

## Irak-konflikten: Transatlantiske spenninger

Espen Barth Eide

I HDD 16 og 17 så vi på bakgrunnen for en mulig tredje golfkrig og mulige regionale virkninger av den. Mange venter at en slik amerikansk-ledet krig mot Irak snart vil begynne. I denne utgaven fokuserer vi på en annen side ved Irak-krisen – nemlig de grunnleggende endringene som finner sted i forholdet mellom USA og landets europeiske allierte, altså de transatlantiske forbindelsene. Irak-krisen kan ha krevd sitt første offer – forsvarsalliansen NATO.

- Hvilke ulike synspunkter står mot hverandre i Sikkerhetsrådet i Irak-konflikten?
- Hvordan kommer splittelsen mellom vestlige land til uttrykk?
- Hvilke hovedsyn på NATOs rolle finner vi?

Spørsmålet om krig eller ikke i Golfen har konsekvenser for hele det internasjonale samfunnet. De fleste av de sentrale mellomstatlige organisasjonene Norge er medlem av, eller nær knyttet opp mot, er sterkt påvirket av det som skjer. Dette gjelder for eksempel FN: Skal Sikkerhetsrådet vedta – som USA, Storbritannia og Spania ønsker – at Irak ikke har brukt den siste sjansen de fikk i resolusjon 1441 fra 8. november 2002? Er en slik misbrukt sjanse nok til å legitimere (rettferdiggjøre) et angrep? Eller skal FN – slik Frankrike, Tyskland, Russland og Kina ønsker – gi våpeninspektørene mer tid? Samarbeider Irak noe bedre i løpet av de siste ukene? Hva vil USA

gjøre dersom de ikke får FN med seg? Vil USA da, sammen med sin våpendrager Storbritannia og enkelte andre nærstående land, velge å angripe Irak uten FN-mandat?

### Dramatisk for FN

For FN er dette dramatiske dager. Da USAs president Bush talte til FNs generalforsamling den 12. september 2002, gjorde han det klart at USA ville søke støtte i Sikkerhetsrådet for det som videre skulle skje med Irak. Dette var ingen selvfølge. Framtredende amerikanere som visepresident Cheney, forsvarsminister Rumsfeld og viseforsvarsminister Wolfowitz hadde da i lengre tid antydning at USA kunne komme til å handle på egen hånd i denne saken og ikke «kaste bort tiden» – slik de så det – ved å gå via et tungrodd FN-system.

President Bush sa mer: Dersom FN ikke nå lyktes i å få Irak til å etterleve sine forpliktelser i tidligere resolusjoner, så ville FN bli sett som irrelevant. Dette var skjebnen til forløperen Folkeforbundet som på 1930-tallet ikke evnet å hindre opptakten til andre verdenskrig. Bush sa altså at USA ville gå via FN, men **bare dersom FN gjorde slik USA ville**. Alternativt ville den eneste gjenværende supermakten gå utenom FN-systemet og gå videre på egen hånd.

Lenge så det ut til at en kombinasjon av overtalelseskunster og hardt press skulle føre

Redaksjonen er avsluttet den 8. mars

Hva menes med et kvalifisert flertall i Sikkerhetsrådet?

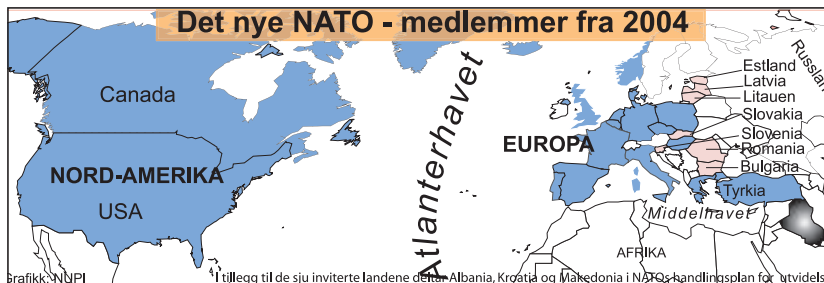
Hvordan er Irak-konflikten dramatisk for FN?

