

A decorative graphic on the left side of the page, consisting of a grid of small squares in various shades of blue and white, arranged in a pattern that tapers to the right.

[3·00] Internasjonal politikk

Sanksjonene mot Irak

Ny terrorisme?

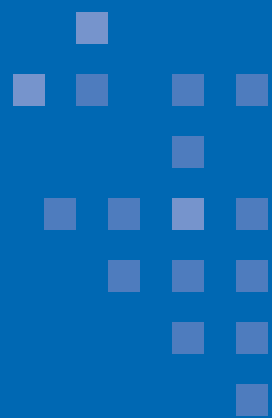
Valutaunioner og tillit

Sur nedbør: Europa og Asia

USA og Cuba

Utviklingen på Haiti

Nr. 3 - 2000
58. Årgang



Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2000

Redaktør: John Kristen Skogan
Bokmeldingsred.: Henrik Thune
Red.sekr.: Eilert Struksnes, Jan Risvik
Red.utvalg: Gudleiv Forr, Jon Hovi, Ola Tunander, Svein Melby,
Cathrine Løchstør

Informasjon
om manus: Manus til vurdering bes levert i tre eksemplarer
til John Kristen Skogan, NUPI.
*Se forøvrig retningslinjer for manus på
3. omslagsside.*

Alle synspunkter i *Internasjonal politikk* står for
forfatterens regning og kan ikke tillegges
Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

Internasjonal politikk er Indeksert i *The International
Bibliography of the Social Sciences*.

Internasjonal
politikk: 4 hefter i året. Abonnement 2000:
kr. 280 (innen Norden)
kr. 350 (utenfor Norden)
Løssalg dette heftet: kr. 85 (+ porto/eksp.)
Bestilles fra NUPI

Tel: 22 05 65 00

Fax: 22 17 70 15

E-post: pub@nupi.no

Internett: www.nupi.no

Adresse: Postboks 8159 Dep.
0033 Oslo

Besøksadresse: Grønlandsleiret 25

Design: Skomsøy & Grønli, Ole Dahl-Gulliksen

Innhold

- 325 **Forord**
John Kristen Skogan
- 327 **Den andre Golfkrigen – om sanksjoner og stor-
maktsrivalisering i Irak**
Henrik Thune
- 357 **Mot nye og farlegare formar for terrorisme?
Trender og utviklingstrekk ved moderne terrorisme**
Brynjar Lia
- 385 **Hva bestemmer utformingen av valutaområder?
Om betydningen av tillit mellom partnerne i
valutaunioner**
Ole Bjørn Røste
- 409 **Sur nedbør i Europa og Asia**
Valter Angell
- Aktuelt*
- 435 **USA og Cuba – fra konfrontasjon til samarbeid?**
Hilde Salvesen
- 449 **Haiti – på vei mot demokrati?**
Johan Hindahl

455 *Det 20. århundres klassikere*
En apologi for normativ argumentasjon om krigføring
Michael Walzers *Just and Unjust Wars:*
A Moral Argument with Historical Illustrations

Bokspalte

475 **Sovjetiske eliter**
The Soviet Elite from Lenin to Gorbachev.
The Central Committee and its members, 1917-1991
Evan Mawdsley & Stephen White

478 **Den virtuelle krigen i Kosovo**
Virtual War. Kosovo and Beyond
Michael Ignatieff

481 **Summary**

Til leserne

Fra og med neste nummer overtar Knut G. Nustad som redaktør av *Internasjonal Politikk*. Etter fem år i redaktørstolen har jeg ønsket avløsning fra en interessant, men tidkrevende arbeidsoppgave. Jeg benytter anledningen til å takke dem som i ulike funksjoner har bistått meg; redaksjonssekretærer, layout-medarbeider, bokmeldingsredaktør, medlemmer av redaksjonsutvalget, samt de mange faglige konsulenter som har vært benyttet. En takk også til forfatterne av artikler til tidsskriftet. Alle har vært med og satt sitt preg på det gjennom disse fem årene.

Hva utvalget av artikler angår, har det vært lagt vekt på tematisk variasjon og bredde. I likhet med tidligere har artiklene også favnet videre enn det som strengt tatt kan kalles internasjonal politikk. Ett eksempel er analyser av den indre utvikling i bestemte land, dog ofte med mulige konsekvenser for omverdenen.

Tre trekk ved de siste års utvalg av artikler skal nevnes spesielt. Utvalget omfatter flere artikler med tilknytning til internasjonal økonomi. Det skyldes at betydningen av denne siden ved internasjonal politikk har vært oppfattet som voksende. Mange artikler har tatt for seg land og områder utenfor vår egen verdensdel. Det er ikke bare et resultat av redaktørens valg, men skyldes dels også sammensetningen av innsendte artikler, hvilket i sin tur kanskje gjenspeiler trekk ved dagens internasjonale utvikling. I tillegg til de ordinære, konsulentvurderte artiklene bringer vi i inneværende nummer to mer informasjonspregede artikler vedrørende Latin-Amerika under overskriften «Aktuelt». Endelig skal nevnes at redaktøren har satt stor pris på bokmeldingsredaktørens initiativ med serien «Det 20. århundres klassikere».

Fra redaksjonens side har vi i samarbeid med forfatterne lagt stor vekt på å søke å gjøre tidsskriftets artikler leservennlige med hensyn til språk og fremstillingsform. For leserne avhenger også

artiklenes tilgjengelighet av tidsskriftets layout, og vi håper at den omlegging som er foretatt i inneværende årgang, har vært en forbedring.

Da vil jeg til slutt takke lesere og abonnenter for den interesse de har vist for *Internasjonal Politikk*, en interesse jeg håper vil vedvare, samtidig som jeg ønsker den nye redaktøren lykke til.

John Kristen Skogan

Den andre Golfkrigen – om sanksjoner og stormakts- rivalisering i Irak

Henrik Thune
(f. 1969) er forsker ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Thune forbereder for tiden en doktorgradsavhandling om massemedier, politisk agenda-setting og akutte humanitære kriser.

Kvelden den 27. februar i 1991 holder president George Bush en tale i Det hvite hus. Han åpner med: «Kuwait er frigjort». Deretter erklærer han den 44 dager lange Operasjon Ørkenstorm for sluttført, før han avslutter med å ønske det amerikanske folk en fredelig natt. I ettertid husker vi denne krigen best som fjernsynsbilder av en infragrønn himmel over Bagdad, og som en innføring i et arsenal av nye navn og begreper («smarte våpen», «presisjonsbombing», CNN etc.). Vi husker den også som etableringen av Saddam Hussein som Vestens nye fiendebilde, og som innledningen til en æra i internasjonal politikk hvor USA inntok rollen som den siste supermakt og den første militærteknologiske hegemon.¹ Selv omtalte president Bush det hele som begynnelsen på «den nye internasjonale orden» – en gjenfødelse av FN-paktens kollektive sikkerhetssystem: For første gang siden Koreakrigen (1950-53) hadde Sikkerhetsrådet, etter 40 år med permanent blokkering, gitt mandat til å gjennomføre en kollektiv forsvarskrig i tråd med FN-paktens kapittel VII.

Alt dette ble omtalt ved Golfkrigens slutt 27. februar 1991. Men drøyt ni år etter er Golfkrigen allikevel ikke over. Eller mer presist: Golfkrigen er ikke én, men to kriger. Den «første» krigen, den egentlige Golfkrigen i 1991, var en kort krig som handlet om å tvinge Irak ut av Kuwait. Krigen fikk enorm mediedekning. Den «andre» Golf-

Takk til Reidar Visser, John Kristen Skogan, Jan Risvik og en anonym kommentator.

1 Riktignok, og i sterk kontrast til det inntrykket de fleste sto igjen med, var bare ca 8% av de våpnene som ble brukt under Golfkrigen i 1991, digitale presisjonsvåpen (Ignatieff 2000:111).

krigen er mindre entydig. Den har vart mye lenger, graden av suksess er diskutabel, og selv om den sannsynligvis har kostet flere menneskeliv enn den først, er den lite omtalt.

Både med henblikk på aktører og virkemidler er det imidlertid mange fellestrekk mellom den «første» og den «andre» Golfkrigen. Nok en gang er hovedaktørene USA, Irak og Sikkerhetsrådet i FN, og nok en gang anvendes digitale missiler og økonomiske straffesanksjoner som tvangsmakt for å tvinge Irak til å etterkomme krav som stilles av det internasjonale samfunnet. Golfkrigen før og etter 27. februar 1991 er på sett og vis to faser i en enkelt prosess. Den første fasen dreide seg om å tvinge Irak ut av Kuwait, den andre om å demme opp mot framtidig irakisk aggresjon. Men det er allikevel én vesentlig forskjell mellom de to Golfkrigene. Spissformulert kan man si det sånn: Dersom den Golfkrigen som sluttet i 1991 etablerte og definerte den nye internasjonale orden etter den kalde krigen, så har den Golfkrigen som begynte i 1991, vært denne ordens negasjon. For etter ti år handler ikke Golfkrigen lenger først og fremst om et revitalisert sikkerhetsråd, eller om gjennombruddet for kollektive økonomiske sanksjoner og den digitaliserte militærmakten. Etter ti år handler Golfkrigen i stedet om et delvis handlingslammet sikkerhetsråd, en sanksjonspolitik som har kommet i miskreditt på grunn av en urovekkende degradering av leveforholdene i Irak, og om presisjonsvåpen som verken har kunnet undergrave Husseins regime eller tvunget gjennom omverdenens vilje.

Fra den første til den andre Golfkrigen

Det formelle startpunktet for den «andre» Golfkrigen er 3. april 1991. Den dagen vedtok Sikkerhetsrådet den såkalte «krigsoppgjør-resolusjonen», resolusjon 687. I denne videreføres og forsterkes sanksjonsregimet som ble innført etter Iraks invasjon av Kuwait i august 1990.² Resolusjonen, som er den mest omfattende og kompliserte Sikkerhetsrådet noen gang har vedtatt (Cortright & Lopez 2000:42), stiller åtte spesifikke krav som Irak må innfri før straffesanksjonene oppheves:

2 Sanksjonsregimet i Irak ble opprinnelig etablert 6. august 1990 (resolusjon 661). Denne resolusjonen etablerer et generelt internasjonalt eksport- og importforbud, men inneholder ingen av de spesifikke forordningene vedrørende masseødeleggelsesvåpen som står i sentrum for resolusjon 687 fra april 1991.

