

## Abstract

### **Is NATO an effective alliance? On the relationship between collective defence and international operations**

What determines Nato's effectiveness as an alliance, and why is it that it is considered by many as best suited to remaining a collective defence alliance? Taking a liberal-institutionalist approach, this article studies the relationship between Nato's core task of collective defence and the other tasks it has conducted since the end of the Cold War, primarily international stabilisation operations. The article concludes that one of the main challenges to alliance solidarity, as we have witnessed in several Nato operations, is that Nato, which was initially established to ensure US commitment to European security, has been transformed during recent years into an alliance where the European allies have become more engaged in United States' global engagements. I argue that if in coming years Nato is to be an effective alliance, the European influence within it must become stronger and its primary task must be a return to collective defence.

Keywords: **NATO | liberal institutionalism | collective defence | international operations**

## Sammendrag

Hvilke forhold er det som bestemmer Natos effektivitet som allianse, og hvorfor er det slik at Nato av mange anses som best egnet til å være en kollektiv forsvarsallianse? Med et liberalt-institusjonalistisk utgangspunkt er formålet med artikkelen å studere forholdet mellom Natos kollektive forsvarsforpliktelser og de andre oppgavene Nato har påtatt seg etter den kalde krigen, i første rekke internasjonale stabiliseringsoperasjoner. Artikkelen konkluderer med at en av de viktigste årsakene til problemene med alliansesolidaritet, slik vi har sett i flere Nato-operasjoner, er at Nato som i utgangspunktet ble etablert for å være en amerikansk forpliktelse overfor de europeiske medlemmene, på 2000-tallet ble omformet til å bli en allianse der de europeiske medlemmene støttet opp under USAs globale engasjement. Skal Nato i årene som kommer være en effektiv allianse, må den europeiske innflytelsen i alliansen bli sterkere samtidig som alliansen primært må ha kollektivt forsvar som sin viktigste oppgave.

Nøkkelord: **Nato | liberal institusjonalisme | kollektivt forsvar | internasjonale operasjoner**

# Er Nato en effektiv allianse?

## Om forholdet mellom kollektivt forsvar og internasjonale operasjoner

BJØRN OLAV KNUTSEN

*Cand.polit., seniorforsker, Forsvarets forskningsinstitutt (FFI),  
bjorn-olav.knutzen@ffi.no*



2014 ble et avgjørende år for Nato. Både ISAF-operasjonen (International Security Assistance Force) i Afghanistan – som ble avsluttet i desember 2014 – og de væpnede konfliktene i de sørøstlige delene av Ukraina, har endret grunnlaget for europeisk sikkerhet (Mearsheimer 2014; O’Hanlon & Shapiro 2014; Kramer 2014). Situasjonen i Ukraina viser dessuten at Russland ønsker å utfordre den sikkerhetspolitiske ordningen som ble utviklet i Europa i årene etter den kalde krigens slutt. Dette gjør en analyse av Nato-alliansens grunnlag høyaktuelt for å klargjøre forholdet mellom de ulike typene av oppgaver Nato skal påta seg i tiden fremover. Under åpningen av utenriksministermøtet 2. desember 2014 understreket generalsekretær Jens Stoltenberg at Russland med sin opptreden forsøker å erstatte en europeisk sikkerhetsordning basert på internasjonal lov med en ordning basert på militær maktanvendelse (Stoltenberg 2014). Dette har omfattet innlemmingen av Krim-halvøya i Russland i strid med sentrale prinsipper i FN-pakten, men også i strid med prinsippene fra Sluttakten fra Helsingfors i 1975.

På bakgrunn av disse hendelsene er det nå enighet mellom de 28 medlemmene om at Nato må styrke sin profil som en kollektiv forsvarsallianse. På Natos toppmøte i Wales i september 2014 ble en «Readiness Action Plan» vedtatt (Nato 2014a). Planen skal sikre at alliansen blir i stand til å reagere effektivt og hurtig dersom det oppstår en situasjon som vil kunne utløse alliansens kollektive forsvarsforpliktelser. Selv om planen formelt innebærer at Nato skal kunne svare på trusler fra øst og sør, herunder trusler innenfor cyberdomenet og spredning av missiler, tyder mye på at planens overordnede hensikt er å demme opp for de militære truslene fra Russland (Nato 2014c). Slik skal alliansen avskrekke Russland og berolige de østlige Nato-medlemmene som Polen og de baltiske landene. I erklæringen

om transatlantiske relasjoner som også ble vedtatt i Wales, blir det understreket at Natos kollektive forsvarsforpliktelser er grunnlaget for det transatlantiske sikkerhetsfellesskapet (Nato 2014b). Dermed fremstår Nato igjen som en allianse som har kollektivt forsvar som sin primære oppgave etter reelt å ha hatt internasjonale stabiliseringsoperasjoner utenfor eget område som hovedoppgave siden den kalde krigens slutt (Nato 2014c).

Denne artikkelen undersøker to forhold som i liten grad har vært diskutert i forskningslitteraturen om Nato. Det ene forholdet er spørsmålet om *Natos effektivitet*, det vil si institusjonens evne til å løse de oppgavene den har blitt satt til å løse (Young 1993: 161). En institusjon som Nato vil være effektiv dersom medlemmene handler annerledes enn de ville gjort dersom institusjonen ikke hadde eksistert eller dersom det hadde fantes en annen type institusjonelt arrangement i stedet (ibid.). Det andre forholdet er spørsmålet om *Natos identitet*, og hva som skjer når institusjonen blir satt til å løse andre oppgaver enn de den opprinnelig ble etablert for å løse. På 2000-tallet så man at Natos evner til å ivareta kjernefunksjonen det kollektive forsvaret av medlemmenes territorium gradvis forvitret til fordel for stabiliseringsoperasjoner langt utenfor alliansens formelle ansvarsområde (Eide 2009; Hamilton et al. 2009). Hvordan har dette har påvirket institusjonens effektivitet, og hvilke konsekvenser har en slik utvikling hatt for alliansesolidariteten? Med utgangspunkt i en liberal-institusjonalistisk tilnærming til internasjonale institusjoner, diskuterer artikkelen hvor omfattende reformprosessene i Nato kan være før det settes spørsmålsteget ved alliansens eksistensgrunnlag.

Artikkelen er organisert i tre deler. Neste avsnitt presenterer teoretiske perspektiver på internasjonale institusjoners effektivitet og diskuterer på hvilke måter disse kan anvendes i studier av Nato. Deretter følger en analyse av hva dreiningen mot internasjonale operasjoner «out of area» har gjort med effektiviteten og samholdet i alliansen. Med utgangspunkt i begrepet alliansesolidaritet tar artikkelen til slutt sikte på å beskrive mulige fremtidige Nato-operasjoner og reflektere rundt forholdet mellom Natos kollektive forsvarsforpliktelser og alliansens øvrige oppgaver.

## Natos effektivitet

Det liberal-institusjonalistiske utgangspunktet i denne artikkelen bygger på Oran Youngs arbeider og især hans kapittel «The Effectiveness of International Institutions: Hard Cases and Critical Variables» (1993). Youngs utgangspunkt er at institusjoner er i stand til å forme staters atferd. Denne tilnærmingen står i motsetning til den realistiske og neorealistiske tradisjonen som hyppig anvendes i studier av Nato. Nato vil i et realistisk perspektiv ikke ha en selvstendig eksistens uavhengig av medlemsstatene.

