er den første store testen for EUs felles utenriks og forsvarspolitik, og representerer samtidig en mulighet for unionen til å definere dens sikkerhetspolitiske rolle globalt (Den Boer og Monar 2002:11). Som sikkerhetspolitisk aktør står EU overfor store utfordringer. Samarbeidet innenfor FUSP er i hovedsak et mellomstatlig samarbeid, noe som betyr at EUs ambisjoner om å koordinere medlemslandenes innsats i kampen mot internasjonal terrorisme avhenger av de enkelte medlemslandenes vilje til å komme til enighet (Zimmerman 2006: 124).

Etter terrorangrepene i USA uttrykte EU raskt sin støtte til USA, samtidig som de vektla at eventuelle reaksjoner måtte komme gjennom FN og i form av multilaterale tiltak. Den Boer og Monar (2002: 13) hevder at FN ble trukket inn for å forhindre et krav om at EU måtte vise sin solidaritet til USA ved å vise at man også var en militær aktør. Fra EUs side ønsket man ikke å utsette samarbeidet for den påkjenning det ville være å påta seg en rolle man ikke følte seg klar for. De europeiske landenes initiativ til å aktivere artikkel 5 i NATO må derfor også ses i denne sammenheng. Et viktig motiv fra EU sin side for å vektlegge et FN-mandat skyldtes altså delvis et ønske om forhindre at EU måtte bevise sin støtte til USA gjennom ESDP. Den militære støtten USA mottok i forbindelse med angrepet på Afghanistan kom derfor fra enkeltland i Europa, og ikke fra EU selv. EU viste derimot sin styrke som sikkerhetspolitisk aktør, ved at de diplomatiske virkemidlene unionen besitter, ble viktige når den USA-ledede koalisjonen skulle etableres (Den Boer og Monar 2002: 13). EU var derfor svært effektive med sine diplomatiske virkemidler både i forkant av angrepet på Afghanistan, og i etterkant når det gjaldt å få til en avtale for den videre politiske utviklingen i landet. Parallelt med denne innsatsen fikk de også i stand viktige finansielle avtaler med Pakistan og Iran, samt bistod med over 320 millioner Euro til Afghanistan (Den Boer og Monar 2002: 15).

En viktig forklaring på hvorfor EUs ambisjoner for ESDP ikke har blitt realisert i deres strategi for bekjempelse av internasjonal terrorisme er fordi man, i alle fall i forhold til Afghanistan-spørsmålet i 2001, ikke følte seg kapabel nok til å påta seg en militær rolle. EUs innsats har derfor blitt begrenset til diplomatiske tiltak, og virkemidler innenfor det økonomiske og juridiske samarbeidet.

EU var raske med å sette terrorisme høyt på sin agenda, og med å identifisere viktige tiltak for å bekjempe terrorisme. Den raske reaksjonen var i følge Den Boer og Monar (2002: 14) et uttrykk for at EU ønsket å vise sin relevans som sikkerhetspolitisk aktør overfor USA. Kampen mot internasjonal terrorisme ble oppfattet som en mulighet til å skape en rolle for FUSP, og gjøre EU til en sikkerhetspolitisk aktør med global betydning. EUs innsats har vært særlig vellykket på det diplomatiske og det finansielle området (Den Boer og Monar 2002: 15). At ESDP ikke var i stand til å spille en rolle i det militære angrepet på Afghanistan, har vist at EU som sikkerhetspolitisk aktør fortsatt har store svakheter. To viktig hindre er særlig forskjeller i medlemsstatenes militære kapabiliteter og i forhold til hvor villige man er til å bruke dem. Det påpekes i den Europeiske sikkerhetsstrategien at det, dersom EU skal kunne bli mer aktive på det militære området, er nødvendig med en strategisk kultur som åpner for tidlige, hurtige, og mer robuste intervensjoner når dette er nødvendig. Videre hevdes det at: "Preventive engagement can avoid more serious problems in the future" og at: "A European Union which takes greater responsibility and which is more active will be one which carries greater political weight" (ESS 2003: 11). Dersom ESDP hadde fått en rolle i stabiliseringen av Afghanistan ville EUs innsats i kampen mot internasjonal terrorisme blitt mer synlig, og bidratt til å øke EUs relevans i amerikanske øyne (Den Boer og Monar 2002: 17-18).

...[I]n the light of the obvious importance which some of the ESDP's 'Petersberg tasks' could have for the stabilization of countries that provide a breeding ground and base for terrorism, and the later military involvement of several Member States in Afghanistan, any

attempt at keeping the ESDP totally out of the fight against global terrorism seemed either unrealistic or proof of utter escapism (Den Boer og Monar 2002: 16-17).

Selv om EU har vist at deres felles utenriks og sikkerhetspolitikk på mange måter er effektiv og relevant i kampen mot internasjonal terrorisme, har man ikke klart å realisere sine ambisjoner gjennom ESDP. Kampen mot internasjonal terrorisme har derfor ikke bidratt til å styrke EU som en sikkerhetspolitisk aktør på det militære området, men heller det motsatte (Den Boer og Monar 2002: 18).

Den amerikanske politikken overfor Europa, der man i enkelte tilfeller holder seg på sidelinjen, mens i andre tilfeller bruker makt for å den tøyse europeiske motstanden mot amerikansk politikk, er med på å styrke de europeiske interessene for et europeisk alternativ, som kan minske avhengigheten av USA (Buzan og Wæver 2003: 372). EUs utvikling på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området må derfor ses i sammenheng med spenningene i forholdet mellom Europa og USA. Howorth (2000: 50) hevder i denne forbindelse at de viktigste sikkerhetsspørsmålene Europa står ovenfor har å gjøre med forholdet til USA og de transatlantiske relasjonene. At man ikke har ønsket EU-stryker under amerikansk kommando kan derfor belyse hvorfor EU ikke spiller en militær rolle i kampen mot internasjonal terrorisme. EU har i stedet valgt å hevde unionens ambisjoner i forhold til USA på en annen måte, ”promoting an alternativ *model* – a *transnational* one that may have much broader appeal to the world at large” (Coker 2003: 39).

I dette avsnittet har jeg forklart hvorfor EU i hovedsak konsentrerer seg om andre typer virkemidler enn ESDP i kampen mot internasjonal terrorisme. EUs diplomatiske innsats som koalisjonsbygger og rolle som økonomisk bidragsyter er svært viktig, men er ikke tilstrekkelig for å nå EUs ambisjoner om være en relevant aktør overfor USA. Ambisjonene for ESDP og overfor USA er derfor viktige for å forstå hvorfor deres strategi inkludere de fleste andre sider av EU samarbeidet enn det sikkerhets- og forsvarspolitiske. En militær rolle for EU i Afghanistan ville innebære amerikansk innflytelse over ESDP, noe som ikke er i tråd med EUs ambisjoner på området.

6.1.2 EU som arena

I dette avsnittet skal jeg analysere i hvilken grad EU som en mellomstatlig arena kan belyse EUs strategi for bekjempelse av internasjonal terrorisme. Her er det derfor betydningen av medlemsstatenes interesser som skal vurderes. Jeg kommer hovedsakelig til å se på interessene til Storbritannia, Frankrike og Tyskland, siden dette er de største landene.

Slutten på den kalde krigen, og terrorangrepene i USA 11. september 2001, er to hendelser som har ført til større grad av sikkerhetspolitiske interessenemotsetninger internt i EU. Fordi Sovjetunionen ikke lenger var en overhengende trussel kunne spenninger og interessenemotsetninger mellom medlemslandene komme til overflaten. En grunn til at motsetningene ble større var at landenes forskjellige interesser i forhold til USA nå kunne komme til uttrykk (Østerud 2003: 18-19). EU-landenes sikkerhetspolitiske interesser kan på mange måter knyttes til statenes forhold til USA og Russland. Spesielt de Baltiske landene og landene i Sentral-Europa har sett det som viktig å integreres i de vestlige institusjonene, noe som særlig gjaldt NATO, men også EU. Integrasjon i vesten er for disse statene drevet av frykten for å skulle bli tettere tilknyttet Russland igjen. Et godt forhold til USA betyr derfor en større grad av sikkerhet for disse landene, og NATO-medlemskap var derfor spesielt viktig (Kjølberg 2006: 12-13).

I følge Matlary (2003: 101) har de tre store landene i EU, Storbritannia, Frankrike og Tyskland ikke hatt den samme tilnærmingen til sikkerhetspolitikk etter terroraksjonen i USA 11. september 2001. Interessenemotsetningene dem i mellom kom frem i forkant av invasjonen av Irak (Matlary 2003: 101). Innenfor EU har Storbritannia skilt seg ut med en mer atlantisk orientering enn mange av de andre EU-landene "[...] med en viss støtte av randstatene omkring de kontinentale kjernemaktene Tyskland og Frankrike (Kjølberg 2006: 29). Forholdet mellom de landene som har et "atlantisk integrasjonsperspektiv" og de landene som har et "europeisk integrasjonsperspektiv" vil derfor være viktig for å forstå EU-landenes interesser i forhold til hvilken rolle EU skal spille i kampen mot internasjonal terrorisme (Rieker og Knutsen 2003: 28).

Storbritannia har et spesielt forhold til USA, og deres interesser i forhold til hvilken rolle EU skal spille i kampen mot terrorisme vil derfor påvirkes av hvilke konsekvenser EUs rolle har for Storbritannias forhold til USA. Storbritannias interesser kan derfor knyttes til det atlantiske integrasjonsperspektivet, og til USAs rolle i Europa. Disse interessene kommer til uttrykk ved at man ønsker at det europeiske samarbeidet innenfor sikkerhets- og forsvarspolitikken skal skje innenfor rammen av NATO ledet av USA. Storbritannia avviser derfor ikke at EU kan ha en rolle på dette området, men at denne rollen må utvikles på bakgrunn av at NATO samarbeider med EU og andre relevante institusjoner (Rieker og Knutsen 2003: 28). Storbritannias preferanser i forhold til EUs strategi vil derfor være å utvikle en selvstendig strategi for EU, men ikke en som ville plassert EU i et konkurranseforhold til NATO.

I motsetning til det atlantiske integrasjonsperspektivet står et europeisk integrasjonsperspektiv der utvikling av EU som en selvstendig sikkerhets- og forsvarspolitisk aktør, med tilgang til egne ressurser, vektlegges (Rieker og Knutsen 2003: 28). Tysklands preferanser i forhold til utviklingen av et EU-samarbeid på dette området har sammenheng med deres interesser i forhold til den europeiske integrasjonsprosessen. Selv om Tyskland ser sine interesser best tjent med videre integrasjon og en videreutvikling av samarbeidet om ESDP, kan landets generelle skepsis til bruk av militære virkemidler være til hinder ved beslutninger om konkrete tiltak innenfor ESDP (Maull 2000: 76-77).

Den viktigste utenrikspolitiske målsetningen i fransk politikk etter andre verdenskrig har vært å gjenreise Frankrike som en Europeisk stormakt. Frankrike har brukt forskjellige utenrikspolitiske strategier i denne perioden, men hele tiden med dette som mål (Rieker 1998: 123). Fordi stormaktsønsket er det viktigste utenrikspolitiske målet, må franske interesser i andre sammenhenger også sees i lys av dette. Frankrikes interesser har blant annet gått på at EU skal kunne gjennomføre militære operasjoner uavhengig av NATO og USA. De franske stormaktsinteressene har i de senere år blitt gjort om til ambisjoner for EU som sikkerhetspolitisk aktør, til fordel

for de nasjonale ambisjonene. De franske stormaktsinteressene blir styrket av den unilaterale dreiningen i amerikansk politikk, ved at dette for Frankrike understreker viktigheten av en europeisk motmakt til USA. Gjennom en slik motmakt ønsker Frankrike å gjøre europeiske synspunkt relevante for USA, fordi man i mindre grad vil være avhengig av den amerikanske militærmakten (Matlary 2003: 104-105).