**Sikkerhetsrådssalen** i FN-bygningen i New York. Delegationene fra de femten medlemslandene i Sikkerhetsrådet sitter i hesteskoform. Hvem er personene på bildet? I hvilken egenskap møter de i Sikkerhetsrådet under Irak-konflikten?

Foto: FN, collage: IW/NUPI



# Irak-konflikten: Transatlantiske spenninger



Hvilke to hovedsynspunkter i Irak-konflikten står mot hverandre i Sikkerhetsrådet?

Drøft påstanden: «Situasjonen i Sikkerhetsrådet i begynnelsen av 2003 viser at ingen land lenger bør ha vetorett.»

Drøft påstanden: «NATO-land som er med på å gjennomføre militære tiltak i Tyrkia, må også forberede humanitære tiltak overfor Irak.»

Uenighet mellom vestlige land utspiller seg for tiden i mange internasjonale fora. Hvilke? Og hvilke mulige konsekvenser kan uenigheten få?

Drøft mulige virkninger dersom USA eller andre land gjør som de selv vil i løsningen av internasjonale konflikter.»

**Konsultasjon:** To eller flere parter kommer sammen for å drøfte noe som føles som et problem av en eller flere av dem.

til at ett og ett land i Sikkerhetsrådet ville «falle på plass» og stemme for den autorisasjonen (godkjenning) til bruk av makt som USA og Storbritannia ønsker seg.

## En motpol?

Men så gikk det ikke helt som USA hadde tenkt. Sakte, men sikkert vokste det fram et alternativ, en slags «motpol» i Sikkerhetsrådet. De sentrale landene her var Frankrike (med fast plass og dermed vetorett i rådet) og Tyskland (valgt inn for perioden 2003–2004). Stormaktene Russland og Kina, så vel som det valgte medlemmet Syria, regnes også til denne fløyen. Disse landene ønsker å gi våpeninspektørene noe lengre tid for eventuelt å nå målet om avvæpning på fredelig vis. Hærføreren for denne gruppen er helt klart Frankrike og president Chirac. I skrivende stund arbeider så vel Frankrike som USA intenst for å sikre seg stemmene til de landene som ikke endelig har bestemt seg, nemlig Mexico, Chile, Pakistan, Angola, Guinea og Kamerun.

USA på sin side kan være sikker på stemmene til Storbritannia, Spania og Bulgaria, men trenger ni stemmer for å få et kvalifisert flertall i Sikkerhetsrådet. For at dette skal føre til et gyldig vedtak, må dessuten Frankrike, Russland og Kina alle avstå fra å bruke sin vetorett. USAs strategi synes imidlertid å være først å sikre det ønskede flertallet for så i neste omgang å forsøke å hindre at disse landene faktisk bruker vetoretten.

## Splittelse

Den høydramatiske tautrekkingen i Sikkerhetsrådet representerer noe helt nytt i internasjonal politikk. Det er **ikke** noe nytt at det trues med veto eller krangles for åpen scene. Tvert om, dette var normaltstanden under det meste av den kalde krigen. Da æreskjelte de to supermaktene Sovjetunionen og USA hverandre ofte i Sikkerhetsrådet og la ned veto etter veto mot hverandres forslag. Etter 1989 er imidlertid klimaet i FN blitt radikalt bedre enn det var den gangen.

Det bemerkelsesverdige nå – i 2003 – er splittelsen **mellom vestlige land**, faktisk mellom land som alle tilhører forsvarsalliansen NATO. To av de fire største landene i NATO – Tyskland og Frankrike – står mot de to andre,

USA og Storbritannia. Europa for øvrig er delt mellom

- land som først og fremst orienterer seg **atlantisk** i disse spørsmålene: Italia og Spania, og
- land som orienterer seg mot **den franske** linjen: Belgia, Hellas, Sverige og Finland, for å nevne noen.