1. Anerkjennelse av Kuwaits territorielle integritet.
2. Akseptere en demilitarisert sone langs grensen mellom Irak og Kuwait.
3. Destruksjon av alle kjemiske og biologiske våpen, ballistiske raketter, samt godta permanent intern overvåking under ledelse av FN (UNSCOM).
4. Destruksjon av alt materiale for framstilling av atomvåpen, overvåket av Det internasjonale atomenergibyrået (IAEA).
5. Returnere stjålet eiendom til Kuwait.
6. Godta opprettelsen av et fond for betaling av krigsskadeerstatning.
7. Tilbakevending av kuwaitiske og andre statsborgere til sine respektive hjemland.
8. Lovnad om ikke å delta i eller støtte internasjonal terrorisme.

Irak har hele tiden insistert på at disse kravene utgjør en illegitim inngripen i landets formelle suverenitet. Ikke desto mindre godtok Irak, etter en knapp ukes brevveksling med Sikkerhetsrådet, samtlige krav og gikk med på at FNs våpeninspektører – The UN Special Commission (UNSCOM) – skulle få «...unrestricted freedom of entry and exit [...] and freedom of movement» (The United Nations Blue Books Series). Dermed trådte historiens mest massive sanksjonsregime i kraft, og det nærmest sisyfosaktige arbeidet med å holde i gang samarbeidet mellom Irak og UNSCOM hadde begynt.³

Den eneste større justeringen som er foretatt av resolusjon 687, er opprettelsen av det såkalte «olje for mat»-programmet. Gjennom dette programmet tillates Irak å selge olje øremerket mat, medisin og krigsstatninger.⁴ «Olje for mat»-programmet ble første gang vedtatt av Sikkerhetsrådet i september 1991. Dette skjedde etter press fra arabiske stater som ønsket å få fortgang i utbetalingen av krigsstatning. Forslaget ble imidlertid avvist av Irak. Begrunnelsen

3 I likhet med alle de andre 11 sanksjonsregimene Sikkerhetsrådet har etablert på 1990-tallet (se fotnote 28), ble det også overfor Irak gjort unntak for mat og medisin for å dekke «essential human needs» (se resolusjon 661 og 678). I praksis har dette hatt begrenset betydning. Dette skyldes både at landet lenge har manglet valuta til å betale for import av nødvendige varer, og at en rekke medisinske produkter og også redskaper og varer til matvareproduksjon faller inn under det generelle importforbudet i den grad innholdet antas å kunne bli brukt til militære formål.

4 Fra og med resolusjon 1284 (desember 1999) er taket på irakisk oljeeksport fjernet. 66% av oljeinntektene går til innkjøp av mat og medisin, 30 til betaling av krigsskadeerstatning, 2,2% til driften av FNs humanitære program i Irak og 0,8% til UNOMVIC (tidligere UNSCOM).

var at programmet ville medføre en ytterligere, og for Irak, uakseptabel innskjerping av den overstatlige kontrollen med interne irakiske forhold. Fire år senere (i 1995) vedtok Sikkerhetsrådet imidlertid nok et «olje for mat»-program (resolusjon 986), nå med henvisning til sanksjonenes innvirkning på sivilbefolkningens levekår. Igjen var Bagdad skeptisk, men gikk senere med på forslaget (i 1996) fordi volumet ble økt og Bagdad ble gitt direkte kontroll over programmet i det sørlige og sentrale Irak.⁵

Etter drøyt ni år: Har resolusjon 687 vært en suksess? Sikkerhetsrådet stilte åtte krav til Irak i 1991, flere av disse er enten helt eller delvis innfridd. De to mest systematiske analysene som er foretatt, konkluderer med at tre av kravene er fullt ut innfridd (krav 1, 2 og 4), fire delvis innfridd (3, 5, 6 og 7), og at det eneste punktet hvor Irak ikke har imøtekommet FN, gjelder kravet om å fordømme all form for internasjonal terrorisme (se Hoskins 1997:139 og Cortright & Lopez 2000:55). Slike generelle «mål–middel»-analyser er allikevel av begrenset interesse. For det første er Sikkerhetsrådets fem faste medlemmer langt fra enige om hvilken målenhet som bør legges til grunn for å måle sanksjonsregimets suksess. Og for det andre er de ulike kravene som stilles i resolusjonen, helt siden 1991 blitt tillagt svært ulik vekt. Det uten sammenlikning viktigste kravet er at Irak må tilintetgjøre hele sitt arsenal av masseødelegelsesvåpen og ballistiske raketter, og at denne nedrustningen skal skje under overoppsyn av UNSCOM. UNSCOMs mandat fra 1991 er vidtrekkende og representerer Sikkerhetsrådets mest ambisiøse forsøk å på å iverksette, overvåke og tvinge igjennom unilateral nedrustning.⁶ Og noe har Sikkerhetsrådet oppnådd. Dette gjelder særlig kjemiske våpen og ballistiske raketter.⁷ Men samarbeidspro-

5 Hvilke produkter som faller innunder «olje for mat»-programmet, avgjøres imidlertid av Sikkerhetsrådets såkalte «661-komite» – FNs sanksjonskomité for Irak. Denne komiteen, som i utgangspunktet er et rent teknisk organ, har spilt en sentral rolle mht. FNs Irak-sanksjoner og har i tiltakende grad blitt politisert. Dette skyldes ikke minst uenighet om hva som skal til for å berettige at ulike former for jordbruksutstyr, plantevernmidler, medisiner etc. anses å ha militære bruksområder.

6 UNSCOMs mandat var: «to carry out on-site inspections of Iraq's biological, chemical and missile capabilities; to take possession for destruction, removal or rendering harmless of all chemical and biological weapons and stocks of agents and all related sub-systems and components and all research, development, support and manufacturing localities; to supervise the destruction by Iraq of all its ballistic missiles with a range greater than 150 km...» (resolusjon 687).

7 I henhold til en rapport som ble utgitt av Foreign Office i London i 1998, har UNSCOM ødelagt i overkant av 38.000 kjemiske våpen (British Foreign Office, februar 1998). I tillegg er 99% av de drøyt 800 Scud-raketene Irak angivelig hadde under Golfkrigen i 1991, satt ut av drift (UNSCOM, april 1998). Når det gjelder biologiske våpen, har UNSCOM imidlertid hatt langt mindre suksess.

blemene mellom Irak og FN har hele tiden vært store. I oktober 1995 rapporterte for eksempel UNSCOMs første leder, svensken Rolf Ekeus, at man ble systematisk desinformert av irakiske myndigheter (Graham-Brown 1999:87). Ekeus hevdet videre å ha berettiget mistanke om at deler av Iraks biologiske våpenprogram fortsatt var intakt, samtidig som det fantes betydelige lagre av det ekstremt dødelige VX-kjemikaliet. Dette ble senere gjentatt av UNSCOMs neste leder, australieren Richard Butler, i en rapport som ble framlagt for Sikkerhetsrådet i desember 1998. Butlers rapport er imidlertid kontroversiell. For som vi skal se fungerte rapporten som en hovedbegrunnelse for igangsettingen av USA og Storbritannias luftkrig mot Bagdad i desember 1998.

FN har ikke lenger våpeninspektører i Irak. UNSCOM ble trukket ut i desember 1998, og kommisjonen endte senere sine dager i landflyktighet. Det er imidlertid grunn til å merke seg at selv om UNSCOM sorterte under FN, var det ikke Sikkerhetsrådet som til slutt valgte å trekke kommisjonen ut av Irak. Heller ikke FNs generalsekretær Kofi Annan ble forespurt, men mottok en nattlig telefon fra USAs ambassadør Peter Burleigh som bekjentgjorde at Washington hadde bedt Butler og hans stab om umiddelbart å forlate Bagdad (UN press briefing, 16. desember 1998).

Per dags dato er det derfor ingen som med sikkerhet vet om Irak har gjenopptatt produksjonen av kjemiske og biologiske våpen.⁸ Omverdenen vet heller ikke mye om hvor nær Irak eventuelt er fra å kunne anvende biologisk og kjemisk materiale militært. Et FN-panel som ble nedsatt i 1999, konkluderte med at Iraks evne til å produsere og bruke kjemisk og biologisk materiale i krigføring mest sannsynlig øker «quickly and in volume» (se Cortright & Lopez 2000:54). Andre offentlig tilgjengelige kilder tegner et noe mindre dramatisk bilde: Det antas at Iraks arsenal av masseødeleggelsesvåpen er svært begrenset, men at produksjonen vil kunne gjenopptas på kort tid (Cordesman 1999, Venter 1999).⁹

Arbeidet med å tilintetgjøre biologiske våpen har ifølge et internasjonalt ekspertpanel vært «incomplete, inadequate and technically flawed» (UN report, april 1998).

8 Det man imidlertid vet fra et FN-panel som ble nedsatt vinteren 1999, er at Iraks lagre av kjemiske våpen er små. Dette er også hovedkonklusjonen til Anthony H. Cordesman (1999) i det som er en av de mest systematiske, offentlig tilgjengelige analysene av Iraks militærvesen. Selv om Irak skulle fortsette sin produksjon av masseødeleggelsesvåpen, vil det ifølge Cordesman (1999:664) ta minst ti år før Irak har utviklet raketter og moderne flyvåpen for å anvende disse i en krig mot sine naboer, dette så lenge Irak ikke mottar militær assistanse fra andre stater.

9 Det er knyttet stor usikkerhet til om Irak allerede er i besittelse av kortdistanse-

Summa summarum: FNs straffesanksjoner overfor Irak har ikke kunnet forhindre at UNSCOM forsvant ut av Irak i 1998, og sanksjonene synes heller ikke å kunne bringe våpeninspektørene tilbake. Nå kan man likevel hevde, noe bl.a. USAs nasjonale sikkerhetsrådgiver Samuel (Sandy) Berger har gjort seg til talsmann for, at sanksjonspolitikken har effekt og bør fortsettes i sin nåværende form, ganske enkelt fordi det generelle import- og eksportforbudet innebærer at Bagdad mangler finanser til å sette i gang en større gjenopprustning av sitt militærvesen.¹⁰ Flere observatører er imidlertid skeptiske til et slikt resonnement (se f.eks. Hoskins 1997, Graham-Brown 1999:335-45):

For det første: Sanksjonspolitikken har medført et dramatisk fall i sivilbefolkningens levestandard (se under). Selv om sanksjonene har hatt en viss effekt mht. de politiske målene Sikkerhetsrådet satte seg i 1991, har det langt fra vært samsvar mellom sanksjonspolitikkenes kostnader og dens effekt.