Realismeskolen vektlegger forhold som maktbalansedynamikker, polaritet og «hard» og «myk» balansering (Pape 2005). Forskere innenfor denne fagtradisjonen studerer også forholdet mellom maktbalanse og «bandwagoning» (Walt 1985: 4–8) og hvordan samholdet i Nato blir påvirket av det ytre trusselbildet. Stephen Walt (2001: 12–13) antok i 2001 at Nato uten et dominerende trusselbilde vil bli mer sårbar, mindre samstemt og vil gjøre færre bestrebelser for å sikre det felles forsvar. Over tid vil en slik allianse mest sannsynlig oppløses eller bli irrelevant. Glenn Snyder (1997: 16) deler de samme perspektivene når han understreker at man ikke kan forstå hvordan en allianse opptrer uten å ta i betraktning konteksten alliansen opererer i. Hvordan en allianse fungerer vil dermed variere med hvordan det internasjonale systemet for øvrig fungerer. I et neorealistisk perspektiv menes da i første rekke antallet stormakter i systemet, der et unipolart system regnes som det mest ustabile. Nye stormakter vil vokse fram – enten alene eller i koalisjon med andre – for å balansere makten til hegemonen (Layne 1993).

Bildet som tegnes er dermed i tråd med Kenneth Waltz' argument om at Natos måter å fungere på, herunder evne til å iverksette internasjonale operasjoner, mest forteller noe om USAs makt og innflytelse over de europeiske medlemsstatene. Institusjonens styrke og evne til selv å forme medlemsstatenes preferanser har derfor spilt en underordnet betydning (Waltz 2000: 29). Nato blir et instrument for USA til å dominere utenriks- og sikkerhetspolitikken til de europeiske statene, en «hegemonial allianse» som overlevde den kalde krigens slutt fordi USA bruker den til å ivareta landets geopolitiske interesser. Neorealismens kritikk av den liberale institusjonalismen blir dermed at den forvirrer og tåkelegger det faktum at internasjonale institusjoner tjener nasjonale heller enn internasjonale interesser (ibid). Nato overlevde ikke den kalde krigen og viste seg i stand til å gjennomføre internasjonale operasjoner på grunn av institusjonen selv, men fordi USA ville det.

Youngs svar er å utvikle en modell for å vurdere effektiviteten av internasjonale institusjoner. En institusjons effektivitet bestemmes i denne sammenhengen av i hvor stor grad den er i stand til å skape ny eller å bidra til å endre atferd. En institusjon vil være effektiv dersom den er i stand til å få stater til å opptre annerledes enn de ville gjort dersom institusjonen ikke hadde eksistert, eller dersom en annen internasjonal sammenslutning hadde eksistert i stedet. Et videre spørsmål er om medlemmene er i stand til å slutte seg til institusjonens grunnleggende normer og regler, og om institusjonen evner å drive sin virksomhet på en kostnadseffektiv måte. Endelig er det et vesentlig spørsmål om institusjonen er i stand til å endre og justere seg i forhold til endringer i omgivelsene, uten at den mister sin evne til å hankses med problemene den opprinnelig ble satt til å håndtere. En institusjons effektivitet er altså i dette perspektivet

ikke et enten–eller-spørsmål, men et spørsmål om *grad*. For nettopp å kunne vise at institusjoner har en selvstendig effekt på hvordan stater handler og hvordan de redefinerer sine interesser overfor hverandre, foreslår Young en tilnærming der man studerer «vanskelige tilfeller» («hard cases») (Young 1993: 165–175). Et «vanskelig tilfelle» er en situasjon der medlemsstatene både har incentiver og muligheter til å se bort ifra institusjonens regelverk, normer og krav. Slike tilfeller vil gjøre seg gjeldende i situasjoner der én eller flere viktige stater innenfor institusjonen er uenige i de resultater institusjonen produserer. Utfordringene vil ytterligere forsterkes dersom det er forholdsvis lett å bryte de reglene institusjonen opererer med. Det utvilsomt vanskeligste er dersom endringene i institusjonens omgivelser skaper tvil om institusjonens fortsatte eksistensberettigelse.

Jo flere av disse forholdene som opptrer samtidig, desto vanskeligere vil et «vanskelig tilfelle» være, og desto strengere krav settes det til institusjonens effektivitet. Ut fra dette må en anta at dersom en internasjonal institusjon ikke bare overlever, men også er i stand til å spille en vesentlig rolle i å forme staters atferd i «vanskelige tilfeller», vil den også være i stand til å gjøre det i mer gunstige tilfeller. Ved å undersøke institusjoners rolle i møte med «vanskelige forhold», vil en også være i stand til å si noe om Natos effektivitet som allianse samt komme med kvalifiserte synspunkter på alliansens evner til å håndtere fremtidige sikkerhetsutfordringer.

Nato har gjennomgått flere perioder som utvilsomt har vært preget av «vanskelige tilfeller», som avslutningen av den kalde krigen, 1990-tallet og borgerkrigene i Jugoslavia, og tiden etter 2001 som førte til at alliansen fra 2003 overtok ansvaret for ISAF (Webber, Sperling & Smith 2012: 21). Ved overgangen mellom periodene ble det stilt grunnleggende spørsmål ved Natos evner til å tilpasse seg nye omgivelser i form av endrede trusselbilder og nyere trusselaktører (Cox 2005: 205–206; Yost 2014: 18–23). Evnen til å iverksette internasjonale operasjoner utenfor Nato-området, evnen til forsvarsreform i de enkelte medlemsstatene og karakteren av amerikansk utenrikspolitikk er saksområder som har stått på dagsordenen siden den kalde krigens slutt. Det som gjorde årene etter 2001 spesielt utfordrende for Nato var omleggingen av USAs utenrikspolitikk, også omtalt som Bush-revolusjonen i amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk (Daalder & Lindsay 2005; Gordon & Shapiro 2004; Melby 2009). Dette bidro til å endre det transatlantiske sikkerhetsfellesskapets karakter. I de seneste årene, og spesielt under Obama-administrasjonen, har vi dessuten sett økte amerikanske forventninger til at de europeiske allierte påtar seg mer sikkerhetspolitisk ansvar i sine nærområder. Libya-operasjonen i 2011 er et eksempel på en situasjon hvor dette ble diskutert (Schake 2012).

For å vurdere Natos effektivitet må vi ta i betraktning noen avgjørende forhold. Med basis i Youngs arbeid er Natos *robusthet*, det vil si evnen til å

tåle forstyrrelser i sine omgivelser, én av flere nøkkelfaktorer. På 2000-tallet økte forventningene til Natos evner til å gjennomføre stabiliseringsoperasjoner, herunder opprørsbekjempelse (counterinsurgency; COIN) i Afghanistan langt utenfor Natos opprinnelige ansvarsområde. Evnen til å gjennomføre slike operasjoner på en måte som ikke bidro til splittelser internt i alliansen, har vært viktig for Natos robusthet. Et annet viktig forhold er alliansens *grunnleggende regler*. Natos traktatgrunnlag fra 1949 har ikke blitt endret siden den gang, men alliansen har siden 1990 vedtatt tre strategiske konsepter, hvorav det siste i 2010 (Nato 2010). Dette konseptet understreker i mye større grad enn de to foregående betydningen av en god nok balanse mellom Natos forpliktelser under og utenom artikkel 5. Det tredje forholdet av betydning er institusjonens *maktfordeling* som for Natos vedkommende har vært særdeles viktig siden USA alltid har hatt en særstilling i alliansen. Institusjonen Nato er med på å binde USA til europeisk sikkerhetspolitikk og bidrar således til at USA også er en europeisk makt. Flere europeiske medlemsstater har utviklet en sterk atlantisk sikkerhetspolitisk identitet, og dette har bidratt til å styrke Natos tradisjonelle stilling som hjørnesteinen for europeisk sikkerhet (Græger & Haugevik 2011). Denne identiteten har også bidratt til at EU ikke har overtatt hovedansvaret for europeisk sikkerhetspolitikk.