Mens Danmark heller i atlantisk retning, har Norge sakte, men sikkert manøvrert seg inn mot den franske linjen, selv om den norske regjeringen lenge ønsket å dempe inntrykket av to motstridende posisjoner.

Europa er med andre ord ganske splittet – så vel innen FN som i NATO. Dette er med andre ord **både** en transatlantisk konflikt og en konflikt mellom europeiske land.

## Krise også i NATO

I januar 2003 flyttet den transatlantiske krisen inn i forsvarsalliansen NATO. Bakgrunnen var at USA allerede i desember 2002 hadde foreslått en rekke tiltak fra NATOs side med tanke på den planlagte krigen mot Irak. Europeiske land skulle etter dette forslaget

- styrke nærforsvaret av amerikanske baser i Europa
- erstatte amerikanske tropper på Balkan for å frigjøre mannskaper til Golfen.
- iverksette tiltak for å forberede forsvaret av alliansemedlemmet Tyrkia.

Frankrike og Tyskland, støttet av Belgia, motsatte seg imidlertid forslaget. Deres argument var at summen av disse forslagene ville skape et inntrykk av at NATO forberedte seg på krig. De mente dette ville undergrave tilliten til at disse landene i FNs sikkerhetsråd faktisk ønsket en fredelig løsning. Samtidig understreket de at deres posisjon ikke måtte forstås som at de ikke ønsket å støtte medlemslandet Tyrkia i tilfelle et angrep.

Tross intense forhandlinger med NATOs generalsekretær George Robertson i en viktig rolle kom det likevel aldri til noen enstemmighet, som NATO baserer seg på. Den 10. februar – etter flere uker med stillstand – valgte Tyrkia etter påtrykk fra USA å anvende NATO-paktens artikkel 4. Denne gir medlemslandene rett til å be om **konsultasjoner** dersom de føler seg truet. Denne artikkelen har aldri tidligere vært brukt, og tyrkernes bruk av den representerte derfor en dramatisk opptrapping av krisen. Tanken synes å ha vært at dette kunne ikke Tyskland, Frankrike og Belgia motsette seg.

Nå var konfrontasjonen imidlertid et faktum, men de tre «opprørerne» sto på sitt. De gjentok også at de ville støtte Tyrkia mot eventuelle angrep. Men de fortsatte å argumentere for at NATO ikke måtte foreta seg noe

# Irak-konflikten: Transatlantiske spenninger



NATOs generalsekretær  
Lord Robertson  
Foto: [www.nato.int](http://www.nato.int)

Hva ligger i NATO-paktes artikkel 4 og 5? Gå gjerne til kildene. Norsk oversettelse på [www.dnak.org](http://www.dnak.org).  
Art. 4: «Partene vil rådslå med hverandre når som helst en av dem mener at noen parts territoriale ukrenkelighet, politiske uavhengighet eller sikkerhet er truet.»

**Asymmetrisk trussel:**  
Når stater eller andre ikke kan hamle opp med fienden med vanlige, konvensjonelle midler, tyr de gjerne til uventede, ikke-konvensjonelle midler. Istedenfor å prøve å møte USA høyteknologisk gikk terroristene 11.09.2001 til verket med billigere, lavteknologiske midler – vanlige kniver.

Awacs-fly fra NATO på flyplass i Tyrkia.  
Foto: [www.nato.int](http://www.nato.int)



som kunne undergrave FN's forsøk på å finne en fredelig løsning. Som et minimum ønsket Tyskland, Frankrike og Belgia å utsette beslutningen til etter at lederen for FN's våpeninspektører, Hans Blix, hadde redegjort for utviklingen i samarbeidet med Irak i Sikkerhetsrådet den 15. februar.