For det andre: Sanksjonene har mistet mye av sin betydning som forhandlingskort overfor Irak. Det er flere årsaker til dette.¹¹ En av disse er at Washington flere ganger har gjort det klart at man ikke aksepterer den delen av resolusjon 687 som forutsetter at tilstedeværelse og samarbeid med FNs våpeninspektører er tilstrekkelig for å oppheve sanksjonene.¹² Det amerikanske kravet er at Irak skal kunne dokumentere at landet ikke lenger er i besittelse av noe materiale som kan anvendes for kjemisk eller biologisk krigføring. Dette kravet synes imidlertid svært vanskelig å etterkomme. Det er en nærmest umulig oppgave, selv om Irak skulle ønske dette, å legge fram etterprøvbart bevismateriale som kan dokumentere at Irak ikke lenger besitter masseødeleggelsesvåpen, slik USA krever.

raketter. (I henhold til resolusjon 687 skal Irak avskaffe alle raketter med rekkevidde over 150 km.) I en nylig publisert studie hevder Anthony Cordesman (1999:651-67) at Irak, dersom sanksjonene heves, relativt raskt vil kunne starte produksjonen av såkalte Abail-100 og al-Samoud raketter ved Ibn al-Haytham rakettsenter, raketter som kan bære biologisk og kjemisk materiale. Ifølge rapporter fra *New York Times* i mai og juni 2000 skal slike raketter allerede være under utprøving (*New York Times* 22/6-00).

10 Dette er i dag USAs hovedbegrunnelse for å opprettholde sanksjonene. Se for øvrig det amerikanske utenriksdepartementets presentasjon av USAs offisielle politikk i «Saddam Hussein's Iraq» fra september 1999.

11 Et annet forhold er at sanksjonspolitikken på flere måter styrket Husseins regime (se under).

12 I november 1997 uttalte president Clinton at «the sanctions will be there until the end of time, or as long as [Hussein] lasts» (Cortright & Lopez 2000:56).

For det tredje: Det er sannsynlig at en ren våpenembargo ville ha mye av den samme direkte innvirkningen på Husseins militære kapabilitet som dagens generelle import- og eksportforbud.

Luftkrig og amerikansk oppdemning

I praksis utfolder den «andre» Golfkrigen seg nå i henhold til to strategier: Den ene er en multilateral strategi – ledet av Sikkerhetsrådet – som tar i bruk økonomiske sanksjoner og diplomatiske virkemidler for å presse Irak til å etterkomme internasjonale krav. Den andre strategien er unilateral, den ledes av Washington og er i hovedsak basert på en militær oppdemning mot Irak (Bender & Koch 2000:22-5). Disse to strategiene er i vesentlig grad konkurrerende. Dette forhindrer ifølge David Cortright og George A. Lopez (2000:37) «...the development of a bargaining dynamic and unnecessarily prolonged both the political crisis and the agony of the Iraqi people». To begivenheter står helt sentralt mht. å forringe det politiske klimaet internt i Sikkerhetsrådet og mellom Irak og Vesten. Den ene er Operasjon Ørkenrev i desember 1998, den andre er en mer aktiv håndhevelse av «flyforbudssonene» i Nord- og Sør-Irak fra og med januar 1999. Disse to luftkrigene synliggjør på samme tid viktige sider ved USAs Irak-politikk:

Amerikansk luftmakt I: Operasjon Ørkenrev (1998)

16. desember 1998: Med ett er vi liksom tilbake til Golfkrigen i 1991, tilbake til fjernsynsbildene av en infragrønn himmel over Bagdad og lysstripene fra irakisk luftvernartilleri. USA og Storbritannia har igangsatt luftkrigen med kodenavnet Operasjon Ørkenrev. Luftkrigen varer i fire dager og er i hovedsak rettet mot mål i og omkring Bagdad, og i det sørlige Irak. Etter angrepets siste dag har amerikanske og britiske fly og skip truffet i underkant av 90 mål og brukt flere missiler enn under hele Golfkrigen i 1991 (Pentagon 19. desember 1998).

Bakgrunnen for Operasjon Ørkenrev var en disputt som hadde brutt ut mellom Irak og Sikkerhetsrådet i desember året i forveien. Uenigheten dreide seg om UNSCOMs arbeidsforhold i Irak – om hvorvidt våpeninspektørene skulle få tilgang til de såkalte «presidential palace sites». Allerede i februar 1998 hadde USA og Storbritannia flyttet store styrker inn i Persiabukta. Etter intenst diplomati fra bl.a. Kofi Annans side lovet Irak å gjenoppta samarbeidet med FN. Angrepet ble avverget, men bare for noen måneder. Allerede

i oktober annonserte regimet i Bagdad nok en gang at det ville trekke seg fra alt videre samarbeid med UNSCOM. Men igjen ble krisen avverget, og Irak lovet å la våpeninspektørene gjenoppta sitt arbeid.

Den 16. desember valgte USA og Storbritannia altså allikevel å igangsette Operasjon Ørkenrev. (Dette skjedde uten eksplisitt mandat fra Sikkerhetsrådet.)¹³ Angrepets umiddelbare foranledning var en rapport som UNSCOMs leder Richard Butler la fram for Sikkerhetsrådet i New York den 15. desember. I rapporten hevdet Butler at Irak ikke hadde holdt tidligere løfter om å gjenoppta samarbeidet med våpeninspektørene. Irak, konkluderte Butler, «ensured that no progress was able to be made in the field of disarmament» (Reuters 15. desember 1998).

Under en pressekonferanse få timer etter at de første missilene var avfyrt, tok Sandy Berger utgangspunkt i Butlers rapport: «Operasjon Ørkenrev [...] er et nødvendig tilsvaret til at Saddam Hussein gjentatte ganger hadde hindret UNSCOM i dets arbeid». Operasjonens mål, hevdet Butler videre, var derfor «å ødelegge Husseins arsenal av masseødeleggelsesvåpen og Iraks evne til å true sine naboer» (Det hvite hus, 16. desember 1998). Kritiske spørsmål om fornuften ved å trekke FNs våpeninspektører ut av Irak (UNSCOM), om hva USA kunne vente å oppnå uten sikker kunnskap om hvor masseødeleggelsesvåpnene befant seg, eller hvordan en luftkrig skulle kunne forhindre framtidig irakisk våpenproduksjon, ble av Berger besvart med at det internasjonale samfunnet allerede hadde mistet kontrollen over Irak (ibid).

I ettertid vet vi at Operasjon Ørkenrev hadde begrenset effekt på Iraks evne til å produsere og bruke masseødeleggelsesvåpen (se over). Selv anslo USAs forsvarsminister William Cohen at angrepet

13 Luftkrigen var ikke autorisert av Sikkerhetsrådet. USA og Storbritannia hevdet riktignok å ha et folkerettslig mandat for operasjonen fordi Irak gjentatte ganger ikke «fullt og ubetinget» hadde etterkommet resolusjon 687. På tross av at resolusjonen er vedtatt under kapittel VII i FN-pakten, åpner den ikke for bruk av militærmakt, heller ikke når Irak ikke etterkommer de krav resolusjonen stiller. Resolusjonen henviser imidlertid til tidligere Irak-resolusjoner, deriblant resolusjon 678 som i sin tid ga FNs medlemsstater, under henvisning til FN-paktens kapittel VII, mandat til å «use all means» for å tvinge Irak til å trekke seg ut av Kuwait. Men heller ikke dette etablerte noe klart mandat for Operasjon Ørkenrev. For slik bl.a. Marc Weller (1999:88-92) hevder, dreide bombingene av Irak i 1998 seg ikke om Iraks forhold til Kuwait. Dessuten: Sikkerhetsrådet vedtok i løpet av 1998 to resolusjoner (1154 og 1205) som riktignok fordømmer Irak for ikke å etterkomme tidligere inngåtte avtaler, men gjør det klart at et eventuelt militært angrep mot Irak ville kreve et nytt vedtak i Sikkerhetsrådet.

i desember satte Iraks våpenproduksjon tilbake med maksimum ett år (Pentagon 19. desember 1998). I ly av etterpåklokskapen kan det derfor synes som om Operasjon Ørkenrev var en effektiv framvisning av amerikansk luftmakt, men som utover å dokumentere USAs teknologiske hegemoni åpenbarte et betydelig sprik mellom mål (kontroll over Iraks våpenproduksjon) og middel (luftmakt). I alle fall: Det umiddelbare politiske resultatet var at USA hadde uttømt sin tvangsmakt. Følgelig ble Irak sittende igjen med det siste trumfkortet – regimet i Bagdad hadde ganske enkelt ikke mer å tape på å avvise FNs våpeninspektører.

Dette er ingen urimelig diagnose av Operasjon Ørkenrev. Diagnosen forutsetter imidlertid noe problematisk – noe mange tok for gitt¹⁴ – nemlig at USAs motiv for bombingene i desember 1998 faktisk var å få UNSCOM tilbake til Irak, og dermed revitalisere Sikkerhetsrådets multilaterale strategi. Men dette er langt fra sikkert. En rekke forhold peker tvert imot i retning av at den offisielle amerikanske begrunnelsen for Operasjon Ørkenrev tilslørte en annen og kanskje viktigere virkelighet: Et endelig punktum for Clinton-administrasjonens ønske om at FNs sikkerhetsråd, våpeninspeksjoner og sanksjonspolitikken skal være fokus for USAs Irak-politikk (se f.eks. Byman 1999, Bender & Koch 2000).