Kort tid etter 11. september 2001 uttrykte Det europeiske rådet at EU også måtte bruke militære virkemidler i kampen mot internasjonal terrorisme, og viktigheten av et snarlig operasjonelt ESDP. Konfliktforebygging og stabilisering i konfliktområder ble utpekt som områder der EU kunne bidra mer for å forebygge internasjonal terrorisme. På dette området ser man tydelig at det er vanskelig å følge opp ord og ambisjoner med praktisk handling. At man ikke har lyktes skyldes på mange måter forskjellene innad i EU i forhold til hvorvidt man er villig til å stille opp i militære operasjoner. Storbritannia, Frankrike og Tyskland forsøkte, like etter invasjonen i Afghanistan, å få til en koordinert militær innsats fra EUs side, men disse forsøkene rant ut i sanden, blant annet fordi de andre EU-landene var kritiske til å bli holdt utenfor samtalene. Denne hendelsen viser hvor vanskelig det er for EU å koordinere en innsats når man må ta hensyn til at landene har varierende militær styrke, og at ikke alle ønsker å delta i militære operasjoner. De landene som både er kapable og villige, som Storbritannia, Tyskland og Frankrike ønsker på den en siden ikke å la sine interesser begrenses av den store gruppen land som ikke er villige til å delta i militære operasjoner. På den andre siden ønsker man heller ikke at disse landene mister sin interesse for ESDP, noe som er en mulighet dersom stadige uformelle samtaler mellom Storbritannia, Tyskland og Frankrike bli kjennetegnet for utviklingen av ESDP (Den Boer og Monar 2002: 17).

Det er derfor mange hensyn å ta til mange land innenfor det sikkerhets- og forsvarspolitiske området. Mange interesser står i mot hverandre, og gjør det vanskelig for EU-landene å finne en felles plattform for ESDP i den felles strategi for bekjempelse av internasjonal terrorisme. Det er dermed mindre kontroversielt å bruke andre typer virkemidler, innenfor områder der samarbeidet er kommet lengre.

EUs utenrikspolitikk, og også deres strategi for bekjempelse av internasjonal terrorisme konsentrerer om forebyggende tiltak mot de trusler man står ovenfor. At forebygging er viktig for EU må ses i sammenheng med hvor vanskelig det er å integrere medlemslandene på det militære området. Det europeiske problem består i hovedsak i at landene ikke samarbeider nok innenfor dette området, noe som medfører ineffektive og overlappende militære investeringer. Disse problemene forsterkes av manglende vilje i medlemslandene til å se behovet for økt militær satsning (Cooper 2004: 157-158). I tillegg er EUs militære rolle sentrum for motstridende interesser i forhold til USA, og om EU eller NATO skal være fundamentet for det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet i Europa.

6.1.3 Betydningen av ressurser

Robert Kagan (2003: 29) mener at det er en bred sikkerhetspolitisk kløft mellom Europa og USA i forhold til hvordan man håndterer trusler. To viktige forklaringer som han trekker frem er at mens man på den ene siden har et USA som er overlegent Europa i militær tyngde, har man på den andre siden også store ideologiske forskjeller. Disse to forskjellene forsterker hverandre og forskjellene mellom Europa og USA. I dette avsnittet vil maktgapet bli viet oppmerksomhet, og jeg vil drøfte hvorvidt dette har betydning for EUs strategi i kampen mot internasjonal terrorisme.

Robert Kagan mener at Europas toleranse overfor dagens trusler, som for eksempel i forhold til hvordan europeiske land håndterer trusselen fra internasjonal terrorisme, kan forklars av deres svakhet på det militære området. Hans hovedargumentet er at hvilke virkemidler man har avgjør hvordan man oppfatter trusselen, og hvordan man velger å håndtere den. I denne forbindelse mener han at amerikanerne møter trusler med militærmakt fordi de kan, mens det motsatte er tilfelle for europeerne. Det er derfor hvilke midler man har som avgjør, og i dette tilfellet, hvilke maktmidler man har (Kagan 2003: 50). ”Med andre ord fokuserer europeerne på spørsmål – ”utfordringer” – hvor deres sterke sider kan komme inn i bildet, ikke på de ”truslene” som har uhandgripelige løsninger fordi europeerne er svake” (Kagan 2003: 51).

I henhold til Kagans argument kan man derfor tolke EUCTS som et resultat av at EU ser på internasjonal terrorisme som en politisk utfordring, som de derfor velger å løse med politiske midler fordi disse er tilgjengelige. I forlengelsen av dette argumentet vil man derfor ikke se terrorisme som en militær trussel, fordi man ikke har de tilgjengelige midlene til å håndtere trusselen militært. Robert Cooper (2004: 156) er skeptisk til Kagans påstand om at Europas mangel på, og motvilje mot å bruke militære virkemidler skyldes at deres svakhet militært sett påvirker deres preferanser. Han anerkjenner at det er store forskjeller mellom USA og Europa på dette området, særlig når det gjelder deres evne til å gjennomføre militære intervensjoner utenlands. Samtidig som det er et faktum at USA er dominerende på det militære området, og at kapabilitetsgapet er økende, er ikke de europeiske landene så svake og motvillige som Kagan skal ha det til (Cooper 2004: 156).

I Afghanistan ser man at om lag 90 prosent av de internasjonale styrkene hører hjemme i EUs medlemsland. EU har derfor ved å ikke spille en militær rolle i Afghanistan gått glipp av en gylden anledning til å lede sin første krisehåndteringsoperasjon (Coker 2003: 39). Fordi de europeiske landene i stor utsterkning deltar i NATO-operasjonen i Afghanistan, og flere land også deltar i Irak, kan ikke manglende ressurser være hovedforklaringen på hvorfor EU ikke inkluderer konfliktforebygging gjennom ESDP i sin strategi for bekjempelse av internasjonal terrorisme. Den manglende innsatsen på det militære området kan derfor ikke kun ligge i mangel på relevante kapasiteter.

Selv Europa har militære kapasiteter, er imidlertid ikke landene så sterke som deres sammenlagte kapasiteter skulle tilsi. Hovedårsaken til dette er at man i liten grad har fått til en koordinering av forsvarssektorene i de enkelte landene, noe som har resultert i overlappende kapasiteter. Men etter USA og Russland er det ikke mange land som kan sammenlikne seg med EUs kollektive militærkapasitet. De europeiske landene har også vist vilje til å bruke sine militære kapasiteter når dette har blitt oppfattet som nødvendig. Det anglo-franske artilleriet var for eksempel viktig i Bosnia, og det var de samme landene som først tok initiativ til å bruke bakkestyrker i

Kosovo. Tyskland har også til tross for tidligere tilbakeholdenhet angående deltakelse i militære operasjoner vært aktive både i Kosovo og Afghanistan (Cooper 2004: 156).

I *The joint Declaration on European Defence*, som kom i stand etter St Malo-møtet, uttrykte EU ambisjoner om å kunne gjennomføre selvstendige militære operasjoner, uavhengig av NATO-ressurser (Whitman 2004: 436). Selv om EUs militære kapasiteter har utviklet seg etter St Malo, har ikke dette medført at virkemidlet er en del av EUs strategi for bekjempelse av terrorisme. Gitt at EU har tilgjengelige militære virkemidler, men ikke ser nødvendigheten av å benytte disse sier det noe om hvordan de oppfatter den forliggende trusselen. En alternativ forklaring er at EU-landene ikke anser militære virkemidler som relevant i unionens kamp mot internasjonal terrorisme på grunn av forhold internt i medlemslandene. Whitman (2004: 447) hevder at EUs militære operasjon i Bosnia viser at det ikke er mangel på vilje til å bruke militære virkemidler når dette er nødvendig, men at EUs muligheter på dette området begrenses av manglende økonomiske midler. Hittil har økonomiske midler vært den viktigste begrensning for fremtidige EU-operasjoner på det militære området (Whitman 2004: 446- 447). Viljen er til en viss grad til stede på EU-nivå, men det enkelte lands myndigheter mangler legitimitet til å øke forsvarsbudsjettene på det innenrikspolitiske planet.

Medlemslandenes interesser gjør det derfor mulig for EU å ta på seg militære operasjoner når dette er nødvendig, og i den grad man er utstyrt for den foreliggende oppgaven, men begrenses i større grad av regjeringenes interesser på det nasjonale plan.

6.2 NATOs strategi som en logic of consequences

Analysen vil ta som utgangspunkt at NATO er en arena hvor interesser fremmes. NATO er sentral i europeisk sikkerhetspolitikk mer fordi den er et møtepunkt for viktige sikkerhetspolitiske interesser, enn på grunn av dens rolle som tilbyder av militær sikkerhet. Medlemslandenes interesser i NATO har medført at et viktig

politikkområde angår organisasjonens fremtidige rolle (Buzan og Wæver 2003: 370). Jeg skal derfor undersøke i hvilken grad medlemsstatenes interesser i forhold til NATOs rolle kan belyse NATOs strategi for bekjempelse av internasjonal terrorisme.

6.2.1 NATO som arena

I dette avsnittet vil jeg analysere NATOs strategi i kampen mot internasjonal terrorisme i forhold til at NATO er en mellomstatlig organisasjon der amerikanske og europeiske interesser møtes. For at NATO skal overleve som en transatlantisk allianse er det viktig at den er relevant både ut i fra et amerikansk og et europeisk synspunkt.

Under den kalde krigen fremsto Sovjetunionen som den største trusselen mot NATO-landenes vitale interesser. Etter den kalde krigen har man ikke en slik vital trussel som er felles for alle de allierte i NATO. Endringene i trusselbildet etter den kalde krigen har dermed åpnet for at medlemslandenes ikke-vitale interesser i større grad kan komme til uttrykk i NATO. En konsekvens av at NATO i større grad blir en arena for interessehevding er tydeligere konfliktlinjer, der en viktig konfliktlinje omhandler hvilken rolle NATO og USA skal ha i Europa. Trusselen fra internasjonal terrorisme har så langt ikke kunnet erstattet Sovjetunionen og kommunismens rolle som en felles vital trussel, en trussel som bidro til å forene de transatlantiske interessene. Til en viss grad har man i stedet fått et transatlantisk skille i måten trusselen oppfattes på, og måten det reageres på. Trusselopplevelsen er forskjellig både i forhold til hvor alvorlig trusselen er, og hvor stor man vurderer den å være (Rupp 2006: 4-5).

For USA er det viktig at NATO er relevant i forhold til de amerikanske interesser i kampen mot terrorisme. Det vil derfor være i amerikansk interesse å gjøre NATO til et nyttig virkemiddel for amerikansk politikk. At NATO er en aktiv bidragsyter i kampen mot terrorisme er i amerikanske interesser, fordi dette vil gi legitimitet til den amerikanske politikken og bidra til at den militære byrden ikke faller på USA alene. (Rupp 2006: 8 og 16). Det vil derfor være til USAs fordel å sørge for at NATOs

strategi for bekjempelse av internasjonal terrorisme i størst mulig grad sammenfaller med amerikanske interesser.

Mer spesielt er det i USAs interesse at NATO deltar i kampen mot internasjonal terrorisme på amerikanske betingelser, uten å begrense supermakten. Erfaringene fra Kosovo-konflikten, der amerikanerne deltok under felles NATO-kommando var noe man ikke ønsket å gjenta. I stedet for "war by committee" som henspilte på operasjoner ledet av NATO, ønsket man heller en samarbeidsform basert på "coalition of the willing", der land som ønsker det deltar under amerikansk ledelse (Matlary 2003: 102).

Etter terrorangrepene i USA aktiverte NATO artikkel 5 i Atlanterhavspakten på bakgrunn av et europeisk initiativ. Utad var amerikanerne takknemlige for denne gesten, men den har også blitt fremstilt som negativ i forhold til de amerikanske interessene. USA ønsket egentlig ingen innblanding fra de andre NATO-landene, fordi man selv ville bestemme hvordan kampen mot internasjonal terrorisme skulle håndteres. At NATO-landene aktiverte artikkel 5 ble derfor oppfattet som et forsøk på å binde USA til en multilateral reaksjon man ikke ønsket (Kjølberg 2005: 33).