Det fjerde og siste viktige forholdet er det som Young omtaler som institusjonens *intellektuelle grunnlag* («intellectual order») (Young 1993: 190–193). Institusjoner er sosiale enheter basert på forestillinger om hva det var som var årsaken til at institusjonen ble etablert i utgangspunktet. Nøkkelfaktoren her er at institusjoner ikke vil kunne overleve eller videreutvikles dersom flere medlemsstater begynner å stille spørsmål ved institusjonens fortsatte eksistens. I transatlantisk sammenheng var dette særlig relevant på begynnelsen av 2000-tallet da man så at Nato – som ble dannet i 1949 som en regional forsvarsallianse – ble omdefinert til et globalt intervensjonsinstrument under amerikansk ledelse (Howorth 2010: 23). Av flere europeiske medlemsstater ble denne nye amerikanske linjen ansett som et uakseptabelt brudd med det som i hele etterkrigstiden ble oppfattet som bærebjelken i det transatlantiske samarbeidet, nemlig viljen til gjensidig tilpasning innenfor multilaterale rammer (Sæter 2005: 44). Den transatlantiske krisen – som særlig kom til uttrykk i forkant av den USA-ledede invasjonen av Irak våren 2003 – rokket ved hele fundamentet for det transatlantiske sikkerhetsfellesskapet (Knutson 2012).

Natos robusthet, grunnleggende regler, maktforhold og forestillingene om hva det var som var med på å danne grunnlaget for institusjonen i utgangspunktet, er alle forhold som er med på å avgjøre alliansens effektivitet. Som vi skal se bidro Natos stabiliseringsoperasjoner på 1990- og i særdeleshet på 2000-tallet i form av ISAF-operasjonen i Afghanistan til å stille fundamentale spørsmål ved Natos robusthet som allianse. Konse-

kvensen var en sterkere lagdeling av alliansen. I tiden som kommer vil sannsynligvis maktforholdene innen alliansen, det vil si det amerikanske lederskapet og det som Young omtaler som institusjonens intellektuelle grunnlag, være med på å avgjøre alliansens effektivitet. Ut fra et liberalt-institusjonalistisk perspektiv er det mye som tyder på at alliansen vil være mest effektiv dersom den vektlegger det kollektive forsvaret av medlemslandenes territorium samtidig som ambisjonsnivået for internasjonale operasjoner begrenses. Nato er følgelig ikke robust nok til å kunne gjennomføre langvarige stabiliseringsoperasjoner uten for sterke interne spenninger i alliansen (Kay & Khan 2007; Keohane 2012; Heier, Kjølberg & Rønnfeldt 2014).

### Alliansesolidaritet i lys av tidligere Nato-operasjoner

Avslutningen av den kalde krigen og borgerkrigen i det tidligere Jugoslavia på 1990-tallet var avgjørende prøvesteiner for Natos evne til å omstille seg til nye omgivelser og som påvirket alliansens robusthet. Alliansen ble utover 1990- og især på 2000-tallet mer lagdelt der medlemsstatene i mindre grad enn tidligere brukte Natos formelle institusjoner når de presenterte sine sikkerhetsinteresser overfor andre medlemmer. Nato utviklet seg til å bli en institusjonell ramme rundt «koalisjoner av villige» der medlemmenes ulike interesser og kapasiteter var med på å bestemme innholdet i disse koalisjonene. En konsekvens av dette var at det oppsto ulike lag av medlemsstater som alle hadde ulike interesser som påvirket forholdet mellom Nato som forsvarsorganisasjon og alliansens evne til å gjennomføre militære operasjoner utenfor Nato-området. Dette påvirket graden av alliansesolidaritet mellom medlemmene (Knutsen 2011; 2012). I transatlantisk sammenheng ønsket USA å anvende Natos mekanismer for å sikre seg europeisk støtte i sitt globale engasjement, mens de europeiske landene ytret skepsis mot et økende «out-of-area»-engasjement for Nato (Øst-erud & Toje 2013: 71).

Allerede Natos strategiske konsept fra 1991 signaliserte at alliansen, for å være relevant, måtte utvikle en «bred tilnærming» til sikkerhetsproblematikken på eget kontinent (Nato 1991). Det innebar at europeisk sikkerhet måtte skapes gjennom aktiv dialog, samarbeid og selvforsvar, men også gjennom nye metoder for krisehåndtering og gjennom å bidra til å forhindre konflikter utenfor Nato-landenes kjerneområder. Utviklingen på Balkan skulle bli den store prøvesteinen for Natos relevans som forsvarsallianse i møte med de nyere sikkerhetsutfordringene. Alliansen ble gradvis involvert i Bosnia-Hercegovina mellom 1992 og november 1995 da Dayton-avtalen ble undertegnet og IFOR-operasjonen (Implementation Force) ble igangsatt. IFORs oppgave var å iverksette de militære delene av

Dayton-avtalen og var samtidig Natos første bakkeoperasjon utenfor Nato-området. Operasjonen talte om lag 60 000 soldater og ble senere avløst av stabiliseringsoperasjonen (SFOR) i perioden 1997–2004 og EU-operasjonen EUFOR Althea etter 2004. Dette var også første gangen Natos partnere, inkludert Russland, var involvert i en Nato-operasjon.

Fra og med de første operasjonene på Balkan begynte man å se et gradvis større samspill mellom operasjonene Nato gjennomførte og konseptutviklingen innen alliansen med tanke på hvilke oppgaver Nato kunne påta seg. Ofte var det imidlertid slik at erfaringene fra de skarpe operasjonene påvirket alliansens konseptuelle grunnlag. Følgelig ble det også slik at det ofte var operasjonene fremfor fastlagte planer som formet Nato som allianse. Erfaringene fra Balkan-konfliktene påvirket balansegangen mellom Natos ulike oppgaver på den måten at Natos opprinnelige primæroppgave – det kollektive forsvaret av medlemmenes territorium – kom mer i bakgrunnen. På Nato-toppmøtet i Madrid i 1997 fremhevet slutt møteerklæringen, i tilknytning til utfordringene i Bosnia-Hercegovina, at nye oppgaver innen regional krise- og konflikthåndtering nå var blitt vel så viktig som det kollektive forsvaret av medlemslandenes territorium (Nato 1997).

På militær side utviklet Natos Militærkomité (MC) nye konsepter og planverk.<sup>1</sup> Et nytt Nato preget av dynamikken mellom operasjoner og konsepter vokste fram. I tillegg vokste det frem nye forventninger om risiko- og byrdefordeling innad i alliansen. Disse hadde stor innflytelse på Natos institusjonelle struktur og skulle etter hvert bringe alliansen inn i til dels store politiske vanskeligheter, noe som påvirket Natos effektivitet negativt. Et eksempel på dette kan knyttes til et sentralt begrep i alliansen, nemlig normen om alliansesolidaritet. Mens forpliktelsen om kollektivt forsvar er et felles ansvar der alle er forpliktet til å stille opp for hverandre dersom det nordatlantiske rådet (NAC) vedtar at en artikkel 5-situasjon har inntrådt, er dette ikke tilfellet i internasjonale operasjoner. Det formelle vedtaket om man skal igangsette en internasjonal operasjon skal som vanlig i Nato fattes med konsensus, men alle bidragene fra medlemsstatene i en internasjonal operasjon vil variere på bakgrunn av statenes egne nasjonale interesser. De allierte har derfor friheten til selv å bestemme sitt eget bidrag.