Det er i det hele tatt liten grunn til å tro at Washington høsten 1998 ikke var klar over at en luftkrig ville umuliggjøre en snarlig tilbakekomst for FNs våpeninspektører.¹⁵ Det er heller ingen grunn til å tro at USA forventet at «tomahawkdiplomati» og «presisjonsvåpen», uansett hvor «presise» eller «smarte» de måtte være, kan forhindre at Irak framstiller masseødeleggelsesvåpen. Allerede under en «off-the-record briefing» ett år i forveien hadde en høyt plassert embetsmann ved Pentagon bekjentgjort følgende:

In my view, it is not logical to believe that we can, by indirect means [i.e. using air strikes], attack and destroy every facility [weapons of mass destruction]. This is a very difficult circumstance, and the only way to physically assure ourselves of the control of these facilities to go to them, controll them physically with people on the scene and monitor them... (Graham-Brown 1999:88).

14 Jfr. f.eks. Norges daværende utenriksminister Knut Vollebæk i *NRK Kveldsnytt* 16. desember 1998.

15 Dette stemmer over ens med Sandy Bergers uttalelser under pressekonferansen 16. desember 1998. På spørsmål fra en journalist om UNSCOM vil vende tilbake til Irak, svarte Berger: «I think it is a highly unlikely development» (Press Briefing, Det hvite hus, 16. desember 1998).

I motsetning til hva blant andre den norske regjeringen hevdet i sin støtte til Operasjon Ørkenrev (*NRK Kveldsnytt* 16/12-98), synes hovedformålet med luftkrigen ikke å ha vært å tvinge Irak til å gjenoppta samarbeidet med UNSCOM. Det er mye som tyder på at hovedformålet snarere var å angripe Saddam Husseins interne sikkerhetsapparat ved å bruke etterretningsinformasjon som USA hadde fått tilgang til gjennom UNSCOM (se under). Slik forsvarsanalytiker William Arkin (1999) har dokumentert, var over halvparten av raketangrepene rettet mot sikkerhetsapparatet omkring Hussein, ikke mot sannsynlige produksjonssteder for masseødeleggelsesvåpen.

Dette er en viktig og kompliserende del av den «andre» Golfkrigen. Arkins analyse av Operasjon Ørkenstorm er bare ett av flere indisier på at USA har moderert, og kanskje skiftet, syn på hvordan det «irakiske problemet» bør løses, og hvordan man best kan demme opp mot Saddam Husseins regime. Daniel Byman (1999) er en blant flere observatører som mener at USA har endret sin strategi overfor Irak. Han omtaler USAs nye politikk som en «oppdemning pluss regimeendingsstrategi» (Byman 1999:23). Denne politikken er knyttet til tre parallelle strategier: *i*) en vedvarende militær oppdemning mot Irak, *ii*) på kort sikt stimulere til et kupp eller en «plassrevolusjon» i Bagdad, og *iii*) på lengre sikt endre det irakiske regimets politiske vesen med utgangspunkt i en konkurrerende maktgruppering (ibid:26-7). Strategien er koblet opp til tre ulike virkemidler:

For det første: Flybombing og overvåking med sikte på å demme opp mot framtidig irakisk aggresjon. Målet er å svekke regimet i Bagdads territoriale kontroll over Irak og å destabilisere regimet. Dette har USA forsøkt å oppnå både ved å angripe regimet direkte (i forbindelse med Operasjon Ørkenrev (se under)), og ved å fravriste Bagdad militær kontroll over den nordlige og sørlige delen av Irak.

For det andre: Opprettholde straffesaksjonene for å stimulere til økt frustrasjon over Husseins politikk, både internt i den politiske eliten og blant sivilbefolkningen.¹⁶

For det tredje: Støtte til alternative maktgrupperinger gjennom den såkalte *Iraq Liberation Act*, vedtatt av Kongressen i 1999.¹⁷

16 USA har i tillegg ved flere anledninger erklært enkeltpersoner som krigsforbrytere og annonsert at disse vil bli arrestert og dømt.

17 I juli 1999 avholdt Al Gore flere møter med INC (The Iraq National Congress)

Dette programmet (på \$97 millioner) koordineres av den amerikanske diplomaten Frank Ricciardone og tillater at administrasjonen i Washington tilbyr militær og finansiell støtte til utvalgte opposisjonsgrupper i og utenfor Irak. *The Iraq Liberation Act* har imidlertid blitt møtt med betydelig kritikk internt i USA. General Anthony Zinni, øverstkommanderende for USAs Central Command, har for eksempel omtalt hele opplegget som en oppskrift på en borgerkrig hvor et dusin konkurrerende grupper vil slåss om makten. Utfallet, mener han, vil kunne bli en destabilisering av hele Irak (Associated Press, 28. Januar 1999).¹⁸

Amerikansk luftmakt II: Bombing i Nord- og Sør-Irak

Siden 29. desember 1998 har USA og Storbritannia foretatt flere tusen tokt i de såkalte flyforbudssonene i Nord- og Sør-Irak. Drøyt 150 ganger, i snitt to ganger per uke, har flyene angrepet irakiske antiluftvern batterier, kommunikasjonsentre og andre såkalte strategiske mål. Fra irakisk hold er det blitt rapportert om 100 drepte og 300 sårete sivile i forbindelse med disse angrepene (Associated Press, 3. april 2000).

Den nordlige og sørlige flyforbudssonen, eller «Operation Northern Watch» og «Operation Southern Watch» som de formelt heter, ble opprettet de to første årene etter Golfkrigen i 1991. Bakgrunnen var denne: Etter at irakiske styrker var tvunget ut av Kuwait, og mens Sikkerhetsrådet ennå debatterte hvilke krav som skulle stilles til Irak i den omfattende resolusjon 687, begynte det å komme inn rapporter om en raskt voksende strøm av flyktninger både i det sørlige og det nordlige Irak. I det kurdisk befolkede Nord-Irak var store folkemasser på flukt fra irakiske tropper i kamp med kurdiske opprørere. I mai ble det rapportert om at 1,5 millioner flyktninger enten hadde krysset eller var på vei mot den iranske grensen.¹⁹ I samarbeid med 12 andre land svarte USA, Frankrike

– en samling av ulike opposisjonsgrupper som har mottatt amerikansk støtte – og gav uttrykk for at han som president ønsker å jobbe aktivt med henblikk på å styrke *The Iraq Liberation Act* fra 1999 (*M2 Communication*, 10/7-00). For en god presentasjon av lederen av INC, Ahmed Chalabi, se Di Giovanni (2000).

18 *The Iraq Liberation Act* medfører ikke med nødvendighet at den irakiske opposisjonen samlet sett blir styrket. Dette fordi store deler av den interne opposisjonen distanserer seg fra de grupperingene som mottar amerikansk støtte.

19 Tyrkia hadde på dette tidspunktet stengt grensen for større grupper av flyktninger (Graham-Brown 1999:22-4).

og Storbritannia med å igangsette flydropp av mat og medisiner, samt å utplassere drøyt 23.000 soldater for å forsvare sivilbefolkningen innenfor avgrensede «sikre lommer» (Graham-Brown 1999:29). Dette var Operation Provide Comfort – 1990-tallets første og kanskje eneste «humanitære intervensjon».²⁰

For å sikre innflygningen av nødhjelp erklærte USA at alle irakiske fly nord for 36. breddegrad ville bli skutt ned. Året etter ble det etablert en tilsvarende flyforbudssone i Sør-Irak. Denne sørlige sonen går langs 33. breddegrad og var opprinnelig et fransk, amerikansk og britisk tilsvar til rapporter om angrep mot shia-muslimer i Sør-Irak.²¹ Begrunnelsen for den sørlige flyforbudssonen har imidlertid endret seg over tid og er nå i hovedsak orientert mot å redusere Iraks militære kapabilitet i Sør-Irak (Visser 1997:16). De to flyforbudssonene håndheves i dag av USA og Storbritannia i samarbeid. Flyene som brukes for å overvåke sonene er stasjonert i Saudi-Arabia, Kuwait og ved flybasen Incirlik i Tyrkia.²²

Fram til og med Operasjon Ørkenrev i 1998 var flyforbudssonene relativt lite omdiskutert internt i Sikkerhetsrådet. Det er imidlertid viktig å understreke at sonene ikke er basert på noe mandat fra FNs sikkerhetsråd. USA har riktignok gjentatte ganger henvist til en resolusjon fra april 1991 (resolusjon 688), men i denne resolusjonen sies det ingenting om flyforbudssoner eller bruk av militærmakt. Det finnes heller ingen henvisninger til FN-paktens kapittel VII, noe som er en forutsetning for enhver bruk av tvangsmakt initiert av FNs sikkerhetsråd. De fleste av Sikkerhetsrådets medlemmer har like fullt forholdt seg relativt passivt til flyforbudssonene. Men dette er nå ikke lenger tilfellet. Russland og Kina har de to siste årene framført høyrøstede protester, og Frankrike, som tidligere deltok i overvåkingen av den sørlig sonen, har omtalt de siste årenes bombing som «meningsløs, dødelig og alarmerende» (Reuters, 9/4 2000).

20 For første gang i historien forlot Sikkerhetsrådet overgrep mot en sivilbefolkning som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Dette skjedde i den nå nærmest klassiske resolusjon 688 fra 5. april 1991. Den sentrale paragrafen i resolusjon 688 lyder slik: «The Security Council,[...] condemns the repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq, including most recently in Kurdish populated areas, the consequences of which threaten international peace and security in the region.»

21 Da den sørlige flyforbudssonen ble opprettet i 1992, gikk den langs den 32. breddegrad, men ble utvidet til 33. breddegrad i 1996. For bakgrunnen for denne utvidelsen se Visser (1996:11-6).

22 Saudi-Arabia tillater imidlertid ikke at egne flybaser blir bruk for offensive angrep mot Irak, mens Tyrkia på sin side har satt grensen for angloamerikanske flygninger over irakisk territorium til tre timer tre ganger per uke (Bender & Kock 2000).