Til tross for artikkel 5 ble angrepet på Afghanistan basert på den nye amerikanske tilnærmingen til militære operasjoner. Denne tilnærmingen innebar at USA ledet en koalisjon av villige land, noe som ikke involverte NATO som organisasjon, selv om NATO-land deltok. Hovedgrunnen til at man fra amerikansk side ikke ønsket å binde seg til en multilateralt ledet operasjon, var at denne ville begrense den amerikanske militærmakten. Man kan derfor si at "...NATO was not formally involved [in Afghanistan] because the major power within the organization did not want it to be, rather than because sufficient offers of support were not forthcoming from its other members (Brown 2004: 415). Selv om NATO som organisasjon formelt sett ikke var en del av de offensive operasjonen i Afghanistan eller Irak, fikk organisasjonen ansvar for åtte oppdrag med forbindelse til denne operasjonen, som samlet utgjør en viktig del av NATOs innsats i kampen mot terrorisme (Brown 2004: 414).

NATOs fremtidige relevans i operasjoner der terrorister eller stater som opptrer som støttespillere for terrorister skal bekjempes, avhenger av at organisasjonen makter å tilby de egenskapene amerikanerne ønsker. USAs syn på NATO er mer instrumentelt enn tidligere, og uttrykket ”oppgaven bestemmer alliansen” er et eksempel på denne holdningen. Man ønsker ikke å binde seg til en fast allianse, men la denne bli avgjort fra sak til sak, ettersom hva som er hensiktsmessig for USA. Dette betyr at enighet innad i NATO er avgjørende dersom NATO som en helhetlig institusjon skal kunne spille en rolle for amerikanerne i fremtiden. Uenigheter, som de vi så i forkant av Irak-krigen, kan resultere i flere amerikansk-ledede koalisjoner, og en svekkelse av NATO-alliansen (Cooper 2004: 166; Kjølberg 2006: 30).

At NATO i sitt militære konsept for forsvar mot terrorisme har antatt rollen ”NATO in support” må sees i sammenheng med det amerikanske fokuset på koalisjoner under amerikansk ledelse. Denne rollen medfører at de europeiske landene i realiteten mister noe av sin innflytelse i NATO. I koalisjoner av denne typen, hvor det ikke er nødvendig at alle NATO-landene deltar, blir det heller ikke nødvendig å nedlegge veto dersom man ikke ønsker å delta. Selv om dette sparer NATO som institusjon for kostnadene av eventuelle interessekonflikter mellom medlemslandene, svekkes samtidig betydningen av den konsensusbaserte beslutningsstrukturen, som er viktig for å gi NATOs beslutninger legitimitet (Kjølberg 2006: 30). I tiden etter 11. september har USA i stedet for å henvende seg til NATO, benyttet seg av bilaterale avtaler med de NATO-land som har vært villige til å gi sin støtte til USA. ”NATO in support”-rollen fremstår mer som et virkemiddel for å gjøre NATO relevant for USA, enn som en felles NATO-strategi for bekjempelse av internasjonal terrorisme. Det kan derfor virke som om det er viktigere for NATO å være relevant for USA, enn å sørge for at organisasjonen opptrer samlet. Gjennom denne rollen legger man derfor til rette for større motsetninger innad i NATO når fremtidige utfordringer skal drøftes (Whitman 2004: 443).

I Europa er det viktig å opprettholde forbindelsen til USA. Det vil derfor være i mange av de europeiske landenes interesse å sørge for at NATO er relevant for USA,

fordi så lenge EU ikke anses som et fullgodt alternativ til NATO, vil NATO være "the only game in town" (Rupp 2006: 2). Denne interessen vil imidlertid variere i styrke og viktighet innad i Europa, der skillet særlig går mellom det "gamle" og det "nye" Europa. Mens det gamle Europa referer til de opprinnelige NATO-landene i Vest-Europa, henspilte det nye Europa på de nye NATO-landene fra Øst- og Sentral-Europa. Disse landene har fortsatt et forholdsvis anstrengt forhold til Russland, og er derfor opptatt av at NATO-alliansen skal være relevant fordi man ønsker å ha USA som en garantist for egen sikkerhet.

Et sterkt og relevant NATO er viktig for de stater som ønsker at USA skal føre en sikkerhetspolitikk basert på NATO. Fordi USA er kjernen i NATO er et NATO som ikke er relevant sett med amerikanske øyne nødvendigvis et svakt NATO. Det er derfor i alle NATO-lands interesse at NATO er relevant for USA (Kjølborg 2005: 37).

Det kan derfor hevdes at NATO-landenes interesser i kampen mot terrorisme i større grad reflekterer nasjonale interesser om hvilken rolle NATO og USA skal spille i Europa, enn statenes sikkerhetspolitiske interesser stilt overfor trusselen fra internasjonal terrorisme. Medlemslandenes interesser i NATO gjør at å tilby militær støtte til USA blir en måte å gjøre eget land relevant overfor USA på. I denne forstand blir forsvarspolitikken også et utenrikspolitisk virkemiddel (Buzan og Wæver 2003: 370).

Det er flere grunner til at NATO mangler støtte til sin deltakelse i kampen mot terrorisme fra mange av EU-landene. For det første er man i Europa skeptiske til om militære virkemidler er effektive overfor dette problemet. For det andre er man bekymret over en utvikling der NATO synes å være et virkemiddel i den amerikanske strategien for bekjempelse av internasjonal terrorisme. For det tredje skyldes den manglende støtten en skuffelse i Europa over motstanden man har møtt i arbeidet med å utvikle de operasjonelle elementene av ESDP (Clarke og McCaffrey 2004: 12).

Ulike holdninger til Irak-konflikten fantes både blant de daværende 15 medlemslandene, og de statene som deltok i koalisjonen Operation Enduring Freedom. I 2004 var 13 av 25 EU-land militært til stede i Irak. Frankrike, Tyskland,

Belgia og Luxembourg var i opposisjon, noe de viste gjennom å forslå at det skulle opprettes et eget militært hovedkvarter for EU. De andre 8 var nøytrale i form av at de verken støttet eller aktivt motarbeidet Irak-krigen. Blant de "gamle" medlemmene som deltok i koalisjonen ledet av USA var Storbritannia, mens Polen er et eksempel på ett av de "nye" landene som deltok. Det man ser er derfor at måten man forholder seg til den sikkerhetspolitiske situasjonen etter 11. september ikke bare bidrar til en transatlantisk splittelse mellom USA og Europa, men også til en splittelse innad i Europa (Whitman 2004: 444).

Kampen mot internasjonal terrorisme fører altså både til motsetninger i det transatlantiske forholdet og i forholdet mellom de europeiske landene. Splittelsene internt i Europa må imidlertid ses i sammenheng med de større transatlantiske motsetningene (Rieker og Knutsen 2003: 30). Splittelsene skyldes blant annet at mange europeiske land mener at kampen mot internasjonal terrorisme bør håndteres innenfor EU, fordi EU besitter virkemidler som anses som mer relevante til å håndtere denne utfordringen. Et slikt syn har sammenheng med ulike måter å oppfatte trusselen på i USA og i Europa. I Europa mener man i større grad at terrorisme bør håndteres som kriminalitetsbekjempelse innenfor politisektoren og gjennom ulike politiske og økonomiske tiltak, og ikke innenfor NATO som i større grad er en militær organisasjon (Clarke og McCaffrey 2004: 12). Frankrike og Tyskland mente at terrorismebekjempelse ikke var en oppgave som NATO var egnet til å påta seg, og at terrorisme måtte bekjempes innenfor en samarbeidsramme der man hadde andre typer virkemidler (Brown 2004: 413).

Frankrike og Tyskland var skeptiske til opprettelsen av en Terrorist Threat Intelligence Unit i NATO. Skepsisen grunnet i at disse to landene mente at etterretningssamarbeid passet bedre inn i en sivil organisasjon, fordi Interpol og Europol i større grad enn NATO hadde vist seg effektive i denne sammenheng (Brown 2004: 414). Tysklands som tradisjonelt har vært opptatt av NATO-samarbeidet, prioriterer sine interesser i forhold til europeiske integrasjon fremfor sine interesser i NATO (Rieker 1998: 126).

De vanskelighetene NATO har hatt med å tilpasse seg en ny sikkerhetspolitisk kontekst etter den kalde krigen, skyldes ikke kun transatlantiske eller europeiske motsetninger, mens også at medlemsstatenes geopolitiske interesser har blitt mer fremtredende i de endrede omgivelsene (Hyde-Price 2004: 327). Under utviklingen av et nytt strategisk konsept for NATO 1999 var Frankrike og Tyskland i utgangspunktet skeptiske til å inkludere av paragraf 24, som USA var en forkjemper for. Denne identifiserte terrorisme som en mulig trussel mot alliansens sikkerhet, og en trussel som kunne falle inn under artikkel 5 i Den nord atlantiske avtalen (Brown 2004: 412). Forholdet mellom USA og Frankrike etter 11. september bar sågar også likhetstrekk med denne uenigheten rundt paragraf 24. Frankrike var imidlertid ikke formelt i mot en iverksetting av artikkel 5 etter 11. september, noe blant annet Tyskland, Nederland og Norge var skeptiske til (Brown 2004: 413).

Fransk politikk i NATO på 1990-tallet har skiftet mellom ønsket om en sterkere og en svakere tilknytning til alliansen. At interessene har gått fra å være i favør av NATO til disfavør, skyldes mislykkede forsøk på å svekke den amerikanske dominansen til fordel for den europeiske grenen av NATO. I tillegg har utviklingen innenfor EU, gjort at EU i større grad blitt ansett som den sikkerhetspolitiske arena der franske interesser kan ivaretas. Dette medfører derfor at Frankrike er tilbøyelig til å foretrekke en større grad av samarbeid innenfor EU, dersom konsekvensene av et slikt samarbeid bidrar til å stryke franske interesser. En slik tilnærming kan derfor føre til fransk tilbakeholdenhet i forhold til å gi NATO en stor rolle i kampen mot terrorisme (Rieker 1998: 124-125). Frankrike har også vært skeptiske til NATO-operasjonen i Afghanistan fordi de oppfatter oppdraget som en ”opprydning” etter USA og deres koalisjons krigføring i landet (Brown 2004: 418).

Storbritannias interesser retter seg mot å opprettholde det gode transatlantiske forholdet, ved å gjøre NATO relevant for USA. Storbritannias spesielle forhold til USA skyldes blant annet den styrke dette forholdet gir Storbritannia i forhandlinger med andre EU land, og dermed den betydning det får for å sikre at EUs politikk er i Storbritannias interesser. Storbritannia må samarbeide med Frankrike om lederskapet

innenfor ESDP. I denne forbindelse er det viktig for Storbritannia at USA fortsatt er en del av den europeisk sikkerhetspolitiske arena, fordi det da blir letter å forhindre at konkurrenter kommer til syne. I tillegg er NATO-tilknytningen viktig for å sikre interessene til de britiske selskapers som opererer innenfor forsvarssektoren, fordi disse ønsker å beholde sine andeler på det amerikanske markedet (Penksa og Mason 2003: 272).

Sammenhengen mellom hva man sier man skal gjøre, og hva man faktisk gjør er ikke alltid sterk. Brown (2004: 415) fremhever i denne forbindelse at den tidligere lederen av NATO Lord Robertson har forsøkt å få NATOs rolle innenfor terrorbekjempelse generelt, og i kampen mot internasjonal terrorisme spesielt til å virke større enn den egentlig er. Som eksempler på dette viser han til uttalelser fra Robertson der raske beslutninger blir fremhevet som tegn på samhold i organisasjonen, mens hvorvidt utfallet av beslutningene var ønskelig er mindre viktig. I andre sammenhenger har man pekt på antall NATO land som har deltatt eller deltar i Irak som et premiss for at NATO har en viktig rolle i kampen mot terrorisme, selv om ikke deres deltakelse skyldes NATO som organisasjon, men heller er et resultat av bilaterale avtaler mellom de aktuelle landene og USA (Brown 2004: 415). Operasjoner som ikke faller inn under NATOs kommando- og kontrollstrukturer kan vanskelig defineres som NATO-operasjoner. Ved å fremheve den rollen NATO som organisasjonen spilte i forbindelse med invasjonen av Afghanistan, gjør man alliansens rolle større enn den var, og omgår samtidig det faktum at NATO ikke spilte en viktig rolle i Afghanistan til å begynne med, fordi USA ikke ønsket det. Poenget er ikke at NATO som organisasjon ikke har spilt en viktig rolle, men at måten NATO fremstiller sin rolle på ikke gjenspeiler den politiske "virkeligheten". NATOs rolle i stabiliseringen av Afghanistan er derimot deres store oppdrag, og er det virkemidlet som har størst potensial for å gi NATO en viktig rolle i kampen mot terrorisme (Brown 2004: 415-417).