Siden 1990-tallet har det derfor vært debatt innad i Nato med tanke på å finne balansepunktet mellom kollektivt forsvar og internasjonale operasjoner, mellom kjernefysisk forsvar og rustningskontroll, mellom sikkerhetsgarantier til nye medlemsland og beroligende tiltak overfor Russland,

---

1. For eksempel MC 327/1 «NATO Military Planning for Peace Support Operations», MC 327/2 «Military Policy for Non-Article 5 Operations», MC 362/1 «NATO Rules of Engagements» og flere andre planverk, herunder konsepter for sivil-militært samarbeid, slik som man finner i MC 411/1 «NATO Military Policy on Civil-Military Cooperation».



og mellom hva Nato kan gjøre selv og hva de trenger partnere til å støtte opp om (Shea 2011: 29–30). Denne debatten, som har pågått både mellom og innad i medlemslandene, har synliggjort betydelige utfordringer knyttet til alliansens oppbygging, institusjonelle struktur og virkemåte. Problemstillingene som ble reist av både politikere, andre beslutningstakere og forskere var om Natos institusjonelle struktur var tilpasset måten Nato og medlemslandene gjennomførte operasjonene på. Dette så man først under *Operation Allied Force* i Kosovo i 1999.

Under Natos luftkampanje mot Jugoslavia våren 1999 var den største utfordringen at alliansens fremste institusjonelle fortrinn, dets regler og formelle prosedyrer, hemmet utviklingen av militære operasjoner som kunne økt det politiske presset og dermed også sikret en raskere avslutning på konflikten med regimet i Beograd. Utfordringen var at Natos institusjonelle apparat, som er basert på konsensus, bare gjorde det mulig å gjennomføre luftoperasjoner i et begrenset omfang. Mulighetene til å gjennomføre en begrenset bakkeoperasjon var også utelukket (Daalder & O’Hanlon 2000; Henriksen 2007: 176–185). Operasjonen var dermed preget av ulike nasjonale interesser som bunnet i uenighet om så vel politiske mål som militære virkemidler. Også de taktiske delene av operasjonen ble skadelidende. Det skulle vise seg at det bare var enighet om å angripe de serbiske styrkene som gjennomførte etnisk rensing på bakken, i stedet for å gjennomføre en strategisk luftkampanje som ville veltet det jugoslaviske regimet (Kay 2005: 71). Dessuten skulle det også vise seg at begrensninger på hvor lavt flyene kunne operere, ikke lavere enn 15 000 fot, hadde betydelig negativ innflytelse på operasjonens militære effektivitet (Daalder & O’Hanlon 2000: 221).

I Kosovo-konflikten så man derfor klare tendenser til en lagdeling av alliansen der Nato i realiteten skulle vise seg å bli en styrkebrønn for koalisjoner av villige. Sentrale medlemsland forholdt seg heller ikke til Natos institusjonelle prosedyrer da de fremmet sine interesser og strategiske og taktiske overlegninger overfor andre Nato-medlemmer under operasjonen. I særlig grad kom sistnevnte fenomen til syne da USA, Storbritannia, Tyskland, Frankrike og noen ganger Italia flere ganger møttes til konsultasjoner utenfor Natos institusjonelle apparat for å fatte beslutninger uavhengig av Natos formelle beslutningsstruktur (Kay 2005: 72). I begynnelsen av juni 1999 fremmet USA også et forslag om å starte planleggingen av en større bakkeoperasjon, noe som bidro til å undergrave Natos strategi.

Årsaken til at jugoslaviske styrker trakk seg ut av Kosovo i 1999 og at man fikk den såkalt militærtekniske avtalen mellom Nato og Jugoslavia på plass, hadde derfor lite med Natos vedtatte strategi å gjøre (Henriksen 2007). I stedet vant uttrykket «war by committee» frem i det amerikanske forsvarsdepartementet som en lærdom for hvordan Nato *ikke* skulle gjen-

nomføre en internasjonal operasjon. Gjennom *Operation Allied Force* viste Nato seg derfor, sett med amerikanske og europeiske stormakters øyne, å være en ineffektiv allianse. Utfallet bidro dermed til å svekke sammenhengen mellom Natos politiske legitimitet på den ene siden og militær effektivitet på den annen.

Uenigheten i Nato på det taktiske nivået var i realiteten en strid om strategi på det overordnede politiske planet. Dette kom enda tydeligere til uttrykk i ISAF-operasjonen i Afghanistan fire år senere ved at flere av deltakerstatene satte sine militære styrker under nasjonal kommando, ofte også med store operative begrensninger på hva de kunne gjøre. Resultatet var at alliansesolidariteten også her ble satt under press (Noetzel & Schreer 2009). Siden Nato er en konsensusorganisasjon, har dette begrenset alliansens evne til å gjennomføre opprørsbekjempelse.

Dette har igjen påvirket motstandernes operasjonstaktikker: Ved å angripe allierte styrkebidrag som opprørerne oppfatter som «politisk svake» på den hjemlige arenaen, har opprørerne blitt en del av alliansens beslutningsstruktur. Gjennom dette har opprørerne klart å påvirke opinionen i flere Nato-land og dermed påvirke Natos videre strategi for Afghanistan (Kay 2005; Kay & Khan 2007; Noetzel & Schreer 2009). Konsekvensen for Nato er alvorlig siden dette kan ses på som et uttrykk for at strategien for Afghanistan mer har vært basert på landenes egne nasjonale interesser heller enn å være et uttrykk for et felles Nato-syn. Det har derfor blitt hevdet at ISAF i realiteten ble en operasjon som ble utført av individuelle Nato-land snarere enn av alliansen som sådan (Noetzel & Schreer 2009: 534). Samtidig har ISAF-operasjonen også illustrert det svært komplekse forholdet mellom utviklingen på det taktiske planet og de strategiske konsekvensene dette har hatt. ISAF har ifølge Sean Kay og Saher Kahn (2007) vært et eksempel på en operasjon der det har vært en mangel på en enhetlig kommando («unity of command») på grunn av vanskene med koordinering med andre aktører på bakken, og en tilsvarende uenighet om hvilke virkemidler som skal anvendes for at målene for operasjonen kan nås («unity of effort») (Kay & Khan 2007: 177).

Denne uenigheten skyldes ikke primært uenighet på det militære plan. Snarere skyldes dette politiske uenigheter innad i Det nordatlantiske råd der spørsmålet om lagdeling, på samme måte som i Kosovo, igjen kom til overflaten. Dette er et spørsmål om hvilken allianse Nato skal være i møtet med nyere sikkerhetsutfordringer der man også ser at alliansesolidaritet ikke lenger kan tas for gitt, men snarere er noe man må bygge fra sak til sak (Knutsen 2011).

En av de største utfordringene er at ISAF-operasjonen har foregått langt unna det euroatlantiske området. Dette har bidratt til at deltakerstatene ikke har hatt en felles trusseloppfatning. I tillegg har det blitt klarere at Europa ikke lenger betyr like mye i USAs overordnede strategi. Dette

har igjen økt gapet mellom på den ene siden de landene som prioriterer internasjonale operasjoner og forsvarsreformer, som for eksempel Danmark og Norge, og på den andre siden de medlemsland som av politiske grunner har vært mer tilbakeholdne, som for eksempel Tyskland og Belgia. Dette gapet forsterkes ytterligere ved at mange land også har hatt økonomiske utfordringer, noe som igjen har redusert evnen til interoperabilitet med andre allierte (Heisbourg 2012; Schake 2012).