Den tiltakende kritikken av flyforbudssonene skyldes flere forhold: For det første har antall angrep økt betraktelig fra og med januar 1999. Bare i tidsrommet mellom januar og august ble 350 mål angrepet med drøyt 1100 laserstyrte bomber og missiler. Noen av angrepene har vært direkte svar på at Irak har beskyttet de anglo-amerikanske overflygingene, noe Irak i økende grad har gjort siden januar 1999. For det andre har USA og Storbritannia intensivert sin overvåking av sonene. Denne militære eskaleringen har skjedd skrittvis: Fra og med januar 1999 autoriserte Pentagon alle irakiske radarstasjoner som mål. Deretter ble det gitt tillatelse til å angripe ethvert militært mål dersom piloten var truet eller følte seg truet, og endelig ble enhver irakisk overtredelse av flyforbudssonene klassifisert som en offensiv handling som kunne straffes (se Priest 1999). Og for det tredje: I takt med dette har også begrunnelsen for flyforbudssonene endret seg. USAs forsvarsminister William Cohen har bekjentgjort at de britiske og amerikanske angrepene nå inngår som et sentralt virkemiddel i «forsøket på å demme opp mot Saddam Hussein» (Reuters, 7/4-99). Hovedbegrunnelsen for sonene er med andre ord ikke lenger knyttet til humanitære siktemål. De synes snarere å være et stadig viktigere instrument i USAs forsøk på å slå beina under Hussein. Daniel Byman (1999:28) har gitt følgende fortolkning av denne strategien:

The United States has long sought a coup in Iraq, and even today this remains the preferred Iraqi outcome in American eyes. Since the end of Operation Desert Storm [Golfkrigen i 1991], the Central Intelligence Agency (CIA) has tried to encourage Iraqi military officials and other leaders to depose Saddam Hussein. U.S. officials have even justified the long bombing campaign that followed Operation Desert Fox as a way of keeping Saddam Hussein off balance, lowering the moral of Iraqi troops, and hindering Iraqi communication – all of which, they claim, will foster a coup.

Logikken synes altså å være at ettersom FNs Irak-politikk har forvitret, er flyforbudssonene blitt et stadig viktigere virkemiddel i Washingtons bestrebelser på både å demme opp mot og undergrave Husseins regime. Det er rimelig å anta at denne politiske nyorienteringen skjedde forut for Operasjon Ørkenrev, men er blitt ytterligere forsterket av at FN ikke lenger har våpeninspektører til stede i Irak. Som et resultat av dette har det oppstått uklarhet og spenning mellom, på den ene siden, Sikkerhetsrådets samlede Irak-politikk, som forutsetter framtidig samarbeid med regimet i Bagdad, og, på den andre siden, USAs Irak-politikk, som motsetter seg dette.

Det finnes også en spenning innebygd i USAs egen politikk. For så lenge Washington ikke har vist noe ønske om en større militærkampanje mot Irak for å avsette Hussein, eller anser luftmakt som tilstrekkelig for å garantere at Irak ikke gjenoppruster, vil USA være avhengig av at våpeninspektørene før ellers senere vender tilbake. Alternativet er selvsagt et kupp eller en «palassrevolusjon», noe som for øyeblikket er lite sannsynlig. USAs regimeendringsstrategi møter betydelig motstand både fra andre vetomakter i Sikkerhetsrådet og fra USAs allierte i Midtøsten, og synes å samle eliten såvel som befolkningen om dagens styre (Byman 1999:26-9).

Sikkerhetsrådets politiske ørkenvandring

For all oss som er tilskuere til amerikansk utenrikspolitikk, og slett ikke har noe ansvar for politikkenes indre konsistens, er det knapt nok noe problem at USAs Irak-politikk framstår som noe uklar og motsetningsfull. Problemet er snarere at politikken til en viss grad er med på å svekke de multilaterale kanalene overfor Irak. La oss se på én ytterligere årsak til denne utviklingen, før vi tar for oss symptomet – at Sikkerhetsrådet pga. intern uenighet ikke makter å formulere en felles politikk overfor Irak – og deretter forklaringen på hvorfor det vil være galt å gi USA hele ansvaret for samarbeidsforholdene i Sikkerhetsrådet.

USA og UNSCOM: en spionhistorie

UNSCOM ble som nevnt trukket ut av Irak i desember 1998, og senere oppløst i landflyktighet. Det som til slutt slo bena under UNSCOM var likevel ikke det angloamerikanske angrepet på Bagdad, men en serie avsløringer i amerikanske aviser utover våren 1999.

I løpet av januar og februar 1999 publiserte *Washington Post* og *Boston Globe* en serie artikler hvor det ble hevdet at UNSCOM i flere år hadde vært et redskap for amerikansk etterretning. Avsløringene var basert på intervjuer med tidligere ansatte i UNSCOM og kilder innenfor CIA og Pentagon. Historien som etterhvert kom til syne var besnærende, men politisk beklemmende for Washington, og lite hyggelig for FNs generalsekretær Kofi Annan. Det finnes ennå ingen systematisk oversikt over hva som egentlig skjedde, og kildene er usikre. Men ved å slå sammen flere kilder synes noe allikevel å være rimelig klart (se Hersh 1999, Ritter 1999, Graham-Brown 1999:83-7, Reuters 15/2- 99, *Harold Tribune* 3/3-99):

Den amerikanske etterretningsoffiseren Scott Ritter ledet et team

av våpeninspektører som arbeidet med etterretningsoppgaver innenfor rammen av UNSCOM. Teamet hadde i flere år forsøkt å dekode og tolke regimets interne kommunikasjonssystem. Bakgrunnen for oppdraget var en mistanke om at det eksisterte skjulte våpenlagre i Irak, og at kommunikasjonen via Husseins egen sikkerhetsorganisasjon ville lede dem til disse. Kommunikasjonen mellom Hussein, hans nærmeste stab og sikkerhetsstyrkene foregikk via et kodet telefonsystem, utviklet av det svenske selskapet Ericsson. Systemet var svært sofistikert. Ved hjelp av flere mobile lyttestasjoner greide Ritter og hans team likevel å koble seg opp til nettverket, og maktet i løpet av våren 1998 å dechiffrere kommunikasjonen.

Foreløpig var Scott Ritters avsløringer en UNSCOM-operasjon og ble regnet som en betydelig suksess for våpeninspektørene. USAs Central Intelligence Agency (CIA) hadde imidlertid helt siden opprettelsen av UNSCOM vært med på å tolke den informasjonen våpeninspektørene etterhvert fikk hånd om. CIA ble derfor også gjort kjent med UNSCOMs avlytting av Husseins private telefonsystem. CIA, som straks forsto rekkevidden av informasjonen, skal overfor Ritter ha gjort det klart at USA var lite interessert i å dele informasjonen med de øvrige medlemmene av Sikkerhetsrådet. I løpet av sommeren 1998 skal Clinton-administrasjonen ha greid å overtale UNSCOMs ledelse til å overlate overvåkingen til en av USAs mindre kjente etterretningsenheter, The Special Collection Service. Fra det øyeblikket var det ikke lenger UNSCOM eller FN, men Washington som avgjorde hvem som fikk lytte til hva. En av CIAs egne agenter omtalte det hele som «...the best intelligence that we ever had» (Hersh 1999:34).

Disse avsløringene kaster ikke bare nytt lys over UNSCOM, men gjør det også nødvendig å revurdere bakgrunnen for Operasjon Ørkenrev i 1998. Det er ikke usannsynlig at den etterretningsinformasjonen USA fikk tilgang til via UNSCOM, sto sentralt både for planleggingen og gjennomføringen av Operasjon Ørkenrev (se Arkin 1999). Telefonavlyttingen avdekket blant annet at Hussein med regelmessige mellomrom oppholdt seg i et bygningskompleks i Ajua i nærheten av familiens hjemsted Tikrit, og i sin datters villa i Babil utenfor Bagdad (Hersh 1999:35). Begge disse stedene skal ha blitt angrepet med cruise-missiler i løpet av de første dagene av luftangrepene i desember 1998.²³

23 Etter at Operasjon Ørkenrev var i gang, avholdt forsvarsminister William Cohen en pressekonferanse i Pentagon (se over). Under pressekonferansen ble Cohen flere ganger spurt om USA visste hvor Hussein oppholdt seg. Cohen ønsket ikke

Parallelt med avsløringene av samarbeidet mellom UNSCOM og CIA publiserte journalisten Barton Gellman i *Washington Post* en lengre artikkel om en annen CIA-operasjon i Irak. Operasjonen gikk under kodenavnet SIGINT, og skal ha blitt igangsatt en gang i løpet av 1996 (Gellman 1999). Oppgaven var å sende en gruppe etterretningsagenter utkledd som UNSCOM-inspektører til Irak for å installere lytteutstyr. Formålet var å overvåke Iraks militære disposisjoner. I forbindelse med denne operasjonen tok de amerikanske agentene i bruk UNSCOMs eget utstyr og fikk tildelt kontor plass ved UNSCOMs hovedkvarter i Bagdad.

Alt dette er neppe annet en fragmenter av en langt mer komplisert historie, en historie hvor USA neppe er den eneste aktøren som har forbrutt seg mot FN.²⁴ Avsløringene har ikke desto mindre hatt vesentlig negativ innvirkning på samarbeidsforholdene i Sikkerhetsrådet. For FN som helhet er det største problemet at avsløringene i Irak kan være med på å undergrave tilliten til FN som nøytral overvåker av framtidige nedrustningsavtaler. Kofi Annan, som selv ikke skal ha hatt direkte kjennskap til CIAs rolle i UNSCOM, var klar nok i sin kommentar: «There is no doubt that these allegations will make disarmament regimes or future efforts difficult if governments believe that this kind of things can happen» (*Washington Post* 3/3 1999).

Resolusjon 1284 (desember 1999)

Fra og med Operasjon Ørkenrev i 1998 har det ikke vært enighet i Sikkerhetsrådet mht. rådets framtidige Irak-politikk. I de fleste viktige spørsmål, ikke minst når det gjelder sanksjonspolitikken, er Sikkerhetsrådets fem faste medlemmer delt i to. På den ene siden står Frankrike, Russland og Kina, på den andre Storbritannia og USA. Splittelsen til tross er det gjort flere forsøk på å få FN tilbake på banen.

Det første forsøket stammer fra et kanadisk forslag som ble framlagt for Sikkerhetsrådet tidlig på vinteren i 1999. Forslaget gikk ut på å utnevne tre internasjonale ekspertpaneler: Ett panel tok for seg den humanitære situasjonen, et annet fikk i oppgave å levere en rapport om Iraks produksjon og lagring av kjemiske og biologiske våpen, og det siste panelet vurderte framdriften i Iraks betaling av

å besvare spørsmålet, men de avsløringene som senere har kommet om samarbeidet mellom UNSCOM og amerikansk etterretning, gjør det svært sannsynlig at Cohen på dette tidspunktet trodde at USA visste hvor Hussein oppholdt seg.