Slik gikk det da også. En noe mer **begrenset** plan ble vedtatt den 17. februar. De spørsmålene som ikke hadde med Tyrkia å gjøre, var nå tatt ut, nettopp for å komme skeptikerne noe i møte. Vedtaket kom ikke i NATO-rådet, som er det normale forum for en slik beslutning, men i **Den militære plankomiteen**. Der deltar ikke Frankrike, fordi landet i 1966 trakk seg ut av det integrerte militære samarbeidet i NATO.

## Skjellsord blant venner

Underveis har **skjellsordene** haglet – begge veier. USAs forsvarsminister Rumsfeld har utmerket seg spesielt i sine angrep på de «gjenstridige» europeiske statene. Hans mange utfall særlig mot Tyskland – som da han i februar 2003 satte Tyskland i bås med Cuba og Libya – har satt mye vondt blod innad i alliansen. Det samme har hans inndeling av kontinentet i det «nye» og det «gamle» Europa. Det «nye» utgjøres av de tidligere warszawapaktstatene i Øst-Europa. De lovprises nå for å være de mest USA-vennlige. Det «gamle» viser til land som Frankrike og Tyskland. Men det har heller ikke hjulpet at den tidligere tyske justisministeren (nå avgått) i valgkampen i 2002 antydte visse likheter mellom president Bush og Hitler. At kansler Gerhard Schröder så åpent brukte skepsisen til USAs politikk som en plattform i valgkampen, har bidratt i samme lei.

Selv om NATO-krisen fikk en foreløpig løsning, er de aller fleste kommentatorer enige om at NATO er blitt påført **betydelig skade**. For en allianse som baserer seg på gjensidige forpliktelser om å forsvare hverandre, er det ganske problematisk å trekke i tvil et medlemslands uttalte behov for konsultasjoner. På den annen side kan NATOs Tyrkia-krise ses som et symptom på noe langt dypere, nemlig mangelen på en «visjon» for hva NATO egentlig skal brukes til.

## NATOs rolle

Da NATO ble etablert i 1949, var det ingen tvil om formålet: Gjennom organisasjonen skulle medlemslandene forberede et kollektivt forsvar mot en eventuell sovjetisk invasjon av Vest-Europa. Poenget var å avskrekke motparten fra å angripe. Få år etter kom

Warszawapakten på banen som Sovjetunionens militærallianse. USAs militære nærvær var sterkt ønsket av vesteuropeerne, for i dette lå den sterkeste garanti for en troverdig avskrekking. Slik fortsatte det stort sett fram til 1989–1991, perioden fra Berlinmurens fall til oppløsningen av Warszawapakten og Sovjetunionen.

Allerede da spurte mange hva man nå skulle med den transatlantiske alliansen. Vesten hadde vunnet den kalde krigen, til og med uten blodsutgytelse. Kunne man ikke da bare feire dette og gå hver til sitt? For vil ikke allianser måtte gå i oppløsning dersom det medlemslandene var alliert imot, forsvinner?

Så enkelt var det nok ikke. NATO fant raskt nye oppgaver, knyttet til krisehåndtering i alliansens nærområder. Konfliktene på Balkan (fra 1991) viste at det var behov for en robust militær organisasjon til å løse nye oppgaver knyttet til freden og stabiliteten i Europa. NATO begynte svært forsiktig med å støtte FN's fredsbevarende styrker allerede i 1992. Men NATO ble for alvor trukket inn med hovedansvaret for Bosnia etter at krigen der var slutt høsten 1995. I 1999 gikk NATO til sin første og hittil eneste krig da alliansen tvang fram en foreløpig løsning i Kosovo-konflikten gjennom omfattende luftangrep på Jugoslavia. Etter Kosovo-krigen har NATO engasjert seg for stabilisering av så vel Kosovo som Makedonia.