Hvilke lærdommer kan trekkes fra disse korte beskrivelsene av operasjonene i Kosovo og Afghanistan? Den fremste lærdommen synes å være at Nato har blitt mer lagdelt. Ifølge Pål Jonsson (2010) er det tre slike «lag» som skiller seg ut: Det er (i) de landene som mener at alliansen bør styrke sin troverdighet når det gjelder evnen til kollektivt selvforsvar og som følgelig advarer mot en allianse som i for stor grad løsriver seg fra de oppgavene den opprinnelig ble skapt for å løse. Det er (ii) de landene som understreker alliansens fortrinn når det gjelder evne til internasjonale operasjoner, og så er det (iii) de landene som understreker viktigheten av at Nato utvikler gode relasjoner med Russland.

Landene som mener at Nato først og fremst bør være en kollektiv forsvarsorganisasjon, har siden 2001 kjempet motstrøms mot de som mener at alliansen burde innrettes mot internasjonale operasjoner. Flere av de sentraleuropeiske medlemsstatene og Norge har imidlertid, uavhengig av utviklingen i forholdet mellom Russland og de vestlige landene våren 2014, argumentert for at alliansen burde finne tilbake til sine opprinnelige kjerneoppgaver. Bakgrunnen var at balansen i Natos oppgavespektrum i for stor grad hadde tippet i internasjonalistisk retning. De har derfor fryktet at Natos legitimitet var blitt skadelidende fordi internasjonale operasjoner i flere år ble satt foran de kollektive forsvarsforpliktelsene. Det norske nærområdeinitiativet fra 2008 er et konkret uttrykk for denne retningen. Forslaget om en tettere samordning mellom Natos kommandostruktur og tilsvarende nasjonale strukturer tilhører klart denne kategorien av stater (Eide 2009; Hamilton et al. 2009; Haraldstad 2014).

Den foreløpig siste større operasjonen var de kombinerte luft- og sjøoperasjonene mot det libyske regimet i 2011. Denne operasjonen var interessant fordi den peker mot et «nytt Nato» med større europeisk lederskap, men der USA likevel bidro med viktige ressurser for å gjøre operasjonen mulig. Gjennom operasjonen kunne man se en ny utvikling i det euroatlantiske sikkerhetsfellesskapet som innebar at jo mer de europeiske allierte makter å operere på egen hånd, desto mer vil USA være villig til å arbeide sammen med og støtte opp under de europeiske allierte (Schake 2012: 21).

Likevel skulle utfordringene rundt lagdeling og manglende alliansesolidaritet igjen settes på dagsordenen. Uenighetene innen alliansen dreide seg nok en gang om målene for operasjonen, den svært skjeve økono-

miske byrdefordelingen mellom USA og Europa, problemer med operativt samvirke mellom forskjellige land og ulike styrker, men også ulike sett av mer legale begrensninger (Moon 2012). Hallams & Schreer (2012: 323) hevder også at dersom utfordringene bare hadde vært noe mer omfattende enn de man møtte i Libya, ville ikke noen av de europeiske allierte vært i stand til å lede operasjonene selv om de hadde ønsket det. Manglene på europeisk side kom blant annet til uttrykk på etterretnings- og overvåkningssiden, samt innen luftromsovervåkning og målutvelgelsesprosesser. Selv europeiske stormakter som Storbritannia og Frankrike, hevder Hallams & Schreer, hadde problemer med å slå ut langt svakere libyske styrker (ibid). Mot denne bakgrunnen kan det synes rimelig å hevde at alliansen ikke vil være militært effektiv med mindre disse utfordringene finner sin løsning. Utviklingen i Libya etter 2011 har heller ikke vært oppløftende, blant annet fordi Nato-operasjonen bidro til å ødelegge de gamle lederstrukturerne i landet (Etzioni 2012). Politisk ustabilitet preget av attentater mot politiske ledere og militsgruppers kamp mot hverandre har i tillegg bidratt til mer ustabilitet i nabolandene.

Samtidig kan Libya-operasjonen likevel markere en overgang mot et fremtidig Nato og de operasjonene alliansen vil gjennomføre i årene som kommer. Det nye som kom med *Operation Unified Protector* og som kan bane vei for nye operasjoner, var at de europeiske medlemslandene, anført av Frankrike og Storbritannia, viste en langt større interesse og evne til selv å ta ledelsen, selv om utfordringene og problemene var åpenbare underveis i operasjonen (Hallams & Schreer 2012; Schake 2012; Kashmeri & Howorth 2013). Problemstillingen man i dag og i årene som kommer står overfor, er derfor å snu utviklingen fra tidligere på 2000-tallet da Nato ble omformet fra å være en amerikansk forpliktelse overfor de europeiske medlemsstatene til å bli en allianse som i stadig større grad sikret europeisk støtte til USAs globale strategi (Howorth 2010: 23).

Operasjonene mot det libyske regimet med større europeisk lederskap peker i denne retningen, men operasjonen må også betraktes i lys av Natos nye strategiske konsept fra november 2010. Det vesentlige her er at konseptet markerer opptakten til en dreining i alliansens oppmerksomhet der det legges mer vekt på Natos kjerneoppgaver i egne nærområder, samtidig som stabiliseringsoperasjoner og opprørsbekjempelse utenfor kjerneområdet tones ned (Knutsen 2012). Det betyr på ingen måte at alliansen i årene som kommer vil nedprioritere evnen til internasjonale operasjoner, men det innebærer en tyngdeforskyvning mellom NATOs kjerneoppgaver og de øvrige oppgavene Nato skal påta seg i årene som kommer.

## Alliansesolidaritet og fremtidige Nato-operasjoner

Hva kan neoliberal institusjonalisme bidra med når det gjelder å utvikle forståelse for Natos evner til å utvise effektivitet? Den empiriske analysen viser at Nato har gått gjennom flere «vanskelige tilfeller», som Young (1993) skisserer i sin modell. Gjennomføringen av langvarige stabiliseringsoperasjoner langt utenfor sitt tradisjonelle ansvarsområde illustrerer Natos begrensede evne til å være en robust allianse. Analysen har vist til flere tilfeller der medlemsstatene har sett bort ifra Natos formelle regelverk, normer og krav, herunder den mest grunnleggende normen om alliansesolidaritet. Den omtalte lagdelingen av alliansen og en mer uthulet alliansesolidaritet har vært resultatet (Knutsen 2012). Tilsvarende svekkelser av konsultasjonsmekanismene slik dette er nedfelt i Nato-traktatens artikkel 4 har også vært en viktig konsekvens (Eide 2009).

At Nato – til tross for neo-realismens prediksjoner – har overlevd og fremdeles anses vesentlig for medlemslandenes sikkerhet, skyldes primært fire forhold. For det første har alliansen bidratt til å skape *tillit* mellom medlemmene og dermed bidratt til å redusere tilløpene til usikkerhet om hverandres intensjoner. Resultatet har blant annet blitt reduserte transaksjonskostnader som igjen bidrar til å forbedre grunnlaget for samarbeid mellom medlemslandene. Den viktigste konsekvensen av dette har vært at man har unngått en renasjonalisering av sikkerhetspolitikken i Europa. For det andre blir det langt lettere å håndtere *gratispassasjervirk-somhet* og *kollektiv handlingsproblematikk* innenfor en institusjonalisert sammenslutning enn dersom institusjonen ikke hadde eksistert.

For det tredje har Natos institusjoner bidratt til å lette mulighetene for *praktisk dag-til-dag-samarbeid* som grunnlag for politikktutforming, herunder informasjonsdeling. Et av de vesentligste bidragene fra den liberal-institusjonalistiske tilnærmingen er å vise at aktører handler annerledes i informasjonsrike enn i informasjonsfattige miljøer (Keohane 2005). Det fjerde vesentlige forholdet er at USA etter den kalde krigens slutt har ønsket å opprettholde og videreutvikle en institusjonalisert sikkerhetspolitisk ordening i Europa som igjen gjør det mulig for USA å videreutvikle et globalt sikkerhetspolitisk engasjement. I senere år har dette innebåret en sikkerhetspolitisk tyngdeforskyvning mot Asia (Department of Defense 2012). Uten en slik institusjonalisert ordening i Europa ville en slik tyngdeforskyvning vært langt vanskeligere å gjennomføre. På tilsvarende vis har de europeiske medlemmene ønsket å opprettholde en institusjonalisert sikkerhetspolitisk ordening i Europa som også omfattet amerikanerne. Således er USA fremdeles invitert inn i europeisk sikkerhetspolitikk (Lundestad 2012).