24 Se f.eks. Hersh (1999) om Primakovs forhold til Irak.

krigsskadeerstatning og rapportering av forsvunne personer etter Golfkrigen i 1991. Etter tre måneders arbeid la de enkelte ekspertpanelene fram sine rapporter og forslag. Sikkerhetsrådet greide imidlertid ikke å enes om hvordan de ulike forslagene burde implementeres.

Mye av den interne uenigheten i Sikkerhetsrådet dreier seg om hvorvidt, og eventuelt hvordan, rådet bør etterkomme de krav Irak stiller for at FNs våpeninspektører skal få vende tilbake. Frankrike, Russland og Kina har i flere år signalisert at de ønsker omfattende justeringer av de økonomiske straffesanksjonene. USA og Storbritannia har vært langt mer skeptiske, og har lenge avvist forslag som innebærer at sanksjonsregimet benyttes som et forhandlingskort overfor Irak. Men dette synet er gradvis blitt moderert: Det første skrittet ble tatt av Storbritannia i juni i fjor da den britiske FN-ambassadøren sammen med sin nederlandske kollega la fram en skisse for en ny Irak-politikk. I korthet går forslaget ut på at Sikkerhetsrådet opphever restriksjonene på irakisk oljeeksport mot at Bagdad tillater en ny FN-kommisjon å gjennomføre våpeninspeksjoner i landet. Russland og Kina, med støtte fra Frankrike, besvarte dette forslaget med å presentere et alternativt resolusjonsutkast. I denne skissen oppheves alle sanksjonene umiddelbart, både import- og eksportembargoen. I stedet etableres det et nytt og mer moderat nedrustningsregime i Irak. Forslaget ble umiddelbart avvist av USA, samtidig som irakerne gjorde det klart at de ikke ville tillate våpeninspektører hvis ikke alle straffesanksjonene ble opphevet med umiddelbar virkning.

Lengre enn til skissebordet kom Sikkerhetsrådet altså ikke, i denne omgang. Men prosessen var i gang, og amerikanerne hadde for første gang antydning at de kunne gå med på å revurdere deler av sanksjonspolitikken. På denne bakgrunnen ble det i løpet av høsten 1999 gjennomført en rekke forhandlingsrunder i Sikkerhetsrådet. Resultatet var sikkerhetsrådsresolusjon 1284. Her tilbyr rådet å oppheve alle ikke-militære sanksjoner overfor Irak for perioder på inntil 120 dager om gangen. Betingelsen er at Irak demonstrerer samarbeidsvilje og tillater at en nyetablert våpeninspektørkommisjon (UNMOVIC) får komme inn i landet. I resolusjon 1284 oppheves også, med umiddelbar virkning, taket på eksport av irakisk olje for innkjøp av mat og medisin. I tillegg oppheves noen av de restriksjonene som i 1991 ble innført på salg av jordbruksvarer og medisinske produkter, som i sin tid ble inkludert i sanksjonsregimet fordi de ble antatt å kunne bli brukt til militære formål (se f.eks. resolusjon 687, §24 a-d).

Sikkerhetsrådet stemte over denne resolusjonen 17. desember i fjor. Men allerede før avstemningen tok til, var det klart at Kina, Russland og Frankrike ville avstå fra å stemme, og at Irak uansett ville avvise hele forslaget. Følgelig ble resolusjonen vedtatt med stemmene til bare to (USA og Storbritannia) av Sikkerhetsrådets fem faste medlemmer. Resolusjonen står dermed politisk sett relativt svakt og bidrar ikke til å øke det internasjonale samfunnets press på Irak. Heller det stikk motsatte: Fra og med resolusjon 1284 har den interne striden om FNs Irak-politikk fått boble opp til overflaten, og den politiske uenigheten mellom vetomaktene er på sett og vis blitt formalisert.

Frankrike, Russland og Kinas begrunnelse for å avstå fra å stemme over resolusjon 1284 er at teksten er for uklar mht. hva som skal til for å oppheve sanksjonene. I resolusjonen heter det ganske enkelt at Irak må samarbeide «...in all respects». Utover dette finnes det få spesifikke kriterier. Betingelsen for en framtidig opphevelse av sanksjonene blir dermed i stor grad et spørsmål om fortolkning. Og på dette punktet er det ingen enighet. Det amerikanske synet er at Irak ikke bare må samarbeide med FNs våpeninspektører, men i tillegg dokumentere at landet ikke lenger sitter på kjemiske og biologiske våpen (Reuters 13/12-99). Frankrike, Russland og Kina er skeptiske til en slik fortolkning og har uttrykt bekymring for at USAs utlegning av den vage ordlyden åpner for å håndheve sanksjonsregimet på ubestemt tid (ABC 14/12-99). Iraks offisielle begrunnelse for å avvise resolusjon 1284 følger noe av det samme resonnementet. Irak hevder blant annet at resolusjonen i praksis vil bli brukt som en begrunnelse for å iverksette nye bombeangrep mot Bagdad, i tillegg til at UNMOVIC, i likhet med sin forgjenger UNSCOM, vil bli misbrukt av amerikansk etterretning. Men det kan selvsagt også tenkes et annet motiv for Bagdads vegring mot nye våpeninspeksjoner, nemlig at Irak i løpet av nesten to år uten våpeninspeksjoner har rukket å gjenoppbygge deler av sin militærmakt (se over).

Framtiden for resolusjon 1284 er for øyeblikket høyst usikker. Sikkerhetsrådet har riktignok etter noen måneders vakling greid å utpeke en leder for FNs nye våpeninspektørlag UNMOVIC, den svenske diplomaten Hans Blix. Men Blix og hans mannskap befinner seg ennå langt fra Bagdad. Irak har riktignok ikke stengt døren helt. Ifølge det offisielle irakiske nyhetsbyrået INA skal Iraks visepresident, Taha Yassin Ramadan, ved flere anledninger ha antydnet at Irak er beredt til å gå i dialog med Washington under forutsetning av at dette skjer «...as mutual bilateral interests and not a dialogue between

master and slave» (CNN 18/4-00). En talsmann for USAs utenriksdepartement har besvart utspillet med at man ikke vil starte noen som helst dialog med Irak så lenge Hussein fortsatt er president. Ramadans utspill, hevder den samme talsmannen, er å regne som et forsøk på å «sow dissension in the international coalition by trying to appear conciliatory» (Associated Press 18/4-00). Nok en gang synes Washington å signalisere at de ser regimeendring og isolasjon som eneste løsning på konflikten med Irak.

Stormaktenes interessekamp

Omtrent her står altså det politiske spillet: På den ene siden uenighet mellom vetomaktene i Sikkerhetsrådet, på den andre siden irakisk motvilje mot enhver løsning som ikke umiddelbart, og uten betingelser, opphever de økonomiske sanksjonene. Når Sikkerhetsrådet har havnet i dette uføret, skyldes det en rekke forhold. Noen av disse er allerede nevnt, som for eksempel omleggingen av USAs Irak-politikk, uenighet om sanksjonspolitikken framtid, samt Iraks begrensede vilje til å underkaste seg Sikkerhetsrådets vedtak. Det meste av dette er likevel bare symptomer. Symptomer som tilslører at hovedproblemet verken er å finne i Sikkerhetsrådet eller, for den saks skyld, bare i Washington. For det er ikke bare USA som er fordypet i sine egne særinteresser:

i) Irak og sanksjonenes retoriske backlash

Det er lite som tyder på at regimet i Bagdad har særlig mye å tjene på en umiddelbar og begrenset justering av straffesanksjonene. Tvert imot taler mye for at de siste årenes kritikk av sanksjonene har styrket Husseins regime. Slik Kofi Annan nylig påpekte, står FN i fare for å tape «the propaganda war about who is responsible for the situation – president Saddam Hussein or the United Nations» (UN press briefing, 24. mars 2000). Paradoksalt nok har FNs sanksjonsregime og Sikkerhetsrådets manglende evne til å dempe sanksjonenes humanitære konsekvenser ved å justere sanksjonspolitikken, blitt Husseins viktigste politiske kort. Hussein synes for eksempel å ha lite å tjene på at «olje for mat»-programmet skal framstå som noen suksess.²⁵ For Bagdad kan det være langt mer

25 UNICEF hevder i en rapport fra august 1999 at Hussein må gis hovedansvaret for at mat og medisin som blir innkjøpt gjennom «olje for mat»-programmet, ikke blir omfordelt i henhold til forskriftene. Se UNICEFs *Iraq Child and Maternal Mortality Surveys*, 12. August 1999.

opportunt å håpe på at folkelig motstand mot sanksjonene, særlig i Midtøsten, vil presse enkeltstater til unilateralt å bryte med FNs sanksjonsregime snarere enn å gå med på minnelige løsninger som innebærer en betinget og begrenset opphevelse av sanksjonene. For øyeblikket er Kuwait den eneste arabiske staten som synes å være fast bestemt på å stå ved Sikkerhetsrådets vedtak.

Dessuten: Parallelt med at den multilaterale kanalen tømmes for politisk betydning, styrkes de unilaterale båndene mellom Irak og omverdenen. Irak har inngått avtaler om ulike former for økonomisk samarbeid med en lang rekke land, deriblant Indonesia, Pakistan, Hviterussland, Jugoslavia, Sri Lanka og Venezuela i tillegg til Frankrike, Russland og Kina. Det er for så vidt talende for denne utviklingen at mens visestatsminister Tareq Aziz i juli ble anklaget for krigsforbrytelser av en britisk organisasjon (Indict), var Aziz selv i Moskva hvor han ble tatt imot av president Putin. Og Putin lovte fortsatt russisk støtte til Irak, både i og utenfor Sikkerhetsrådet (Interfax 26/7-00).²⁶ Det samme lovte Venezuelas president Hugo Chavez da han som første statsleder siden Golfkrigen i 1991 avla Bagdad et offisielt besøk i august i år.

ii) Frankrike/Russland/Kina og oljekontrakter

Irak besitter verdens nest største kjente olje- og gassforekomster. De siste årene har det vært en betydelig internasjonal konkurranse om å få adgang til disse naturressursene, enten som operatør eller som utstyrsleverandør. Den russiske, franske og kinesiske regjeringen har på vegne av flere nasjonale oljeselskaper (Lukoil, Agip, Gaz de France, Elf m.fl.) allerede inngått flere store avtaler om å starte olje- og gassutvinning så snart sanksjonene heves. Irak bruker dette som politisk pressmiddel: Det kom ikke minst til uttrykk i forbindelse med de innledende drøftingene av resolusjon 1284, da Irak gjorde det klart at avtalene med de tre vetomaktene vil kunne bli opphevet dersom de stemte for forslag som ikke opphever sanksjonene straks våpeninspektørene er tilbake i Irak (Reuters 15. november 1999).