En annen viktig oppgave for NATO etter 1990 har vært å hjelpe de sentral- og østeuropeiske landene inn i «varmen» etter at de hadde byttet ut kommunismen med nye demokratiske systemer. I tospann med EU forberedte NATO en **omfattende utvidelse**, som begynte med Polen, Tsjekkia og Ungarn i 1999. I november 2002 ble ytterligere sju sentral- og østeuropeiske land invitert inn i alliansen. Samtidig ble det etablert et **NATO–Russland-råd** som skulle sørge for en bedret kontakt mellom NATO og den tidligere hovedmotstanderen Russland.

Alt dette – krisehåndtering på Balkan, utvidelsen og håndteringen av Russland – er imidlertid **regionale, europeiske** oppgaver.

## Globalt eller regionalt utsyn

Selv om USA har deltatt i alt dette, er det klart at NATOs største medlemsland her lenge har **tenkt i andre baner**. USAs strategiske utsyn er **globalt**, der det for europeerne først og fremst er **regionalt**. USA har i en årrekke søkt å sette nye problemstillinger på NATOs oppgaveliste, herunder kampen mot terrorisme, asymmetriske trusler og problemene knyttet til utviklingen i Midtøsten. Etter terroraksjonene 11.09. 2001 er USA blitt enda mer opptatt av dette større globale bildet. I september 2002

# Irak-konflikten: Transatlantiske spenninger



NATO har utplassert PATRIOT(Phased Array Tracking to Intercept On Target)-raketter ved Diyarbakir i Tyrkia. Hva er det fransk-tyske og det britisk-amerikanske synspunktet på slik utplassering i NATO-landet Tyrkia akkurat nå?

Foto: [www.nato.int](http://www.nato.int)

**Hegemoni:** En stat dominerer andre stater, også sine allierte, og først og fremst i utenrikspolitikken.

Ifølge FN-pakten kan et land i dag bruke militær makt overfor et annet bare i selvforsvar (utløst av et angrep eller et umiddelbart forestående angrep, art. 51). Diskuter hvor riktig det da er å utvide bruken til å omfatte også forebyggende angrep.

Drøft påstanden: «NATO har utspilt sin rolle som forsvarsorganisasjon.»

Drøft påstanden: «Europeerne har ikke skjont hvor alvorlige truslene fra den internasjonale terrorismen er.»

**Espen Barth Eide**

leder Avdelingen for internasjonal politikk ved NUPI.

fikk vi til overmål en ny amerikansk strategisk doktrine som tar til orde for at USA må kunne gjennomføre «forebyggende angrep» for å fjerne framtidige trusler. Dette er en ganske radikal omlegging av internasjonal politikk, som så langt har lagt til grunn at militær makt bare skal brukes i selvforsvar (utløst av et angrep eller et umiddelbart forestående angrep) eller på vegne av FN med autorisasjon fra Sikkerhetsrådet.

For mange europeere framstår dette som en uakseptabel omskrivning av spillereglene, og et uttrykk for et «hegemonisk» USA som tar seg til rette internasjonalt. For mange amerikanere framstår Europa på sin side som et utakknemlig kontinent preget av foreldete forestillinger og manglende evne til å se alvoret i de nye utfordringene.

Angrepene på New York og Washington satte et skarpt søkelys på NATOs fortsatte betydning. Allerede den 12. september 2001 vedtok NATO-rådet at terroraksjonene mot USA var et angrep som utløste NATO-paktens artikkel 5 om de kollektive forsvarsforpliktelsene. Dette ble gjort i solidaritet med USA, men også ut fra et ønske om å vise at NATO kunne brukes i en helt ny sikkerhetspolitisk situasjon. Det ble umiddelbart klart at det også for NATO ville være et «før» og et «etter» 11. september.