Med bakgrunn i disse fire forholdene kan vi også utvikle en forståelse av hvilke oppgaver alliansen best vil kunne håndtere i tiden som kommer.

Med bakgrunn i rammeverket til Young (1993) og dagens sikkerhetspolitiske virkelighet, er maktforholdene innen alliansen og det som Young omtaler som institusjonens intellektuelle grunnlag et egnet utgangspunkt for en slik analyse. Young fremhever at en for sterk asymmetri i den interne fordelingen av makt mellom medlemmene vil virke begrensende på en institusjons effektivitet (ibid: 185). Dette setter Nato i en særstilling. Nato har alltid hatt en hegemonisk leder som skiller den fra andre institusjoner som FN og EU. På samme måte vil heller ikke en institusjon være særlig relevant lenge etter at de ideene og forestillingene som var med på å legge grunnlaget for alliansen i utgangspunktet bortfaller. Å omforme alliansen slik at den blir noe helt annet enn det den opprinnelig ble skapt for å være, vil derfor virke begrensende på institusjonens effektivitet. Dette er også relevant for Nato siden alliansen utover 2000-tallet ble omformet til å bli et redskap for USA i kampen mot internasjonal terrorisme – en dreining som påvirket Natos legitimitet og identitet negativt.

Derfor vil en større vektlegging av det kollektive forsvaret av medlemslandenes territorium, et mer regionalt og ikke et «globalt» Nato, og et Nato som er mest egnet til å utkjempe såkalte «symmetriske konflikter», være en utvikling som vil gjøre alliansen til et mer effektivt sikkerhetspolitisk instrument for medlemslandene. Dette var en utvikling som i utgangspunktet ikke hadde sammenheng med forholdet til Russland etter 2014. Snarere begynte noen Nato-land, herunder Norge, allerede rundt 2009 å se på selve alliansens fremtidige fundament fordi man mente at Nato hadde gått i for internasjonalistisk retning med splittelser internt som resultat (Eide 2009; Hamilton et al. 2009; Haraldstad 2014). En av innsiktene fra den liberal-institusjonalistiske tilnærmingen er at en institusjon som Nato ikke kan omformes radikalt uten at man begynner å stille fundamentale spørsmål om dens fremtidige eksistens. Samtidig må det også være klart at forholdet til Russland har virket samlende på alliansen og bidratt til å øke Natos legitimitet slik dette kom til uttrykk under Natotoppmøtet i Wales i september 2014 (Nato 2014c).

Natos «Readiness Action Plan» som ble vedtatt på toppmøtet, tar nettopp sikte på å styrke alliansens evner til kollektivt forsvar (Nato 2014a). Planen vil for det første forsikre de østlige medlemmene om at Nato vil bidra til å verne om disse landenes territoriale integritet og sikkerhet, samtidig som planen for det andre vil inneholde tiltak som gjør at alliansen tilpasses en ny sikkerhetspolitisk situasjon. Et av de viktigste tiltakene er å forbedre Natos hurtige reaksjonsstyrke (NRF) slik at den blir mer kapabel og enda hurtigere kan respondere på en plutselig oppstått situasjon. I denne sammenhengen skal det etableres en såkalt «Very High Readiness Joint Task Force» (VJTF) fra alle våpengrener som skal kunne utplasseres i løpet av noen dager. Styrken vil være operativ i 2016.

Dette toppmøtet tok samtidig plass i en tid der USA vektlegger den sikkerhetspolitiske utviklingen i Asia og der det amerikanske lederskapet i Nato ikke er så sterkt som tidligere (Biscop 2013). En allianse som blir mer regionalt orientert mot Europas nærområder, som i tillegg til Russland også omfatter landene i Nord-Afrika, Balkan og Midtøsten, og der hovedoppgaven blir det kollektive forsvaret av medlemmenes territorium, vil være en allianse der de europeiske medlemmene nødvendigvis må ta et større ansvar for egen sikkerhet. Dette vil være en viktig betingelse for at USA skal engasjere seg med europeiske Nato-land i internasjonale operasjoner utenfor eget område. Grunnlaget for fremtidig samarbeid synes derfor å være at USA vil støtte europeiske operasjoner under forutsetning av at Europa selv tar et større politisk lederansvar. Dette fordrer også at de europeiske landene innenfor rammen av EU makter å utvikle en evne til felles strategisk tenkning (Biscop 2013: 1125).

På denne måten vil de europeiske Nato-landene stå overfor et valg der de enten må bruke Natos institusjoner og kommandostruktur for å gjennomføre operasjoner, eller så vil ingen gjøre det. De europeiske Nato-medlemmene kan derfor i årene som kommer ikke lenger forvente et tilsvarende sterkt amerikansk lederskap i alliansen. Dermed har også den tradisjonelle debatten om forholdet mellom Nato og EU blitt overflødig, siden det i mindre grad vil spille noen rolle hvilken institusjon operasjonen vil foregå innenfor. Mye tyder på at den gamle debatten om europeisk sikkerhetspolitisk autonomi i årene som kommer vil finne sin løsning innenfor snarere enn utenfor Nato-rammen.

Konsekvensen av at lederskapet i Nato flyttes fra amerikansk til europeisk fløy vil på den ene siden kunne føre til en mer balansert allianse, noe som også vil kunne bidra til å gjøre Nato mer legitim og effektiv. På den andre siden vil utfordringene for de europeiske medlemmene være at de selv må ta på seg et lederskap, noe som utvilsomt kan bli en stor utfordring. Dette skyldes at de europeiske medlemmene hittil ikke har vært i stand til å bli enige om når og under hvilke betingelser militærmakt skal brukes (Keohane 2012). Dette betyr på ingen måte at alliansen i årene fremover vil gi opp internasjonale operasjoner. Poenget er snarere at det må etableres en bedre balanse mellom Natos kollektive forsvarsoppgaver og de mer frivillige «out-of-area»-operasjonene. Det synes dermed å være et gjensidig avhengighetsforhold mellom disse formene for operasjoner der førstnevnte er en naturlig forutsetning for den andre (Eide 2009). Man kan med andre ord si at man nå «gjenoppdager» Den nordatlantiske traktat av 1949.

Mot dette bakteppet vil Natos operasjonstempo bli redusert. Likevel vil det være svært viktig for samarbeidet og solidariteten i Nato å opprettholde evnen til samvirke og felles trening. Nyere Nato-konsepter som «Smart Defence» og Connected Forces Initiative (CFI) skal i teorien tjene slike for-

mål. «Smart Defence»-konseptet skal bistå medlemslandene i å møte utfordringene knyttet til økonomisk drevne reduksjoner i styrkestrukturer gjennom deling av kapabiliteter mellom flere land og samtidig bidra til sterkere integrering av styrkestrukturene. CFI skal svare på utfordringene som kommer av behovet for mer trening og øving slik at evnen til alliert samvirke om mulig kan opprettholdes. Alliansen har derfor vedtatt et nytt treningskonsept som begynte i 2015 med en tidshorisont frem mot 2020.