²⁶ Under krigen i Kosovo i 1999 ble et russisk transportfly tvunget til å lande i Sentral-Asia. I lasten skal det ha vært 32 motorer til MIG jagerfly. Den gangen ble det antydnet at motorene var på vei til Beograd. I ettertid er det imidlertid blitt spekulert i om disse motorene i stedet var på vei til Bagdad (se Hersh 1999).

iii) USA og det sikkerhetspolitiske utsynet

Som vi har sett peker flere forhold i retning av at USA har styrket sin unilaterale politikk vis-à-vis Irak, og tilsvarende tonet ned den multilaterale politikken. Men også en del innenrikspolitiske forhold synes å ha betydning for USAs politikk i Sikkerhetsrådet: I USA skal det være presidentvalg, og Clinton-administrasjonen står under kryspress. I februar signerte 70 demokratiske og uavhengige kongressrepresentanter et brev som krever en oppmykning av Irakpolitikken (Thune 2000). Månedet etter ble det sendt nok et brev fra demokratiske representanter til president Clinton, denne gangen for å be om at grepet om Hussein må strammes. Clinton forsøker å balansere mellom disse to leirene og synes å ha funnet et slags balansepunkt nettopp ved å gå inn for Sikkerhetsrådets resolusjon 1284 – som allerede før den ble vedtatt var avvist av Bagdad. For han kan nå berolige sanksjonskritikerne ved å henvise til at man har forsøkt å justere sanksjonsregimet, og på samme tid underskrive på kravet om en kompromissløs politikk, i forvisning om at den nye resolusjonen vil ivareta *status quo*.

Til dette kommer i tillegg en strukturell faktor som også virker begrensende på Clinton-administrasjonens handlingsrom overfor Irak. Slik blant andre James Der Derian (1995:39-41) hevder har Irak, og særlig Saddam Hussein, fylt en vesentlig del av det sikkerhetspolitiske tomrommet som oppsto i amerikansk utenrikspolitikk etter den kalde krigen. Av alle de nye fiendebildekonstruksjonene som fulgte straks etter den kalde krigen («war on cocaine» og «clash of civilization» m.fl.), er Irak det som kanskje har stått sterkest, og er en vedvarende kilde både til å forme og å legitimere amerikansk forsvarspolitikk (ibid.). Enhver administrasjon i Washington vil derfor, selv om man isolert skulle ønske noe annet, finne det svært vanskelig å gjøre innrømmelser overfor et regime som inngår som en helt sentral del av amerikanernes trusselforståelse. Og det hele blir ikke noe enklere ved at regimet i Bagdad i tillegg utgjør en hovedbegrunnelse for USAs planlagte nasjonale rakettforsvar (NMD).

Sanksjonspolitikkenes vanskelige vesen

Nestoren innenfor studiet av sanksjonspolitikk, Margaret P. Doxy (1996:9), definerte for noen år siden internasjonale sanksjoner som «penalties threatened or imposed as a declared consequence of the target's failure to observe international standards or international obligations». I praksis dreier dette seg om et helt sett av ulike virkemidler – alt fra rent diplomatiske instrumenter (jfr. EUs sank-

sjoner mot Østerrike) til boikotter av bestemte varer og generelle økonomiske sanksjoner og handelsblokader.

Sanksjoner er langt fra noe nytt fenomen i internasjonal politikk. Den amerikanske statsviteren og filosofen Michael Walzer (1977:160) omtaler økonomisk krigføring ganske enkelt som «den oldest form of total war». Går man riktig langt tilbake, for eksempel til tiden rett forut for den peloponnesiske krig (431-404 f.Kr), finner man illustrativt nok dikteren Aristofanes som besynger «den vismann Perikles'» blokade av Megara: «...Megaerne skal ikke besøke vårt land, ikke handle på våre markeder, og ikke seile på våre hav» (se Simons 1999:13-4).

I moderne tid fikk økonomisk krigføring som politisk virkemiddel sitt virkelige gjennombrudd fra og med de amerikanske koloniernes boikott av britiske varer etter 1765. Bare i tiden etter den første verdenskrig er ulike former for sanksjoner tatt i bruk drøyt 170 ganger (Baldwin 1999: 80).²⁷

Det som allikevel særmerker 1990-tallets sanksjonspolitik, er oppblomstringen av «kollektive sanksjoner». Kollektive sanksjoner vil si at det ikke er enkeltstater (unilaterale sanksjoner) eller grupper av stater (multilaterale sanksjoner), men Sikkerhetsrådet, med henvisning til FN-paktens artikkel 41 og 42 som oppretter et sanksjonsregime som er formelt bindende for alle FNs medlemsstater. På 1990-tallet tok FNs sikkerhetsråd i bruk sanksjonsvirkemidlet mot 12 stater og grupperinger.²⁸ Til sammenlikning innførte FN sanksjoner kun to ganger i hele perioden fra 1945 til 1990 – mot Rhodesia i 1966 og mot Sør-Afrika i 1977. På denne bakgrunn er det derfor mulig å snakke om 1990-tallet som FNs *sanksjonstid* – tiåret da økonomisk tvangsmakt framsto som et potent virkemiddel for å håndheve Sikkerhetsrådets mandat om å ivareta internasjonal fred og sikkerhet. Dette har medført en flom av alt fra akademiske analyser til pamfletter og kommentarer om økonomiske

27 Blant de mest omfattende sanksjonsregimene er: Sanksjonene mot Italia (1935-36) etter landets invasjon av Abessinia (Etiopia), Sovjetunionens sanksjoner mot Jugoslavia fra 1948 til 1955, USAs unilaterale sanksjoner mot Cuba fra og med 1960, samt OASs (Organisasjonen av amerikanske stater) multilaterale sanksjoner mot Cuba fra 1962 til 1975, sanksjonene mot Sør-Afrika (1961-94), og en rekke internasjonale sanksjoner mot Argentina etter landets okkupasjon av Falklandsøyene i april 1982. For en analyse av disse og flere andre se Doxey (1996:16-47).

28 Disse landene er: Irak (1990), Jugoslavia (1991, 1992 og 1998), Libya (1992), Liberia (1992), Somalia (1992), deler av Kambodsja (1992), Haiti (1993), UNITA i Angola (1993, 1997 og 1998), Rwanda (1994), Sudan (1996), Sierra Leone (1997) og Afghanistan (1999).

sanksjoners beskaffenhet.²⁹ Og i sentrum av det meste står Irak. Den viktigste årsaken til dette er Irak-sanksjonenes humanitære slagside – det urovekkende misforholdet mellom sanksjonenes betydelige innvirkning på det irakiske samfunnet og begrensede effekt på Bagdads politiske disposisjoner.

Nettopp dette misforholdet – det bl.a. Thomas Weiss (1997) har omtalt som sanksjonspolitikken ubalanse mellom «political gain» og «civilian pain» – har gjort sanksjoner til et av de mest kontroversielle spørsmålene i FNs politikk på 1990-tallet. Det er åpenbart at straffesanksjonene har hatt alvorlig innvirkning på sivilbefolkningens ernæring, kosthold og generelle levestandard i Irak (se f.eks. Graham-Brown 1999 og Cortright & Lopez 2000). Hvor dramatiske straffesanksjonenes ringvirkninger har vært, er det imidlertid uenighet om.³⁰ I løpet av 1995 ble det offentliggjort flere rapporter som tegnet et svært dystert bilde av samfunnsutviklingen i Irak. I en analyse konkluderte for eksempel FNs matvareorganisasjon (FAO) med at det hadde skjedd en betydelig økning av barnedødeligheten for barn under fem år, og at det meste av dette var et direkte resultat av sanksjonene, ikke ettervirkninger av Golfkrigen slik det tidligere hadde blitt hevdet. På denne tiden, altså på midten av 1990-tallet, hadde Irak-sanksjonene allerede fått bred dekning bl.a. i *New York Times* og i CBS' dokumentarserie *60 Minutes*. Bakgrunnen for dette var en artikkel som ble trykket i det velrenommerte medisinske tidsskriftet *Lancet* (Journal of the British Medical Association) i desember 1995. Artikkelen var skrevet av forskerne Sarah Zaidi og Mary C. Smith-Fawzi (1995), og konkluderer med at sanksjonene mest sannsynlig hadde kostet 567.000 irakiske barn livet. Dette tallet er nesten identisk med det som blir brukt av irakiske myndigheter, og som nå i 2000 hevdes å ha passert 1.3 millioner (Reuters 25/8-00). Flere uavhengige medisinske forskere har imidlertid satt spørsmålsteget ved disse tallene. Professor Richard Garfield (1999) ved Columbia-universitetet i New York har foretatt det eneste uavhengige systematiske (og mest pålitelige) studiet av barnedødeligheten i Irak mellom 1990 og 1998. Han konkluderer med at drøyt 230.000 barn under fem år har mistet livet siden 1991, og at 3/4 av dødsfallene skyldes sanksjonene.³¹

29 For akademisk litteratur se Cortright & Lopez (2000), Crawford & Klotz (1999), Doxy (1996), Graham-Brown (1999), Selden (1999), Weiss m.fl. (1997), Pape (1997), Haass (1997) og Baldwin (1999). Se også spesialnummer av *Security Studies*, Vol. 9, No. 1/2, 1999/2000.