6.2.2 Betydningen av ressurser

I dette avsnittet skal jeg drøfte i hvilken grad ressurser har betydning for NATOs strategi. Kapabilitetsgapet mellom USA og Europa når det gjelder militære ressurser, har ofte gitt amerikanerne gjennomslagskraft, til fordel for EU-landene, i NATO (Tunander 2000: 83). USAs særegne posisjon som militær supermakt skaper et asymmetrisk forhold, der NATO er avhengig av USA for å overleve som en relevant aktør. En av grunnene er at NATOs militære styrke og operasjonelle kapasiteter ville blitt betydelig svekket uten USA, noe som gjør at NATO som institusjon må gjøre seg relevant overfor USA i kampen mot terrorisme. I NATOs strategi for bekjempelse av internasjonal terrorisme har organisasjonen tilpasset seg amerikanske interesser gjennom den militære rollen "NATO in support", og ved å tilby andre tjenester, som for eksempel overvåkning av amerikansk luftrom, som USA kan dra nytte av.

Som nevnt ovenfor har stabiliseringsoperasjoner blitt trukket frem som et område der NATO kan gjøre en viktig innsats i kampen mot terrorisme. NATO-landene har imidlertid ikke vist vilje til å utplassere nok soldater i forhold til hva som trengs til stabiliseringsoppdraget i Afghanistan. Styrken som er utplassert i Afghanistan er for eksempel forholdsvis liten sammenliknet med antallet soldater som var til stede i Kosovo, som er et mye mindre område (Brown 2004: 418).

NRF er kanskje den viktigste militære ressursen NATO har i kampen mot internasjonal terrorisme. Denne styrken skal kunne håndtere flere typer operasjoner der kontraterrorisme inngår som en av dem. Det er imidlertid et problem for NATO at medlemsstatene lover mer enn de klarer å holde og at det er lettere å si at man skal bidra med styrker, enn å faktisk frembringe dem når NATO ber om det. Medlemslandenes vansker med å oppfylle sine forpliktelser er blant annet en konsekvens av manglende oppslutning for å øke forsvarsbudsjettene internt i NATO-landene (Ask 2006 Aftenposten tirsdag 28. nov. 2006). At NRF har blitt erklært operasjonell er derfor ingen garanti for at medlemslandene vil følge opp sine ord i praksis. For at dette skal skje må det også være politisk vilje innad i medlemslandene til å sende soldater, noe som hittil har manglet. I tillegg kommer det at de styrkene

som NATO-landene har sendt til Afghanistan har hatt en tendens til å være mindre fleksible enn NATO skulle ønske, fordi statene har begrensninger for hvordan deres stryker kan brukes (Udgaard 2006).

Å få medlemslandene til å oppfylle sine forpliktelser er derfor en av de største utfordringene for NATO, og vil ha betydning for hvilke resultater organisasjonen kan oppnå i Afghanistan, og i kampen mot internasjonal terrorisme som sådan. Organisasjonens muligheter for å lykkes begrenses altså av at medlemslandene er motvillige i forhold til å sende tilstrekkelig personell og materiell til ISAF, noe som viser vanskelighetene med å gjennomføre "out-of area" operasjoner generelt. Problemene reiser spørsmålet om hvorvidt NATOs out-of-area doktrine vil overleve gitt at NATO-landene ikke avser tilstrekkelige ressurser til organisasjonens operasjon i Afghanistan (Whitman 2004: 442).

Rekrutteringsproblemene illustrerer, i tillegg til å være et eksempel på kapasitetsgapet mellom USA og Europa, det som Whitman (2004: 442) kaller en "psykologisk ubalanse" (min oversettelse).

The assertion is that Europeans are wedded to a strategic thinking that favours static operations over expeditionary ones and require 'a change from in-place forces to those that can deploy quickly, at distance, with complete trust and communication between air, land, and maritime commanders in order to apply force in the right place at the right time' (Whitman 2004: 442).

Denne ubalansen i tenkning skyldes det store kapabilitets- og maktgapet mellom USA og Europa. Problemet er ikke at de europeiske NATO-landene ikke har vilje til eller ser nødvendigheten av å bruke militærmakt, men rett og slett at de mangler de nødvendige ressursene til å gjøre det (Whitman 2004: 445). Det store maktgapet mellom USA og de europeiske landene gjør altså at det blir vanskelig for NATO å følge opp sin strategi med atferd, fordi medlemslandene inngår forpliktelser som de mye på grunn av innenrikspolitiske årsaker ikke klarer å oppfylle. Å forplikte seg til NATOs strategi kan derfor være en måte å gjøre NATO relevant overfor USA på.

Samtidig som man vet at man må ha støtte internt i eget land for å oppfylle forpliktelsene overfor NATO.

6.3 Oppsummering

Jeg har nå diskutert i hvilken grad interesser kan belyse NATOs og EUs strategier i kampen mot internasjonal terrorisme. Når det gjelder EUs interesser som sikkerhetspolitisk aktør var det interessene i forhold til den videre utviklingen av FUSP, og unionens ambisjoner overfor USA som ble vektlagt. Analysen pekte på at interessene i forhold til utviklingen av europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik fungerte som en begrensning i forhold til å inkludere ESDP som et virkemiddel i EUs strategi for bekjempelse av internasjonal terrorisme. En grunn var at man følte at ESDP ikke var klar for en stabiliseringsoperasjon som den i Afghanistan, mens en annen kanskje viktigere grunn var at man ikke ønsket å ha EU-styrker under amerikansk kommando. EU spilte en viktig rolle gjennom sitt diplomati for å bygge en internasjonal koalisjon, og var en viktig økonomisk bidragsyter i Afghanistan (Den Boer og Monar 2002:13; Coker 2003: 39).

Jeg analyserte både EU og NATO som sikkerhetspolitiske arenaer, der medlemsstatenes interesser stod i fokus. Både i EU og NATO kan medlemslandenes interesser bidra til å belyse forskjellene i EUs og NATOs strategier. Innenfor EU har særlig franske og britiske interesser pekt i hver sin retning. Storbritannia har et atlantisk integrasjonsperspektiv der NATO fremheves som den viktigste institusjonen for forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid, noe som har å gjøre med Storbritannias forhold til USA. Frankrikes og Tysklands interesser retter seg mer mot et europeisk integrasjonsperspektiv. Spesielt i Frankrike har ønsket å om å styrke EU som en selvstendig sikkerhetspolitisk institusjon, for å ikke være avhengig av USA, stått strekt. Denne interessekonflikten er viktig i forhold til å belyse hvorfor EU ikke har inkludert sitt militære samarbeid i EUCTS. Storbritannias interesser fører til at man foretrekker at NATO har denne rollen (Rieker og Knutsen 2003: 28).

Afghanistan er et tilfelle der militærmakt har blitt brukt for å bekjempe internasjonal terrorisme, og mange EU-land har deltatt uten at EU har hatt en direkte rolle. I forhold til de franske interessene om et europeisk alternativ til USA var det ikke ønskelig å involvere ESDP som da ville komme under amerikansk kommando, eller eventuelt under NATO-kommando.

For NATO sin del er militære virkemidler en viktig del av strategien, men motstridende interesser har ført til at NATO kan ha to ulike roller. Den ene rollen; "NATO in lead" er den rollen alliansen nå spiller i stabiliseringsoperasjonen i Afghanistan. I den andre rollen; "NATO in support" tilbys tilgang til NATO styrker og kapabiliteter fra sak til sak. Slike operasjoner kan ledes av andre internasjonale organisasjoner eller være i form av koalisjoner av NATO-land. Den første typen operasjon inkluderer NATO som institusjon, mens dette ikke trenger å være tilfelle for den andre. "NATO in support" kan derfor i en forstand ses som et forsøk på å gjøre seg relevant overfor USA som etter 11. september 2001 har hatt fokuset på "coalitions of the willing".

Både i EU og NATO kunne medlemslandenes interesser knyttes til forholdet til USA og Russland. Landene i det "nye" Europa ønsker en sterk tilknytning til USA gjennom NATO, og uttrykker dette gjennom støtte til de amerikanske tiltakene for å bekjempe internasjonal terrorisme. Frankrike og Tyskland som representerer det "gamle" Europa mener derimot at kampen mot terrorisme bør føres innenfor EU, som er en sivil organisasjon, fordi EUs virkemidler anses som mer relevant for denne oppgaven. Analysen har derfor vist at motstridende nasjonale interesser fører til splittelse både i EU og i NATO (Clarke og McCaffrey 2004: 12).

Jeg undersøkte også om mangel på militære ressurser i Europa kunne belyse forskjellene mellom EU og NATOs strategier. På den ene siden ble det argumentert for at man i EU ikke ser trusselen fra internasjonal terrorisme som en militær utfordring på grunn av de europeiske landenes svakhet på dette området (Kagan 2003: 51).

På den andre siden har de europeiske landene vist at de har militære kapasiteter gjennom deltakelse i operasjoner i Afghanistan og USA. For EU sin del forklarte jeg at man ikke tok på seg den militære stabiliseringsoperasjonen i Afghanistan fordi man ikke ønsket å gjøre ESDP til et virkemiddel for USA, og at koordinering var en begrensning for unionen. For både EU og NATO er det et problem at medlemslandene ikke er villige til å øke forsvarsbudsjettene.

7 En forklaring basert på the logic of appropriateness

Innenfor denne modellen forklares som tidligere beskrevet atferd ved at aktører følger regler og normer, som definerer hvilke handlinger som anses som akseptable i en gitt situasjon. Aktørenes opplevelse av hva som er akseptabel atferd, skyldes forsøk på å følge en rolle, der atferden bestemmes ut i fra forventninger til den aktuelle rollen. Modellen forutsetter at aktørenes handler i tråd med deres identitet og syn på egen rolle, og at identitet dannes på bakgrunn av at aktørene tilhører et fellesskap med en felles virkelighetsforståelse.

7.1 EUs strategi som en logic of appropriateness

I denne delen av oppgaven skal jeg analysere EUs strategi med utgangspunkt i en modell som forklarer EUs atferd ut i fra at deres mål, beslutninger og handlinger samsvarer med de normer og regler som eksisterer i EU. Modellen forutsetter at aktørene i en institusjon opptrer i samsvar med en logic of appropriateness ved at deres atferd reflekterer deres preferanser i forhold til hva som er riktig å gjøre i den situasjonen de står overfor. På denne bakgrunn kan det for det første forventes at målene i EUs strategi for bekjempelse av internasjonal terrorisme er i samsvar med deres oppfatning av årsakene til terrorisme. For det andre kan man forvente at virkemidlene oppfattes som akseptable, og at de for aktørene fremstår som legitime i forhold til den trusselen man står overfor. For det tredje kan man forvente at beslutninger fremstår som legitime ved at EUs regler for beslutningsprosesser er fulgt.

I EUs strategi for bekjempelse av internasjonal terrorisme er det viktigste målet å beskytte medlemslandene mot internasjonal terrorisme. EUs strategi retter seg derfor mot å forebygge årsakene til terrorisme. Årsakene ligger i følge EU i at politiske problemer legger til rette for radikaliserings og rekruttering til terrorisme. I EUs sikkerhetsstrategi vektlegges spesielt sammenhengen mellom internasjonal terrorisme

og manglende økonomisk utvikling, politiske problemer og voldelige konflikter (ESS 2003: 2). For at virkemidlene EU bruker skal fremstå som legitime må de derfor rette seg mot å forebygge disse årsakene. Det man ser er at EU vektlegger langsiktige tiltak der de særlig fokuserer på økonomisk støtte, konfliktforebygging i nærområdene, å fremme gode styringsformer, interkulturell dialog og multilaterale tiltak. Det er et viktig mål for EU å bekjempe terrorisme innenfor rammen av internasjonale normer og regler (Kjølberg 2006: 11).