Som en konsekvens vil internasjonale operasjoner ute delvis bli erstattet med utdanning, trening og øvelser hvor ansvaret for utformingen av CFI vil ligge hos transformasjonskommandoen (ACT) i Norfolk (USA). På samme måte som øving og trening blir viktig for å opprettholde evnen til felles innsats, vil trening, øving og assistanse med lokale sikkerhetsstyrker i operasjonsområdet også bli viktige oppdrag internasjonalt.

Operasjon *Resolute Support*, som erstattet ISAF fra 2015, er nettopp en slik oppgave der alliansen skal bidra med trening, rådgivning og assistanse til de afghanske myndighetene. Det kan heller ikke utelukkes at Nato kan styrke sin sivile dimensjon; dels ved å utvikle styrker som kan trene sivile politistyrker, slik norske spesialstyrker har gjort i Kabul, og dels ved at Nato også kan gi råd til private sikkerhetselskaper som er involvert i infrastrukturbygging. Også bistand til ikke-statlige organisasjoner som arbeider med humanitær bistand kan være aktuelt. Trening, øving og assistanse vil derfor kunne frembringe en tydeligere sivil dimensjon i Nato-samarbeidet, selv om Nato som allianse primært er en militær organisasjon. På samme vis vedtok Nato på forsvarsministermøtet i oktober 2013 å bistå den libyske regjeringen med trening og øving av libyske sikkerhetsstyrker selv om hele denne aktiviteten vil foregå utenfor landet.

Samtidig som trening, øving og assistanse synes å bli en viktigere aktivitet på den lavere enden av konfliktskalaen, vil anti-regime (Counter Regime; CORE)-operasjoner i Europas nærområder ligge på den høyere enden av konfliktskalaen. CORE-operasjoner betyr i denne sammenhengen interstatlige operasjoner der motpartens militære styrker er den primære utfordringen (Heier 2014: 28). En CORE-operasjon kan komme som et resultat enten av et lands overgrep mot andre stater eller at dets politikk truer internasjonal stabilitet, eller som et resultat av statlige overgrep mot egen befolkning (Kjølberg 2014: 249).

I denne sammenhengen er det viktig å understreke at i fremtidige Nato-operasjoner vil den europeiske evnen til å bidra med tellende styrker være en viktig forutsetning for at USA også vil bidra. Kori Schake argumenterer for at en tilsvarende amerikansk strategi vil kunne bli tilfellet også i fremtidige konflikter, såfremt operasjonene ikke er viktige for amerikanske sikkerhetsinteresser (Schake 2012: 19).



## Avsluttende betraktninger

Denne artikkelen har med bakgrunn i en liberal-institusjonalistisk tilnærming vist begrensningene i omfanget av Nato-reform. En allianse som beveger seg for langt bort ifra det som opprinnelig var formålet med alliansen, har ført til en mer ineffektiv allianse og et svakere euroatlantisk sikkerhetsfelleskap. Dette er en konklusjon som blir vesentlig å ta i betraktning nå som kollektivt forsvar og den potensielle trusselen fra Russland blir en viktig oppgave for Nato å håndtere i tiden som kommer. Natos internasjonale operasjoner har dessuten avslørt betydelige svakheter i alliansens robusthet, både i form av en sterkere lagdeling og en mer tynnlitt alliansesolidaritet. En av konklusjonene blir derfor at Natos 28 medlemsland er blitt for forskjellige til at alliansen kan gjennomføre stabiliseringsoperasjoner på en effektiv måte. Dette har blant annet kommet til uttrykk ved at Nato ikke har klart å tilpasse operasjonene i forhold til endringer i trusselbildet uten at alliansen dermed mistet evnen til å håndtere de oppgavene Nato opprinnelig ble satt til å løse. Dette er også en av årsakene til den fornyede prioriteringen av det kollektive forsvaret av medlemmenes territorium. Uavhengig av utviklingen i forholdet mellom Nato og Russland i løpet av 2014, ville en oppgradering av alliansens evner til kollektivt forsvar styrke Natos evner til å opptre som en effektiv allianse. Natos toppmøte i Lisboa i 2010, som også vedtok et nytt strategisk konsept, innebar en dreining av Natos oppgaver i retning kjernefunksjonene og en nedtoning av det internasjonale engasjementet (Nato 2010). Dette innebærer på ingen måte at Nato i årene fremover vil utelukke omfattende internasjonale operasjoner og samarbeid med partnere. Poenget er at disse ikke må komme til fortregning for det som er Natos kjernefunksjoner.

Dette er et tema som ikke i tilstrekkelig grad har vært dekket i forskningslitteraturen utover neorealisters antakelser om at Nato uansett vil bli irrelevant som følge av bortfallet av en felles trussel. Med en liberal-institusjonalistisk tilnærming vil det i tiden fremover bli viktig å studere karakteren av det amerikanske lederskapet i alliansen og Europas evner til å utvikle en mer samstemt felles sikkerhets- og forsvarspolitik i EU. Samspillet mellom de to institusjonene og evnen til de europeiske medlemslandene til å utvikle en selvstendig sikkerhetspolitikk blir vesentlig i denne sammenhengen.

## Litteratur

- Biscop, Sven (2013) Peace Without Money, War Without Americans: Challenges for European Strategy. *International Affairs*, 89(5): 1125–1142.
- Cox, Michael (2005) Beyond the West: Terrors in Transatlantia. *European Journal of International Relations*, 11(2): 203–233.

- Daalder, Ivo H. & Michael E. O'Hanlon (2000) *Winning Ugly. NATO's War to Save Kosovo*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Daalder, Ivo & James Lindsay (2005) *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Department of Defense (2012) *Sustaining US Global Leadership. Priorities for 21st Century Defense*. Washington DC: Department of Defense.
- Eide, Espen Barth (2009) Collective defence in today's security environment. Forsvarsdepartementet. Tale i anledning seminar om NATOs strategiske konsept i Luxembourg, 16. oktober 2009. Tilgjengelig på [www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/taler\\_artikler/politisk\\_ledelse.htm](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/taler_artikler/politisk_ledelse.htm) (nedlastet 21. november 2013).
- Etzioni, Amitai (2012) The Lessons of Libya. *Military Review*, January–February: 45–54.
- Gordon, Phillip H. & Jeremy Shapiro (2004) *Allies at War. America, Europe and the Crisis over Iraq*. New York: McGraw-Hill.
- Græger, Nina og Kristin M. Haugevik (2011) The EU's Performance with and within NATO: Assessing Objectives, Outcomes and Organisational Practises. *Journal of European Integration* 33(6): 743–757.
- Hallams, Ellen & Benjamin Schreer (2012) Towards a 'post-American' alliance? NATO burden-sharing after Libya. *International Affairs*, 88(2): 313–327.
- Hamilton, Daniel et al. (2009) *Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century*. Washington DC: The Atlantic Council, CSIS, Center for Technology and National Security Policy, NDU Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University SAIS.
- Haraldstad, Marie (2014) Embetsverkets rolle i utformingen av norsk sikkerhetspolitikk: Nærområdeinitiativet. *Internasjonal Politikk*, 72(4): 431–451.
- Heier, Tormod (2014) Hva er internasjonale operasjoner? I Tormod Heier, Anders Kjølberg og Carsten F. Rønnfeldt (red.) *Norge i internasjonale operasjoner. Militærmakt mellom idealer og realpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget (21–33).
- Heier, Tormod, Anders Kjølberg og Carsten F. Rønnfeldt (red.) (2014) *Norge i internasjonale operasjoner. Militærmakt mellom idealer og realpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Heisbourg, François (2012) The Defence of Europe: Towards a New and Transatlantic Division of Responsibilities. I Tomas Valasek (red.) *All Alone? What US Retrenchment means for Europe and NATO*. London: Centre for European Reform (27–44).
- Henriksen, Dag (2007) *NATO's Gamble. Combining Airpower and Diplomacy in the Kosovo Crisis 1988–1999*. Annapolis: Naval Institute Press.
- Howorth, Jolyon (2010) Prodigal Son or Trojan Horse: What's in it for France? *European Security*, 19(1): 11–28.
- Jonsson, Pål (2010) The debate about Article 5 and its credibility. What is it all about? *Research Paper* (58)12. Rome: NATO Defence College.
- Kashmeri, Sarwar & Jolyon Howorth (2013) Let Europe Defend Itself. *US News and World Report*, 18. juni.
- Kay, Sean (2005) What Went Wrong with NATO? *Cambridge Review of International Affairs*, 18(1): 69–83.
- Kay, Sean & Saher Khan (2007) NATO and Counter-Insurgency: Strategic Liability or Tactical Asset? *Contemporary Security Politics*, 28(1): 163–181.