På tross av denne felles forståelsen ble NATO i svært liten grad trukket inn i operasjonene i Afghanistan, som begynte den 7. oktober 2001. USA foretrakk å operere **på egen hånd** eller ved å inngå bilaterale (tosidige) avtaler med enkeltland både i og utenfor NATO. Mange europeere tolket dette som en sterkt avtakende interesse for NATO i USA. Dette bekreftet i sin tur det inntrykk europeere hadde fått i løpet av president Bushs første måneder i Det hvite hus: Bush-administrasjonen virket ikke særlig opptatt av internasjonale organisasjoner og allianser.

Bekymringen over USAs manglende bruk av NATO, på tross av artikkel 5-vedtaket, førte til en hektisk aktivitet fra europeisk side for å demonstrere NATOs fortsatte betydning for USA. I opptakten til NATO-toppmøtet i Praha i 2002 flyttet derfor fokuset seg raskt fra den kommende utvidelsen – som jo var av stor historisk symbolverdi, men som likevel etter hvert ble tatt for gitt – til spørsmålet om en radikal omstilling av NATO til nye oppgaver. USAs forsvarsminister Rumsfeld foreslo få uker før møtet å opprette mobile **ekspedisjonskorps** som kunne settes inn på kort varsel ulike steder i verden.

Utfordringen er nå at dersom NATO skal være relevant for USA, må alliansen spille en relevant rolle på den globale, og ikke bare på den regionale arenaen. Og NATO må omstille seg fra tanken om en tradisjonell krig mot en

teknologisk likeverdig fiende til nye, asymmetriske trusler knyttet til terrorisme og masseødeleggelsesvåpen. Dette krever en militær omstilling til mindre, men mer mobile styrker som er svært fleksible, mobile og med stor ildkraft.

Samtidig må et slikt omforent NATO fortsatt framstå som legitimt sett fra Europa. Et NATO som blir en støtteorganisasjon for det mange europeere vil se på som tvilsomme amerikanske militære operasjoner utenfor det tradisjonelle området, vil fort undergrave den brede politiske støtten til NATO.

Så langt har NATO-landene forsøkt å bygge bro over denne spenningen ved å fastslå at de står sammen i kampen mot terrorismen. Men terrorismen er en dårlig erstatning for den sammenbindende kraft som trusselen fra øst i sin tid representerte. Det er nemlig stor uenighet over Atlanterhavet om hva denne kampen skal gå ut på. Europeerne ser kampen mot terrorismen først og fremst som en **sivil** oppgave for politi- og rettsvesen, etterrettingsorganisasjoner med mer. Amerikanerne ser på bekjempelse av terrorismen som en i stor grad militær oppgave. Den amerikanske koplingen mellom terrorisme og «røverstater» som Irak har ikke overbevist europeerne.

I opptakten til en ny golfkrig, og med svært alvorlige politiske motsetninger mellom gamle allierte så vel i FN som i NATO, er det grunn til å frykte at det må bli verre før det blir bedre, også for det transatlantiske forholdet. NATO vil neppe få noen framtrekkende rolle i en eventuell krig mot Irak. Derimot er det grunn til å tro at det på begge sider av Atlanterhavet er et sterkt ønske om at NATO skal spille en rolle slik den gjorde på Balkan: robuste, fredsbevarende operasjoner i land som Afghanistan, Irak etter en krig og/eller i Israel–Palestina-konflikten etter en mulig fredsslutning. Dette vil kunne være oppgaver amerikanerne ser som relevante og europeerne som legitime.

På tross av de nåværende spenningene over Atlanterhavet er det nok fortsatt mer som forener enn som skiller. Men et revitalisert, transatlantisk partnerskap vil kreve en vilje til å leve med uenighet, større toleranse for andres synspunkter enn det vi har sett til nå, og en felles vilje til å bygge en ny plattform for et historisk viktig fellesskap.

Alle arbeidsoppgaver og nettadresser:  
[www.nupi.no/pubfelles/hhd/arb.html](http://www.nupi.no/pubfelles/hhd/arb.html)