EU er opptatt av legitimitet i internasjonal politikk, og multilaterale tiltak gjennom FN er et sentralt mål for unionen. Dette er samtidig en viktig begrensning for EUs egen rolle når det gjelder bruk av militære maktmidler. Dersom militærmakt skal brukes må en slik beslutning fremstå som legitim. For EU er dette tilfelle dersom det foreligger en beslutning i FNs sikkerhetsråd (Kjølberg 2006: 23). Den sterke koblingen mellom multilateralisme og legitimitet kan føres tilbake til EU selv. EUs formål har på mange måter vært å få medlemslandene til å samarbeide om multilaterale løsninger for det felles beste. Multilateralisme er en del av EUs identitet, og EUs rolle internasjonalt må derfor ses i sammenheng med at man ser verden gjennom erfaringer fra samarbeidet i EU (Cooper 2004: 168-170).

EU er også en transnasjonal aktør, noe som påvirker den politiske kulturen i EU. Påvirkningen innebærer at oppfatningen av staten som den sentrale aktør svekkes, og at nye identiteter, ideer og verdier skapes som en konsekvens av at politisk makt flyttes fra det nasjonale til det overnasjonale nivået (Coker 2003: 48). Europa er på vei til å bli et internasjonalt fellesskap, kjennetegnet av medlemmenes felles preferanser knyttet til en postmoderne identitet. Medlemskapet i det internasjonale fellesskapet fører til at statenes utenrikspolitikk i større grad blir en del av innenrikspolitikken, og ikke hevet over denne (Cooper 2004: 150). Sikkerhet er fortsatt viktig, men innenfor et internasjonalt fellesskap er bruk av fysisk makt underlagt begrensninger. En av begrensningene er at man i større grad må ta hensyn til krav om legitimitet og at bruk av makt må bidra til å skape orden og ikke mer konflikt (Cooper 2004: 151). EUs strategi for bekjempelse av internasjonal terrorisme

må derfor fremstå som legitim ved at midlene man benytter står i forhold til den trusselen man står overfor. Fordi utenrikspolitikken i postmoderne stater som de europeiske er underlagt innenrikspolitikken må også virkemidlene i EUs strategi oppfattes som akseptable og legitime innad i medlemsstatene.

I henhold til ESS, der internasjonal terrorisme fremstilles som en trussel, kan det i enkelte tilfeller være nødvendig å bruke militære virkemidler for å håndtere sikkerhetsutfordringer. Dette synet gjentas imidlertid ikke i EUCTS, noe som tyder på at det i EU ikke oppfattes som akseptabelt å bekjempe terrorisme med militære virkemidler. Det har også tidligere vært uenighet innad i EU om hvorvidt militære virkemidler er legitime for å løse politiske problemer (Whitman 2004: 441). At EU vektlegger å forebygge terrorisme gjennom multilaterale samarbeidstiltak, og økonomisk, politisk og juridisk støtte til sine nærområder må ses i sammenheng med EUs sikkerhetslogikk. Denne bygger på EUs egne erfaringer, der tettere integrasjon har vært et virkemiddel for å sikre stabile og fredlige relasjoner i Europa. Denne logikken der EU binder land til seg gjennom samarbeid er derfor en måte å forebygge konflikter i nærområdene og utvide den europeiske sikkerhetssonen (Rieker og Knutsen 2003: 9). I denne forstand kan man si at felles erfaringer i EU med å skape sikkerhet gjennom samarbeid og integrasjon, har blitt en logikk som man tar utgangspunkt i for å løse politiske problemer også utenfor unionen.

Utviklingen innenfor EUs forsvarssamarbeid gjør at EU ikke kun kan regnes som en sivilmakt. Forsvarssamarbeidet innebærer at også militær sikkerhet spiller en rolle i EUs sikkerhetspolitikk. En grunn til at man likevel ikke har en strategi for bruk av militære virkemidler i kampen mot terrorisme, er at terrorisme også er en intern utfordring i EU. EUs strategi for bekjempelse av terrorisme inneholder virkemidler for å håndtere både den eksterne og interne trusselen. Fordi militære virkemidler ikke kan brukes til å bekjempe terrorisme innad i EU-landene, må den i stedet håndteres innenfor politi- og rettsvesenet i det enkelte medlemsland. Måten man håndterer trusselen på innad i unionen vil også få betydning for den eksterne håndteringen av trusselen. De etablerte rutiner for hvordan man forebygger og bekjemper terrorisme

internt i EU-landene blir en logikk som også ligger til grunn for strategien for bekjempelse av internasjonal terrorisme. EU vektlegger samarbeid mellom landene særlig innenfor politi- og justissektoren. Denne typen tiltak blir også overført på land utenfor EU, der man konsentrerer seg om å forebygge internasjonal terrorisme ved å styrke disse sektorene i tredjeland (Whitman (2004:449).

Hvordan internasjonal terrorisme forebygges og bekjempes har også sammenheng med hvordan internasjonal terrorisme oppleves i EU og om dette er en trussel som har blitt sikkerhetisert. Sikkerhetisering innebærer som tidligere nevnt at en trussel oppfattes som eksistensiell og derfor krever og legitimerer spesielle tiltak, som ellers ikke ville vært akseptable (Buzan m.fl 1998: 5). På en måte kan man si at internasjonal terrorisme ikke har blitt gjenstand for en total sikkerhetisering i EU. Selv om terrorisme oppfattes som en sikkerhetsutfordring er det ikke iverksatt tiltak som indikerer at trusselen oppfattes som eksistensiell. En sikkerhetisering har funnet sted dersom en trussel fremstilles som eksistensiell både gjennom ord og handling. Når det gjelder EU kan man si at det siste kriteriet for sikkerhetisering ikke er oppfylt, fordi trusselen ikke krever bruk av virkemidler som ellers ikke ville blitt oppfattet som legitime. Man har imidlertid utarbeidet tiltak og lover for å håndtere denne trusselen, noe som ”indikerer en utvikling i retning av sikkerhetisering” (Kjølborg 2006: 28).

At en sikkerhetisering ikke har funnet sted har først og fremst konsekvenser for hvilke virkemidler det er akseptabelt å bruke for å bekjempe trusselen. At man ikke ser en sikkerhetisering av internasjonal terrorisme i EU har sammenheng med unionens tendens til å forklare årsakene til terrorisme i mangel på utvikling i deler av verden. Dermed gjøres terrorisme mer til et politisk problem enn et sikkerhetsproblem. Trusselen knyttes spesielt til at det i land med en mangelfull sosial og økonomisk utvikling skapes grobunn for terrorisme. EU vil derfor følge en logikk der det er riktig å møte denne typen trussel med politiske virkemidler, fordi disse virkemidlene kan føre til en utvikling i land der terrorisme er et problem (Buzan og Wæver 2003: 360). I stedet for en sikkerhetisering, kan man si at trusselen fra

internasjonal terrorisme har blitt gjenstand for en politisering. En politisering begrenser de akseptable virkemidlene til hva som oppfattes som passende i forhold til andre politiske utfordringer (Kjølborg 2006: 28).

EUs ser på terrorisme ut i fra et risikoperspektiv. Dette har sammenheng mer at terrorisme ikke er et nytt fenomen i Europa. Flere av de store EU-landene, som Storbritannia, Frankrike, Tyskland og Spania, har hatt erfaring med terrorisme i eget land. Siden dette ikke er noe nytt fenomen i Europa har man allerede utviklet rutiner for hvordan man håndterer dette (Hansen m.fl. 2006: 15). Samtidig som EU ønsker å minimere risikoen for terrorhandlinger, erkjennes det også at internasjonal terrorisme er en risiko som man antakeligvis ikke kan bli helt kvitt. Fordi internasjonal terrorisme mer er politisert enn sikkerhetisert og oppleves som en risiko mer enn en trussel er det heller ikke legitimt å bruke militære maktmidler. EUCTS betegner imidlertid internasjonal terrorisme som en alvorlig trussel, men denne trusselen oppfattes mer som en alvorlig type kriminalitet. Hvorvidt man definerer kampen mot internasjonal terrorisme som krig eller kriminalitetsbekjempelse påvirker hvilken måte kampen føres på (Hansen m.fl 2006: 14). EU konsentrerer seg derfor i større grad om å bekjempe terrorisme med politiske, juridiske og økonomiske virkemidler (Kjølborg 2006: 28; Matlary 2003: 99).

Opprettelsen av det som nå er EU ble blant annet begrunnet i ønsket om å unngå den maktpolitikken som hadde ført til flere kriger på kontinentet. (Cooper 2004: 160). Sikkerhet innenfor EU assosieres derfor med at det er samarbeidet og den tette integrasjonen som forhindrer landene fra å vende tilbake til maktbalansetenkning (Buzan og Wæver 2003: 353). Slutten på den kalde krigen førte til forhold som i større grad enn tidligere la til rette for økt sikkerhetspolitisk samarbeid innenfor EU. Utviklingen av dette samarbeidet har i stor grad fulgt mønsteret for hvordan nye politikkområder utvikles i EU. Først etablerer man institusjoner, og lar samarbeidsmønstre og rutiner utvikle seg innenfor disse. Samarbeidet vil over tid skape den tilnærming i de europeiske landenes verdier og syn på sikkerhet som er nødvendig for en felles politikk på området (Penksa og Mason 2003: 267).

Innenfor EU er det viktig at beslutninger fattes på riktig måte for at de skal bli sett på som legitime. Beslutninger får legitimitet ved å følge de etablerte rutinene for EUs beslutningsprosess. Beslutningene må også oppfattes som legitime i de ulike medlemslandene, fordi innenrikspolitisk legitimitet er viktig for medlemslandenes regjeringer (Kjølberg 2006: 27). Det vil derfor være vanskelig å fatte beslutninger om bruk av militærmakt på EU nivå, dersom dette ikke oppfattes som legitimt i den innenrikspolitiske opinion. I Europa fører avgjørelser om bruk av militærmakt ofte til splittelse (Matlary 2003: 97). Dette gjør det derfor at det blir mindre aktuelt å bruke militære virkemidler i kampen mot internasjonal terrorisme

Beslutningene må også oppfattes som riktige i forhold til den kultur og identitet som over tid har utviklet seg i EU. Landene tilhører samme organisasjon, der et bredt samarbeid og administrative integrasjon på flere områder har skapt stabile politiske relasjoner. EU er i denne forstand en arena for internasjonal sosialisering, der man har utviklet tradisjoner og virkemidler for å løse uenighet mellom medlemslandene. ”Europa er bundet opp i et tett nettverk av avtaler som delvis er rettslige, og bryter ikke disse uten videre. Den tette integrasjonen i EU gjør at nasjonal politikk ikke kan ses atskilt fra de internasjonale avtalene” (Matlary 2003: 97). Den institusjonelle oppbyggingen i EU, der samhandlingen styres ut i fra felles lover, regler og avtaler, blir en del av de omgivelsene beslutningstakerne må forholde seg til. De institusjonelle rammene påvirker medlemslandenes atferd innenfor EU. Sosiologisk institusjonalisme peker på at organisasjoner følger spesielle rutiner eller fører en spesiell politikk, ikke på grunn av dens nyttemaksimerende hensikt, men fordi den kan øke organisasjonens legitimitet. Beslutningskulturen innenfor EU gjør at man søker konsensusbaserte beslutninger, fordi disse får legitimitet ved at de svarer til den europeiske befolkningens og EUs egne forventninger (Coker 2003: 41, Kjølberg). Felles fiendebilder oppstår ikke lett når beslutninger er avhengig av inngå kompromisser for å nå en konsensus (Coker 2003: 41). Den politiske kultur som er utviklet over tid setter begrensninger for hvordan problemer skal håndteres, og med hvilke virkemidler. EUs tradisjon for konsensusbeslutninger legger derfor ikke til

rette for raske beslutninger om bruk av militære midler for å håndtere en trussel (Kjølberg 2006: 26, Coker 2003: 43).