- Keohane, Robert O. (2005) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, Daniel (2012) *Does NATO matter for US defence policy?* Policy Brief, nr. 129. Brussels: FRIDE.
- Kjølbjerg, Anders (2014) Anti-regimeoperasjoner: Et nytt begrep? I Tormod Heier, Anders Kjølbjerg og Carsten F. Rønnfeldt (red.) *Norge i internasjonale operasjoner. Militærmakt mellom idealer og realpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget (247–256).
- Knutsen, Bjørn Olav (2011) Europe, the US, and the Creation of a Multi-Layered NATO: Lessons from Afghanistan. I Münevver Cebeci (red.) *Issues in EU and US Foreign Policy*. Lanham: Lexington Books (107–131).
- Knutsen, Bjørn Olav (2012) *NATO, the Renewed Emphasis on Article V and the EU's Common Defence and Solidarity Clauses – an Analysis of the Changing Nature of the Transatlantic Security Community*. FFI-rapport 2012/00955. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Kramer, David J. (2014) There will be no 'win-win' deal with Putin. *Washington Post*, 11.12. Tilgjengelig på [http://www.washingtonpost.com/opinions/david-j-kramer-there-will-be-no-win-win-deal-with-putin/2014/12/11/a70df8c4-7fd2-11e4-9f38-95a187e4c1f7\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/david-j-kramer-there-will-be-no-win-win-deal-with-putin/2014/12/11/a70df8c4-7fd2-11e4-9f38-95a187e4c1f7_story.html) (nedlastet 13. januar 2015).
- Layne, Christopher (1993) The Unipolar Illusion. Why New Great Powers Will Rise. *International Security*, 17(4): 5–51.
- Lundestad, Geir (2012) *The Rise and Decline of the American «Empire»: Power and its Limits in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Mearsheimer, John J. (2014) Why the Ukraine Crisis is the West's Fault. The Liberal Delusions that Provoked Putin. *Foreign Affairs*, September/October. Tilgjengelig på <http://www.foreignaffairs.com/articles/141769/john-j-mearsheimer/why-the-ukraine-crisis-is-the-wests-fault> (nedlastet 13. januar 2015).
- Melby, Svein (2009) *Obama og amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk*. Oslo Files on defence and security. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Moon, Younghoon (2012) The Future of NATO. *Harvard International Review*. Tilgjengelig på <http://hir.harvard.edu/mobile-might/the-future-of-nato> (nedlastet 16. november 2013).
- Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Nato (1991) NATOs strategiske konsept. Roma: NATO.
- Nato (1997) Madrid-toppmøtet. Sluttmøteerklæring. Madrid: NATO.
- Nato (2010) *Strategic Concept. Active Engagement. Modern Defence*. NATO: Lisboa.
- Nato (2014a) NATO's Readiness Action Plan, Fact Sheet, December 2014. Tilgjengelig på [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2014\\_12/20141202\\_141202-facstsheet-rap-en.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2014_12/20141202_141202-facstsheet-rap-en.pdf) (nedlastet 13. januar 2015).
- Nato (2014b) The Wales Declaration on the Transatlantic Bond. Tilgjengelig på [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112985.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112985.htm?selectedLocale=en) (nedlastet 13. januar 2015).
- Nato (2014c) Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales. Tilgjengelig på [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en) (nedlastet 16. januar 2015).

- Noetzel, Timo & Benjamin Schreer (2009) Does a multi-tier NATO matter? The Atlantic alliance and the process of strategic change. *International Affairs*, 85(2): 211–226.
- O’Hanlon, Michael & Jeremy Shapiro (2014) Crafting a win-win for Russia, Ukraine and the West. *Washington Post*, 2 December. Tilgjengelig på [http://www.washingtonpost.com/opinions/crafting-a-win-win-win-for-russia-ukraine-and-the-west/2014/12/05/727d6c92-7be1-11e4-9a27-6fdb612bff8\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/crafting-a-win-win-win-for-russia-ukraine-and-the-west/2014/12/05/727d6c92-7be1-11e4-9a27-6fdb612bff8_story.html) (nedlastet 13. januar 2015).
- Pape, Robert A. (2005) Soft balancing against the United States. *International Security*, 30(1): 7–45.
- Risse, Thomas (1997) *Cooperation among Democracies. The European Influence Upon US Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ruggie, John Gerard (1998) *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalisation*. London: Routledge.
- Schake, Kori (2012) US Retrenchment is Right and Overdue. I Tomas Valasek (red.) *All Alone? What US Retrenchment means for Europe and NATO*. London: Centre for European Reform (5–25).
- Shea, Jamie (2011) What does a New Strategic Concept do for NATO? I Jens Ringsmose & Sten Rynning (red.) *NATO’s New Strategic Concept: A Comprehensive Assessment*. Copenhagen: Danish Institute for International Affairs (25–30).
- Snyder, Glenn (1997) *Alliance Politics*. London & Ithaca: Cornell University Press.
- Stoltenberg, Jens (2014) Opening remarks by Nato Secretary General Jens Stoltenberg at the meeting of the North Atlantic Council in Foreign Ministers session, 2. desember. Tilgjengelig på [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_115314.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_115314.htm?selectedLocale=en) (nedlastet 13. januar 2015).
- Sæter, Martin (2005) USA sett fra Europa. I John Kristen Skogan (red.) *Hva nå USA og Europa?* Oslo: Gyldendal (33–49).
- Walt, Stephen M. (1985) Alliance Formation and the Balance of World Power. *International Security* 9(4): 3–43.
- Walt, Stephen M. (2001) NATO’s Future (In Theory). I M. Brawley & P. Martin (red.) *Allied Force or Forced Allies? NATO after Kosovo*. New York: St. Martin’s Press.
- Waltz, Kenneth (1979) *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- Waltz, Kenneth (2000) NATO Expansion: A Realist’s View. *Contemporary Security Policy*, 21(2): 23–38.
- Webber, Mark, Stuart Croft, Jolyon Howorth, Terry Terrif & Elke Krahnmann (2004) The Governance of European Security. *Review of International Studies*, 30: 3–26.
- Webber, Mark, James Sperling & Martin A. Smith (2012) *NATO’s Post-Cold War Trajectory. Decline or Regeneration?* London: Palgrave Macmillan.
- Yost, David S. (2014) *NATO’s Balancing Act*. Washington DC: United States Institute for Peace Press.
- Young, Oran (1993) The Effectiveness of International Institutions: Hard Cases and Critical Variables. I J. N. Rosenau & E.-O. Czempiel (red.) *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press (160–194).
- Østerud, Øyvind & Asle Toje (2013) Strategy, Risk and Threat Perceptions in NATO. I Janne Haaland Matlary & Magnus Peterson (red.) *NATO’s European Allies. Military Capability and Political Will*. Houndmills & New York: Palgrave Macmillan (71–94).