Beslutningsprosessen, og dermed også beslutningene, får legitimitet fordi den er i samsvar med den beslutningskultur som gjøre seg gjeldene i EU, dvs dragkamp mellom staters interesser og konsensusbygging. Dette fører også til at det er vanskeligere å bruke ekstreme maktmidler, som militærmakt uten at det er bred og dyp enighet om dette, noe som igjen fører til at terskelen for å ta i bruk slike midler blir høy (Kjølberg 2006: 26).

7.2 NATOs strategi som en logic of appropriateness

Denne delen av oppgaven tar utgangspunkt i at NATOs medlemsland følger en logic of appropriateness. Analysen skal undersøke i hvilken grad NATO som en arena for motsetninger mellom USA og Europa kan belyse NATOs strategi i kampen mot internasjonal terrorisme. Innenfor denne modellen handler aktørene etter normer og verdier som definerer hvilken atferd som er riktig. Analysen vil først se på NATOs mål i kampen mot internasjonal terrorisme, deretter vil det vurderes i hvilken grad det vektlegges at beslutninger skal være legitime, og til slutt vil NATOs handlinger og valg av virkemidler ses i sammenheng med hvordan trusselen oppfattes.

NATOs mål i kampen mot internasjonal terrorisme er å beskytte de allierte og deres partnere mot terrorangrep ved å bekjempe terrortrusselen der den måtte befinne seg. Selv om de allierte har felles mål viser NATOs strategi at medlemslandene ikke i like stor grad har en felles oppfattelse av trusselen og hvordan denne bør håndteres. Selv om NATOs medlemsland uttrykte lojalitet og støtte til USA gjennom artikkel 5 har ikke dette ført til mindre motsetninger i det transatlantiske forholdet. Noe man ser fordi NATO i stor grad har lagt seg på en linje der de europeiske virkemidlene i kampen mot terrorisme bli foretrukket fremfor de amerikanske. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom NATOs og EUs overlappende virkemidler (Rupp 2006:8-9).

Etter 11. september har NATO gjort terrorbekjempelse til sin viktigste oppgave, noe som i stor grad skyldes den vekten USA tillegger kampen mot terrorisme. Internasjonal terrorisme har blitt den dominerende sikkerhetsutfordringen for USA og endret i en forstand NATOs omgivelser. Fordi USA er det ledende landet i NATO er deres sikkerhetspolitiske interesser av betydning for hvordan NATO oppfatter sine omgivelser. NATO måtte derfor tilpasse seg USA for at amerikanerne fortsatt skulle se på alliansen som relevant for sin sikkerhetspolitikk. Under den kalde krigen var NATO-samarbeidet preget av at de allierte hadde en felles fiende, som skapte et interessefellesskap mellom USA og de andre allierte. Dersom NATO ikke involverte seg i kampen mot terrorisme, ville dette få konsekvenser for amerikanernes syn på NATO. Endrede omgivelser og behovet for å vise lojalitet til USA har i denne forbindelse fungert som et institusjonelt insentiv for NATO til å skape en rolle for organisasjonen i kampen mot terrorisme (Ellis 2003: 2-3). For å lykkes med denne omstillingen er NATO avhengig av at alliansens er tilpasset den amerikanske måten å bekjempe trusselen på (Ellis 2003: 17). NATO tilpasset etter 11. september alliansen rolle til å bekjempe trusselen fra internasjonal terrorisme. NATOs reaksjon på kampen mot internasjonal terrorisme kan derfor forstås som tilpasning til endrede omgivelser og til USA som leder av alliansen.

Etter terrorangrepene i USA ble artikkel 5 som inneholder alliansens garanti om kollektivt forsvar aktivert. Buzan og Wæver (2003: 371) hevder at

[i]n Kosovo and in the alliance's new 'strategic concept' ... NATO has granted itself the freedom to act without a UN mandate. Defining the 2001 terrorist attacks on USA as an attack according to article 5 extended the responsibility of NATO to combating terrorism.

NATOs rolle i kampen mot internasjonal terrorisme må derfor ses i forhold til artikkel 5, og at aktiveringen av denne legitimerer bruk av militærmakt mot stater som støtter terrorister. NATO selv spilte ikke en rolle i angrepet på Afghanistan, men den amerikanske krigføringen ble ansett som legitim i alliansen (Kjølberg 2005: 34). I NATO ble i denne forbindelse et terrorangrep mot et medlemslands territorium regnet som tilstrekkelig for å aktivere artikkel 5, noe som i ytterste konsekvens

legitimerer bruk av militærmakt mot terrorister eller stater som støtter terrorister. Dette kan ses i sammenheng med solidariteten til USA etter at landet var blitt utsatt for terrorisme, noe som gjorde at det ble ansett som riktig å se på dette som et angrep som legitimerer selvforsvar. At NATOs medlemsland syntes det var akseptabelt å påta seg ansvaret for stabiliseringsoperasjonen i Afghanistan må ses i sammenheng med at krigen i utgangspunktet ble ansett som legitim i alliansen.

På den ene siden kan NATOs strategi ses som et uttrykk for medlemsstatenes lojalitet til USA tilknyttet en felles identitet og et NATO *als gemeinschaft*. På den andre siden kan NATOs strategi ses som et uttrykk for transatlantisk motsetninger og et splittet NATO. NATO har gått fra å være en ganske enhetlig organisasjon under den kalde krigen, til å bli en mer løst strukturert institusjon etter den kalde krigen. Dette betyr ikke nødvendigvis at det har skjedd en stor endring i hvordan medlemslandene tenker, men at bortfallet av den felles fienden har bidratt til at slike forskjeller har kommet frem i lyset. ”To a certain extent, it appears as an arena where struggle for conflicting identities takes place”. Innenfor NATO møtes identiteter som på den ene siden er knyttet til vesten og et ”Atlantic NATO Europe” og som på den andre siden er knyttet til Europa og ”the more continental EU Europe” (Burgess og Tunander 2000: 1).

NATO *als gemeinschaft* henspiller på den vi-følelse som har utviklet seg gjennom de uformelle strukturene i NATO. NATO er i denne forstand et fellesskap utviklet på bakgrunn av at Sovjetunionen var medlemslandenes felles fiende, der dette skjebnefellesskapet skapte en intern lojalitet. NATO *als gemeinschaft* er både et uttrykk for forholdet mellom statene i NATO, men også de lojalitetsbånd som har oppstått mellom menneskene som inngår i NATOs daglige virksomhet. En lojalitet som er et resultat av samhandling gjennom mange år, og som har bidratt til å forsterke statenes militære forpliktelser, og garantien for at disse skulle bli overholdt. NATO kan derfor anses som ”[...] a sovereign politico-military structure with its own identity” (Tunander 2000: 98). NATO-landene har i tillegg utviklet et felles verdsett basert på vestlige verdier, verdier som deles av medlemslandenes politiske og

militære representanter og som er knyttet til USA som leder av alliansen. På den ene siden er NATO derfor et formelt samarbeid mellom stater, mens organisasjonen på den andre siden også består av uformelle nettverk, med familiære bånd basert på lojalitet og felles verdier (Tunander 2000: 81; Brown 2004: 411). Reaksjonene i NATO etter 11.september 2001 kan forstås i lys av samholdet og lojaliteten som er utviklet gjennom det tette transatlantiske samarbeidet. NATO-identiteten gjorde at mange av aktørene i NATO anså det som riktig å vise lojalitet og støtte til USA etter at landet ble angrepet av terrorister. I denne forstand blir det legitimt å følge USA som autoriteten i alliansen (Østerud m.fl. 1997: 118). At man aktiverte artikkel 5 kan derfor forstås som en måte å vise lojalitet til USA, og til de forpliktelsene medlemskapet i NATO-alliansen innebærer. Flere av NATO landene som for eksempel Tyskland og Norge var imidlertid usikre på om det var riktig å anse terrorangrepet i USA som en situasjon som legitimerte kollektivt forsvar.

At NATO er blitt svekket og fremstår som en noe mer splittet allianse skyldes blant annet en unilateral dreining i amerikansk politikk etter 11. september. Dette har også ført til en splittelse i Europa mellom de som ønsker å ha et sterkt forhold til USA gjennom NATO, og som derfor er villige til å støtte opp om den amerikanske politikken, og de som ønsker en separat sikkerhetspolitikk innenfor rammen av EU. Denne situasjonen har blant annet ført til at de nye NATO-landene, på grunn av deres usikkerhet overfor Russland, får et forhold til USA som bærer preg av å være et patron-klient-forhold. Disse landenes rolle vil derfor ta utgangspunkt i den lojaliteten man føler overfor USA. En måte å uttrykke lojalitet på er å støtte opp om eller opptre i samsvar med amerikanske interesser i kampen mot internasjonal terrorisme, for å opprettholde denne garantien (Kjølberg 2006: 13).

Geografi er avgjørende for om stater fortsatt ser Russland som en trussel, og det derfor er de østeuropeiske landene som fortsatt ser Russland som en trussel. Dette kommer til uttrykk ved at Polen sammen med andre land med nær beliggenhet til Russland, har vært støttespillere for USA i kampen mot internasjonal terrorisme. Den

sterke lojaliteten til USA legitimerte for disse landene deltakelse i den amerikanske krigføringen i Irak (Kjølberg 2006: 13; Kjølberg 2005: 33).

Også land som Norge og Storbritannia preges av den transatlantiske splittelsen, på grunn av sterke bånd til USA. Uenighet mellom USA og EU vil kunne skape en lojalitetskonflikt for de EU-landene som er opptatt av å bevare en sterk tilknytning til USA gjennom NATO. Storbritannias spesielle forhold til USA bidro til at det ble ansett som riktig for Storbritannia å delta i den amerikanske koalisjonen som gikk til krig mot Irak, en krig som førte til splittelser både i EU og NATO (Kjølberg 2006: 13).

USA anser internasjonal terrorisme for å være en svært alvorlig trussel, noe som blant annet fremkommer gjennom bruken av uttrykket "krigen mot terrorisme". De fleste europeiske NATO-land oppfatter i større grad trusselen som en risiko, som må håndteres deretter. Den største transatlantiske uenigheten angår derfor måten man ser på trusselen, og hvordan den best kan bekjempes (Clarke og McCaffrey 2004: 7; Kjølberg 2006: 28; Matlary 2003: 99). Skillet i mellom USAs og EUs måte å tolke situasjonen etter 11. september på har særlig kommet til uttrykk på to måter. Mens EU ser trusselen fra internasjonal terrorisme som et nytt fenomen, så ser USA dette som en fortsettelse av tidligere trusler mot landets sikkerhet. USA har derfor en tradisjonell tilnærming til sikkerhet ved at trusler møtes med militære maktmidler, mens for EU skiller trusselen fra internasjonal terrorisme seg fra tradisjonelle trusler mot en stats sikkerhet, noe som medfører at den må møtes med andre virkemidler (Whitman 2004: 445). I Europa oppleves det mer passende å håndtere terrorisme som kriminalitet, slik at dette blir en oppgave for politiet og justissektoren og ikke en oppgave for forsvaret (Hansen m.fl. 2006: 13-14). Måten trusselen oppfattes påvirker måten man bekjemper den på og derfor også hvilken strategi som velges i NATO.

"Since 9/11, NATO has endeavored to walk a tightrope between Washington's believe that the West is at war with international terrorism and its sponsors, and a European perspective that views the conflict as "fight" in which military force should be the last resort" (Rupp 2006: 10).

USAs tolkning av trusselen fra internasjonal terrorisme gjør at landet prioriterer offensive og preventive eller "pre-emptive" tiltak militært sett. NATOs militære konsept for forsvar mot internasjonal terrorisme uttrykker også at alliansen må være forberedt på å håndtere internasjonal terrorisme på trusselstadiet, for å unngå konsekvensene av et terroranslag (MC 2003: 2). Europa har en annen tilnærming til internasjonal terrorisme enn USA, og vektlegger som nevnt en strategi basert på andre typer virkemidler enn militære (Clarke og McCaffrey 2004: 7).

Hvilke virkemidler som oppfattes som legitime og passende i kampen mot internasjonal terrorisme avhenger også av om trusselen er sikkerhetisert eller ikke. I denne forstand skyldes de transatlantiske motsetningene i NATO at internasjonal terrorisme ikke har blitt sikkerhetisert på samme måte i USA og Europa. Mens terrorisme ble sikkerhetisert i USA etter 11. september, har trusselen ikke på samme måte blitt sikkerhetisert i EU, men heller blitt politisert. Graden av sikkerhetisering av internasjonal terrorisme i NATO må sees i sammenheng med de amerikanske og de europeiske holdningene (Kjølberg 2006: 28). At internasjonal terrorisme ikke har blitt sikkerhetisert i Europa fører til at militærmakt ikke anses som et legitimt virkemiddel. For NATOs medlemsland fører dette til vanskeligheter med å oppnå den innenrikspolitiske legitimitet som er nødvendig for at NATO skal ha ressurser til sin innsats i kampen mot internasjonal terrorisme. Det blir vanskelig for europeiske myndigheter å oppnå den innenrikspolitiske legitimitet som gjør det mulig å sende soldater til oppdrag der deres liv kan stå i fare (Hansen m.fl. 2006: 24).

Til slutt angår en viktig transatlantisk motsetning hva som skal til for at en beslutning om bruk av militærmakt skal oppfattes som legitim. I Europa har det blitt fremhevet at bruk av militærmakt må legitimeres gjennom vedtak i FNs sikkerhetsråd. På dette punktet skiller EU seg fra USA. Både USA og EU vektlegger multilateralisme i internasjonal politikk. For USA er imidlertid dette et middel for å legitimere amerikanske interesser, mens multilateralisme for EU et mål i seg selv (Coker 2003: 47).

7.3 Oppsummering

Jeg har nå diskutert i hvilken grad EUs og NATOs strategier for bekjempelse av internasjonal terrorisme kan belyses ut i fra en modell der aktørene forventes å følge en logic of appropriateness. Innenfor denne modellen er aktørens atferd et resultat at de handler i tråd med normer og regler innenfor den institusjonen de tilhører. Et viktig element i analysen var å undersøke i hvilken grad man i EU og NATO vektlegger legitimitet, og hvorvidt identitet og kultur har en betydning for hvordan aktørene bekjemper internasjonal terrorisme.

EU og NATO har begge som mål å beskytte medlemslandene mot internasjonal terrorisme. For EU sin del er det viktig at strategiens retter seg mot å forebygge årsakene til terrorisme. EU ser på terrorisme som et resultat av at politiske problemer leder til radikaliserings og rekruttering til internasjonal terrorisme. EUs rolle i kampen mot internasjonal terrorisme er derfor å forebygge terrorisme gjennom å forsøke å motvirke radikaliserings og rekruttering til terrorisme, og å bekjempe terrorisme med vekt på økonomiske og juridiske virkemidler.

Også NATO oppfatter radikaliserings som en viktig årsak til trusselen, men vektlegger samtidig faren for at dårlig styrte stater kan bli arnested for terrorister i fremtiden. NATOs deltakelse i kampen mot terrorisme må ses i sammenheng med organisasjonens søken etter ny rolle på grunn av endringene i NATOs omgivelser etter den kalde krigen. USA er det dominerende landet i NATO, og siden kampen mot internasjonal terrorisme er så viktig for USA, har NATO gjort terrorbekjempelse til sin viktigste rolle (Ellis 2003: 2-3).

EU vektlegger legitimitet i kampen mot internasjonal terrorisme, noe som resulterer i at en multilateral organisasjon som FN blir viktig. Dette har sammenheng med at man i Europa har en postmoderne identitet, der et kjennetegn ved en slik identitet er et vedtak i FNs sikkerhetsråd dersom bruk av militærmakt skal være akseptabelt. EUs identitet er representert i denne forstand en begrensning for å bruke militære virkemidler i kampen mot internasjonal terrorisme (Cooper 2004: 168-170; Kjølborg

2006: 23). En annen begrensning på bruk av militærmakt, er at innenfor stater som har en postmoderne identitet blir utenrikspolitikken underlagt innenrikspolitikken, noe som gjøre at innenrikspolitisk legitimitet blir viktig (Cooper 2004: 150).

Fordi trusselen fra internasjonal terrorisme ikke er sikkerhetisert i Europa er det ikke legitimt å bruke militære virkemidler for å forsvare seg mot denne trusselen. Terrorisme oppfattes i EU i større grad som en risiko som må håndteres som kriminalitet (Kjølberg 2006: 28; Hansen m.fl 2006: 14; Matlary 2003: 99). Terrorisme også et internt problem i EU-landene, utviklet rutiner som også begrenser på hvilken måte det er riktig å gjennomføre den eksterne håndteringen. Dette medfører at virkemidler som i EU oppfattes som akseptable i forhold til å bekjempe internasjonal terrorisme i større grad knyttes til politi- og justissamarbeidet og økonomiske og politiske virkemidler. Denne typen virkemidler er også mer i tråd med EUs egen erfaringer. Fordi integrasjon og samarbeid har bidratt til å skape fred og stabilitet i Europa forsøker man derfor å bruke disse erfaringene for å skape stabilitet i andre land gjennom å utvikle samarbeid på forskjellige områder (Rieker og Knutsen 2003: 9).

Innenfor NATO-alliansen får man en splittelse fordi trusselen fra internasjonal terrorisme er sikkerhetisert i det dominerende landet USA, mens dette som nevnt ikke er tilfelle i Europa. Denne splittelsen må også ses i sammenheng med at NATO er en arena for motstridende identiteter, som kan knyttes til "Atlantic-NATO Europe" på den ene siden og "EU Europe" på den andre siden (Burgess og Tunander 2000: 1). EU-landene som er tilknyttet "Atlantic-NATO Europe" blir utsatt for lojalitetskonflikt dersom det er uenighet mellom USA og EU. Splittelsene i NATO etter 11. september, førte til at de nye NATO-landene ble knyttet tettere til USA. Fordi disse landene har et avhengighetsforhold til USA oppleves det som riktig å støtte den amerikanske kampen mot internasjonal terrorisme (Kjølberg 2006: 12-13).

NATO als gemeinschaft henspiller på de uformelle strukturene i NATO og er forbundet med verdier og identitet utviklet gjennom medlemskapet i alliansen og lojalitet til USA som leder av alliansen (Tunander 2000: 98).

Etter 11. september ble Atlanterhavspaktens artikkel 5 aktivert av NATO-landene. Dette innebar at terrorangrepene i USA ble oppfattet som et angrep på alle de allierte og legitimerede bruk av militærmakt. Det var viktig for de europeiske landene å uttrykk solidaritet med USA på dette tidspunktet. I følge Buzan og Wæver (2003: 371) medførte bruk av artikkel 5 at NATO kunne bekjempe internasjonal terrorisme uten FN-mandat.

For at beslutninger skal oppfattes som legitime i EU er det viktig at EUs rutiner for beslutningsprosesser følges. I EU er det en kultur for å komme frem til konsensus og kompromisser, en kultur som fungerer som en begrensning på bruk av militærmakt. De europeiske landene vektlegger multilateralisme, og viktigheten av at et FN-vedtak må ligge til grunn for bruk av militærmakt, både når det gjelder NATO og EU. Her er det en forskjell på USA og Europa ved at USA ser på multilateralisme som et middel, mens EU ser på det som et mål (Coker 2003: 47).

8 Konklusjon

I denne delen av oppgaven skal jeg redegjøre for resultatene av sammenlikningen av EUs og NATOs strategier i kampen mot internasjonal terrorisme og konkludere.

Oppgaven har undersøkt problemstillingen: *I hvilken grad, og hvorfor skiller EUs og NATOs strategier i kampen mot internasjonal terrorisme seg fra hverandre?*

8.1 I hvilken grad skiller strategiene seg fra hverandre?

Diskusjonen ovenfor har vist at NATO og EU i hovedsak har det samme målet, nemlig å beskytte medlemslandene mot trusselen fra internasjonal terrorisme. Når det gjelder hvilken rolle de ønsker å spille er begge opptatt av å samordne og koordinere medlemslandenes tiltak. EU vektlegger i tillegg at unionen samlet kan ønske å bidra til å øke verdien av hvert enkelt medlemslands innsats. Når det gjelder hvor de prioriterer sin innsats er EU opptatt av forebygging i nærområdene mens NATO ikke begrenser hvor alliansens militære styrker kan settes inn. NATO ønsker derfor å være en global militær aktør i kampen mot internasjonal terrorisme.

EU vektlegger forebyggende tiltak rettet mot årsakene til terrorisme, og å bekjempe terroristernes kapasiteter, mens NATO fokuserer på å bekjempe terrorister og å straffe stater som opptrer som støttespillere. EU er opptatt av multilateralisme i kampen mot internasjonal terrorisme, og å fremme demokratiske verdier som menneskerettigheter og styre ved lov. NATO skal bekjempe støttespillere og stabilisere konfliktområder. NATO er heller ikke like opptatt av multilateralisme, da organisasjonen ikke en gang trenger å opptre samlet for å delta. NATO kan også spille en rolle i koalisjoner der bare noen av medlemsstatene deltar.

De to organisasjonene har en del overlappende virkemidler, særlig innenfor etterretning og informasjonsutveksling som er vektlegges av både NATO og EU, men også i forhold til økonomi og forskning.

NATOs og EUs trusseloppfatning skiller seg fra hverandre, noe som kommer til uttrykk i gjennom hvilke virkemidler som vektlegges i deres strategier. For NATO legitimerer trusselen militære virkemidler, mens dette ikke er tilfelle for EU, i alle fall ikke dersom man ser på EUs atferd. EU har ikke en klar rolle for unionens militære kapasiteter i kampen mot internasjonal terrorisme, selv om flere av medlemslandene har deltatt i militære operasjoner.

Strategiene har derfor fellestrekk, men den viktigste forskjellen er at NATO prioriterer en militær tilnærming, mens EU konsentrerer seg om forebyggende tiltak av politisk, økonomisk og juridisk art.

8.2 Hvorfor skiller strategiene seg fra hverandre?

Denne oppgaven har analysert NATOs og EUs strategier ut i fra to ulike modeller. Den første: logic of consequences så på betydningen av interesser og ressurser, mens den andre: logic of appropriateness så på betydningen av identitet, kultur og sikkerhetisering.

Jeg analyserte først i hvilken grad EUs interesser som aktør kunne forklare EUs strategi i kampen mot internasjonal terrorisme. Analysen viste at EUs interesser var knyttet til utviklingen av den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken generelt og ESDP spesielt. I tillegg var unionens ambisjoner overfor USA. Begge disse interessene har ført til at EU i liten grad har etablert seg som en militær aktør i kampen mot internasjonal terrorisme.

Dette skyldtes på den ene siden at ESDP ennå ikke var klar for å ta på seg en rolle i stabiliseringen av Afghanistan. På den andre siden knyttet utviklingen av ESDP til at man ønsker at EU skal ha en selvstendig rolle som militær aktør uavhengig av NATO og USA. I denne forbindelse viste analysen at EUs ambisjoner overfor USA medfører at man ikke ønsker å gjøre ESDP til et virkemiddel for USA, noe som igjen gjorde at man ikke ønsket å involvere seg militært i Afghanistan.

EU og NATO ble analysert som mellomstatlige arenaer der medlemslandenes interesser stod i fokus. Her var det særlig interesser tilknyttet hvilken rolle man ønsket at EU eller NATO skulle ha som var viktige forklaringsfaktorer. Dette knyttet jeg til et atlantisk og et europeisk integrasjonsperspektiv der henholdsvis britiske og franske interesser har stått i mot hverandre. Storbritannias interesser fører til at man vektlegger NATO som den viktigste sikkerhetspolitiske organisasjon i Europa. De britiske interessene i NATO har sammenheng med Storbritannias ønske om å beholde USA som en viktig aktør på den europeiske sikkerhetspolitiske arena. Frankrikes interesser kan knyttes til landets stormaktsambisjoner og hvordan disse kommer til uttrykk gjennom franske ambisjoner for EU. Frankrike ønsker at EU som sikkerhetspolitisk aktør skal kunne stå på egne ben, og ikke være avhengig av USA og NATO. Tysklands interesser kan også knyttes til det europeiske integrasjonsperspektivet, men landets interesser knytter seg først og fremst til europeisk integrasjon, og ikke til utviklingen av EU som en sikkerhetspolitisk aktør som sådan.

Interessemotsetningene i Europa fører først og fremst til en svekkelse av NATO som institusjon. På grunn av at man ikke kommer til enighet om hvilken organisasjon som skal gjøre hva i Europa kommer denne konflikten til uttrykk gjennom en transatlantisk splittelse i NATO der man på den ene siden har de landene som ønsker at NATO skal være relevant for USA, mens man på den andre siden har de landene som ønsker at EU skal være et alternativ til USA og NATO. Som en konsekvens fører dette til at NATO blir mindre relevant for USA, fordi organisasjonen ikke i like stor grad som tidligere kan opptre enhetlig. Dette ser man blant annet i NATOs strategi for bekjempelse av internasjonal terrorisme, der man har åpnet for at NATO kan delta i militære operasjoner der ikke alle NATO-landene deltar.

Den andre modellen der aktørene forventes å følge en logic of appropriateness hadde også forklaringskraft på EUs og NATOs strategier for bekjempelse av internasjonal terrorisme.

For EU sin viste analysen at man i stor grad vektlegger legitimitet i EU, og særlig når det gjelder bruk av militærmakt. Analysen pekte på at EUs erfaringer og rutiner førte til at aktørene i EU oppfattet det som riktig å forebygge årsakene til terrorisme. For NATO sin del var dette ikke tilfelle da organisasjonen ikke vektlegger årsakene til terrorisme i særlig grad. For NATO sin del belyste imidlertid analysen at endringene i alliansens omgivelser førte til at organisasjonen søkte etter en ny rolle. Fordi alliansens dominerende medlemsland USA ser på internasjonal terrorisme som en stor trussel ble dette oppfattet som en passende rolle for NATO.

Sikkerhetiseringsbegrepet var viktig for å forklare forskjellen i de transatlantiske reaksjonene på trusselen fra internasjonal terrorisme. Fordi trusselen i stor grad er sikkerhetisert i USA blir militær maktbruk legitimt. Dette er ikke tilfelle for de europeiske landene der man vektlegger nødvendigheten av et vedtak i FNs sikkerhetsråd for legitim bruk av militærmakt. I Europa ser man i større grad på terrorisme som en risiko som hører inn under kriminalitetsbekjempelse, og ikke som en krig som skal føres med militære midler. På grunn av at trusselen fra internasjonal terrorisme er sikkerhetisert i USA og ikke i Europa blir de transatlantiske motsetningene styrket. Dette fører at de EU-landene som har sin identitet knyttet til NATO og USA kan komme i lojalitetskonflikt når EU og USA står mot hverandre.

Kildeliste

Andersen, Svein S. (1997). *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.

Anderson, Malcolm (2000). "Counterterrorism as an Objective of European Police Cooperation" kap 8 i Fernando Reinares (red.) *European Democracies Against Terrorism. Governmental policies and intergovernmental cooperation*. Aldershot: Ashgate.

Ask, Alf Ole (2006). 'NATO blir en global aktør?' *Aftenposten* 28. nov.

Brown, David (2005). "'The War on Terrorism would not be Possible without NATO': A Critique", *Contemporary Security Policy*, vol. 25, nr. 3.

Burgess, Peter J. og Ola Tunander (2000). "Introduction", kap 1 i Peter J. Burgess og Ola Tunander *European Security Identities: Contested Understandings of EU and NATO*. PRIO Report 2/2000.

Buzan, Barry og Ole Wæver (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

Buzan, Barry, Ole Wæver og Jaap de Wilde (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc.

Clarke, Richard A. og Barry R. McCaffrey (co-chairs) og C. Richard Nelson (Author Rapporteur) (2004). *NATO's Role in Confronting International Terrorism: Policy Paper*. Washington: The Atlantic Council of the United States. [URL]-
www.ciaonet.org (20.02.06).

Coker, Christopher (2003). *Empires in Conflict: The Growing Rift Between Europe and the United States*. Whitehall Paper 58.

Conceptual Framework on The European Union Security and Defence Policy (ESDP) Dimension of The Fight against Terrorism (15.09.06) [online]. - URL:

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ESDPdimension.pdf>

Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism (15.09.06) [online]. –URL http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2002/l_164/l_16420020622en00030007.pdf

Cooper, Robert (2004). *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*. London: Atlantic Books.

Dahl, Ottar (1973). *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget.

Den Boer, Monica og Jörg Monar (2002). "11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, s11- 28.

Duke, Simon (2002). "CESDP and the EU Response to 11 September: Identifying the Weakest Link", *European Foreign Policy Review* 7.

Ellis, Brent (2003). "“If It’s not Terrorism, It’s not Relevant”: Evaluating NATO’s Potential to Contribute To the Campaign Against Terrorism". NPSIA OCCASIONAL PAPER Nr. 41.

EU Action Plan on Combating Terrorism (jun. 2004, revidert i febr. 2006) [online]. – URL <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st05/st05771-re01.en06.pdf>

The European Union Counter-Terrorism Strategy (nov. 2005) [online]. –URL <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>

Europa Glossary (15.12.06) [online]. –URL: http://europa.eu/scadplus/glossary/fight_against_terrorism_en.htm.

European Security Strategy (2003). [online]. –URL
www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUplo78367.pdf

Gearson, John (2002). “The Nature of Modern Terrorism”, kap. 2 i Lawrence Freedman (red.) *Superterrorism. Policy Responses*. Mass: Blackwell. – John Gearson.

Hansen, Annika S. m. fl. (2006) Bekjempelse av Internasjonal Terrorisme – fra militærmakt til utviklingshjelp. Kjeller: FFI Rapport – 2006/01763.

Hoffman, Bruce (2006). *Inside Terrorism*. New York: Columbia University Press.

Holte, Mats Ruge (2000). “NATO’s post-bipolar challenges”, kap 6 i Peter J. Burgess og Ola Tunander *European Security Identities: Contested Understandings of EU and NATO*. PRIO Report 2/2000.

Howorth, Jolyon (2000). ”Britain, France and the European Defence Initiative”. *Survival*, vol. 42, nr. 2.

Howorth, Jolyon (2003). “ESDP and NATO. Wedlock or Deadlock?”, *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic and International Studies Association*: Vol. 38 (3).

Hyde-Price, Adrian (2004). “European Security, Strategic Culture, and The Use of Force”, *European Security* 13(4): 323-343.

Kagan, Robert (2003). *Makten og paradiset: Amerika og Europa i den nye verdensorden*. Oslo: Cappelen.

Kjølborg, Anders (2006). EUs Sikkerhetslogikk. Kjeller: FFI Rapport 2006/01857.

Kjølborg, Anders (2005). Hegemon til nytte eller besvær? Unipolær sikkerhetslogikk og amerikansk utenrikspolitikk. Kjeller: FFI Rapport 2005/01936.

Krasner, Stephen D. (1999). "Logics of Consequences and Appropriateness in the International System" kap. 9 i Morten Egeberg og Per Lægveid *Organizing Political Institutions: essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press.

March, James G. og Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

Maull, Hanns W. (2000). "Germany and the Use of Force: Still a 'Civilian Power'?" *Survival*, vol. 42, no. 2, Summer 2000. The International Institute for Strategic Studies.

Matlary, Janne Haaland (2003). "«Make Law, not War» - en europeisk utenrikspolitikk?", kap 5 i Bjørn Erik Rasch, Janne Haaland Matlary og Per Kristen Mydske (red.) *Spillet om Irak*. Oslo: Abstrakt Forlag.

Midgaard, Knut (1967). *Strategisk tenkning: Noen spillteoretiske emner med særlig tanke på internasjonal politikk*. Oslo: NUPI.

NATO Glossary of Terms and Definitions (15. des. 2006) [online]. – URL <http://www.nato.int/docu/stanag/aap006/AAP-6-2006.pdf> 1/9/81 (15.12.06)

NATO "The Alliance's New Strategic Concept" (14. sept. 2006) [online]. – URL: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911107a.htm> (enighet om 7-8 november 1991).

NATO (2003). "NATO's Military concept for defence against terrorism" (14.sept. 2006) [online]. –URL <http://www.nato.int/ims/docu/terrorism.htm>

NATO (2006) *NATO Topics: The NATO Response Force. At the centre of NATO transformation* (22. jan. 2007) [online]. – URL: <http://www.nato.int/issues/nrf/index.html>

Penksa, Susan E. og Warren L. Mason (2003). "EU Security cooperation and the Transatlantic Relationship". European Union Studies Association (EUSA) >Biennial Conference< 2003 (8th), March 27- 29.

Remarks by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy following the agreement on the establishment of EU-NATO permanent arrangements S0240/02 16. desember 2002.

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/73803%20-%20Solana%20-%20Permanent%20arrangements%20+%20NATO%20declaration.pdf>

Rieker, Pernille og Bjørn Olav Knutsen (2003). EUs "Nye" Sikkerhetspolitikk: Bekjempelse av Internasjonal Terrorisme og Internasjonal Kriminalitet. Kjeller: FFI Rapport 2003/01301.

Romarheim, Anders (2005). "Crossfire of fear: propaganda in the US war on terrorism". Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap. Hovedoppgave.

Roper, John (2000). "Strategic Implications of the End of the Cold War" i Stuart Croft og Terry Terriff (red.) *Critical Reflections on Security and Change*. London: Frank Cass.

Selliaas, Andreas (2005). "From Internationalization of Terrorism to Internationalization of Anti-terrorism: The role of the summer Olympic games". Oslo: NUPI-notat no. 693

The North Atlantic Treaty (Washington D.C. - 4 April 1949) [online]. –URL <http://www.nato.int/docu/basicxt/treaty.htm>

Thomas, James Blair (1988). *The Relationship of Organizational Strategy, Decision Unit Structure, and Political Power Activity to Strategic Problem Formulation*. Ann Arbor, Mich: UMI.

Tunander, Ola (2000). "The Informal NATO, or NATO ALS Gemainschaft: The Case of Sweden", kap 4 i Peter J. Burgess og Ola Tunander *European Security Identities: Contested Understandings of EU and NATO*. PRIO Report 2/2000.

Udgaard (2006). 'NATO søker en utvei', *Aftenposten* 27. nov. 2006.

Voigt, Karsten D. (2004).) “Dealing with terrorism: The EU and NATO”, kap. 9 i Hall Gardner (red.), *NATO and the European Union. New World, New Europe, New Threats*. Aldershot: Ashgate.

Whitman, Richard G. (2004). “NATO, the EU and ESDP: An Emerging Division of Labour?”, *Contemporary Security Policy*, Vol. 25, No. 3.

Wright, Joanne (2006). “The Importance of Europe in the Global Campaign Against Terrorism”, *Terrorism and Political Violence*, 18: 281.299

Yin, Robert K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousands Oaks, Calif.: Sage.

Østerud, Øyvind m.fl. (red.) (1997). *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Østerud, Øyvind (2001). ”Makt og maktbruk i internasjonal politikk”, kap 6 i Jon Hovi og Raino Malnes (red.) *Normer og makt: innføring i internasjonal politikk*. Oslo Abstrakt Forlag.

Østerud, Øyvind (2002). *Statsvitenskap: Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Østerud, Øyvind (2003). ”Irak i USAs geopolitiske strategi” kap 2 i Bjørn Erik Rasch, Janne Haaland Matlary og Kristen Mydske (red.) *Spillet om Irak*. Oslo: Abstrakt Forlag.