30 Se Amatzia Baram (2000:195-214) for en kritisk diskusjon av ulike anslag.

31 Ifølge en rapport fra FNs generalsekretær Kofi Annan er omkring 25% av

Hvorvidt det nøyaktige tallet er det ene eller det andre, er et spørsmål av nærmest abstrakt akademisk interesse. Lidelsen til den irakiske sivilbefolkningen er enorm, og for deler av FN-systemet er situasjonen politisk uakseptabel.³² Som nevnt har Sikkerhetsrådet i noen grad forsøkt å lindre sanksjonenes skadevirkninger gjennom det såkalte «olje for mat»-programmet. Men programmet har flere skavanker: Volumet har til nå vært for lite, FN-komiteen («661-komiteen») som skal godkjenne alle innkjøp, er tidvis blokkert av politisk uenighet, og Bagdad er langt fra forbilledlig mht. å fordele mat og medisiner til sivilbefolkningen. I tillegg er det, som vi har sett, all mulig grunn til å mistenke Hussein for å bruke sanksjonene til å samle politisk støtte. Og han kan derfor ha begrenset interesse av at «olje for mat»-programmet skal framstå som en suksess.

Paradokset ved FNs sanksjonspolitik er at all den tid politikere fortsetter med å iverksette og argumentere for sanksjoner,³³ så tiltar ekspertenes skepsis overfor sanksjoner som et effektivt utenrikspolitisk instrument (se Baldwin 1999, Blanchard & Ripsman 2000:222). I en ofte sitert analyse hevder Robert Pape (1997:91) illustrerende nok at flertallet av de studiene som støtter opp under sanksjonspolitikken påståtte effektivitet, «is seriously flawed». Richard Haass (1997:75) sier noe av det samme: «with few exceptions, the growing use of economic sanctions to promote foreign policy objectives is deplorable».

Kvantitative studier har vist at det langt fra er noen entydig sammenheng mellom økonomisk straff og politisk gevinst. Av ca. 170 sanksjonsregimer i tiden etter første verdenskrig har bare ca. 30% hatt målbar effekt (Hufbauer, Schott & Elliott 1990). Når det gjelder FNs kollektive sanksjoner – hvor målsettingen ofte har vært svært ambisiøs – er effektiviteten sannsynligvis langt lavere (Cortright & Lopez 2000, Weiss 1997). Samtidig er potensialet for betydelige humanitære skadevirkninger trolig større siden kollektive sanksjoner normalt vil bety at de land det sanksjoneres mot, ikke har alternative handelspartnere de kan ty til. Sør-Afrika trekkes gjerne fram som et eksempel for å underbygge at sanksjonspolitikken kan være vellykket (se f.eks Crawford 1997). Men Sør-Afrika er atypisk for

menn og kvinner alvorlig underernært. (Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 10 of Security Council Resolution 1153 (1998)).

32 I 1999 trakk FNs humanitære koordinator for Irak, Denis Halliday, seg i protest. Det samme gjorde hans etterfølger Hans von Sponeck våren 2000.

33 Sånn sett er det noe overraskende at tidligere utenriksminister og statsminister Kjell Magne Bondevik ukritisk kan be om at det internasjonale samfunnet må igangsette generelle økonomiske sanksjoner mot Burma (*Dagsnytt 18*, 24/8-00).

så vidt som de som ble hardest rammet av sanksjonen (det svarte flertall), selv ønsket sanksjonene.

Hva er så sanksjonsvirkemiddelets svakhet? Det opplagte problemet er at det er et utpreget indirekte tvangsmiddel. Den politiske eliten som man søker å påvirke, har vist seg å være langt på vei immun overfor sanksjonenes skadevirkninger. Det er de svakeste, de mest sårbare, barn og gamle, de som ikke har skyld i situasjonen, som rammes hardest. Begrunnelsen for bruk av sanksjoner må dermed i hovedsak baseres på en forestilling om at en degradering av sivilbefolkningens materielle kår over tid vil undergrave det sittende regime, eller påvirke dets politiske disposisjoner. Sanksjonsvirkemiddelet forutsetter med andre ord en sammenheng mellom sivilbefolkningens kår og regimets politiske utsyn. Men såframnt man har å gjøre med regimer som ikke er fundert på folkelig oppslutning, vil denne koblingen sjelden være til stede. Økonomiske sanksjoner vil derfor ofte innebære at et regime, som allerede er erklært «inhumant», tilføres et instrument som gir regimets politiske disposisjoner økte materielle konsekvenser for sivilbefolkningen. Det er dette som har skjedd i Irak. Og det er dette som gjør det overmåte vanskelig å stable på beina et etisk forsvar for FNs Irak-sanksjoner. Sanksjonspolitikken lever ikke opp til tanken om at det må være samsvar mellom en politikks formål og dens konsekvenser – det såkalte «proporsjonalitetsprinsippet».

Det kan selvsagt innvendes at generelle økonomiske sanksjoner vil ha effekt overfor land som har et demokratisk valgt regime, fordi den politiske elitens legitimitet dermed er betinget av sivilbefolkningens materielle levekår. Dette er imidlertid langt fra en uproblematisk spådom. Sanksjoner har nemlig ofte vist seg å ha en bestemt bivirkning: De fungerer som et redskap regimet kan bruke for å vekke patriotiske følelser og samle befolkningen mot omverdenen. Allerede økonomen John Maynard Keynes omtalte dette fenomenet da han advarte om at krigsoppgjøret med Tyskland etter den første verdenskrig ville kunne stimulere til økt tysk nasjonalisme. Som vi har sett er også dette en del av fortellingen om Irak, og en av hovedårsakene til at regimet i Bagdad i dag synes å være lite villig til å kompromisse for å få sanksjonene opphevet.

Avslutning

Hva betyr alt dette? Det betyr at politikere bør utrustes med en betydelig skepsis overfor generelle økonomiske sanksjoner – sanksjoner som vedtas og gjennomføres uten grundige analyser av det

aktuelle regimet, og uten at sanksjonsinstrumentet tilpasses den spesifikke samfunnsmessige konteksten. For fremtiden vil det være nødvendig for FN å utvikle beslutningsprosesser som inkluderer nærgående analyser av sammenhengen mellom sanksjonspolitikken mål, det regimet man står overfor, og ulike relevante sanksjonsformer. Slike analyser vil antakelig bety at sanksjonsinstrumentet, særlig utstrakte økonomiske sanksjoner, vil vise seg langt mindre anvendbare enn hva mange til nå har forutsatt. Politisk vil dette selvsagt være frustrerende – sanksjoner har lenge vært et lettvtint og relativt kostnadsfritt instrument for å symbolisere politisk handlingsvilje der denne viljen er haltende.

I etterkant av den kritikken som er blitt framsatt mot 1990-tallets sanksjonspolitikk, er det framført en rekke forslag om hvordan framtidens sanksjoner bør utformes. Et forslag er såkalte «målrettede sanksjoner» (Cortright & Lopez 2000:239). Dette er fellesbetegnelsen for en sanksjonspolitikk hvor man etterstreber begrensede sanksjonsformer som søker å ivareta sivilbefolkningens immunitet – å skille mellom befolkning og regime – ved å rette virkemidlet mer direkte inn mot den politiske eliten eller begrense sanksjonene til visse kritiske produkter/teknologi. Eksempler på slike sanksjoner er begrensninger av et regimes finansielle disposisjoner, konfiskering av bankkontoer/eiendom, våpenembargo etc. Et annet forslag til begrensede sanksjonsformer er sanksjoner som rettes inn mot en stats nasjonale selvbylde og selvopppfattelse (f.eks. idretts- og kulturboikotter). Flere observatører har påpekt at det var nettopp denne delen av sanksjonsregimet overfor Sør-Afrika som hadde størst effekt ved at den var med på å undergrave den hvite minoritetens kollektive selvbylde (Crawford & Klotz 1999).

Jeg begynte denne artikkelen med en spissformulering. Jeg hevdet at dersom det er riktig at den Golfkrigen som sluttet i 1991, etablerte og definerte innholdet i det som den gang ble omtalt som «den nye internasjonale orden», så har den Golfkrigen som begynte i 1991, vært denne ordenens negasjon. Om ikke annet så gjelder dette i det minste for samarbeidsklimaet i Sikkerhetsrådet, og tilliten til økonomiske sanksjoner som et effektivt og relativt kostnadsfritt virkemiddel. La meg oppsummere:

Konkurrerende internasjonale strategier: De to siste årene er kjennetegnet av en tiltakende spenning mellom to ulike internasjonale strategier overfor Irak. Den ene er multilateral, ledes av Sikkerhetsrådet i FN og tar i bruk sanksjoner og diplomatiske virkemidler for å tvinge Irak til å destruere lagre og produksjons-

steder for masseødeleggelsesvåpen. Den andre er unilateral, ledes av Washington og tar i bruk militære og finansielle midler for å undergrave regimet i Bagdad.

Sanksjonspolitikkenes vanskelige vesen: Etter ti år er det vanskelig å finne rimelige moralske eller realpolitiske argumenter for å fortsette sanksjonene overfor Irak i sin nåværende form. Når Sikkerhetsrådet likevel ikke har maktet å foreta nødvendige justeringer av sanksjonsregimet, skyldes dette særlig tre forhold: i) Regimet i Irak har lite å tape på at sanksjonene vedvarer, ii) USA har i praksis erstattet en multilateral politikk med en unilateral, og iii), Sikkerhetsrådet er midlertidig blokkert pga. at rådets faste medlemmer (og langt fra bare USA) er fordypet i sine egne nasjonale særinteresser.

For øyeblikket er det vanskelig å se at Irak-konflikten kan løses (forsvarlig, snarlig eller fredelig) på noen annen måte enn gjennom diplomati. En diplomatisk løsning avhenger imidlertid i all vesentlig grad av USA og Irak. Dilemmaet er imidlertid følgende: Husseins regime har liten grunn til å gjøre innrømmelser. Sanksjonenes humanitære slagside er blitt et viktig politisk kort for regimet, og stimulerer for tiden til økt oppslutning. Clinton-administrasjonen har på sin side akseptert og foreslått enkelte justeringer av sanksjonsregimet, men innenrikspolitiske forhold virker begrensende på USAs handlingsrom. Det ene har å gjøre med intern uenighet om USAs Irak-politikk. Det andre er knyttet til representasjonen av Irak og Saddam Hussein som det sentrale fiendebildet i amerikansk sikkerhetspolitikk. Og man forhandler ikke med fiendebilder, selv ikke når det vil være fornuftig realpolitikk og moralsk forsvarlig.

Litteratur

- Arkin, William (1999) «The Difference Was in the Details», *Washington Post*, 17. januar 1999.
- Baldwin, David A. (1999) «The Sanctions Debate and the Logic of Choice», *International Security*, Vol. 24, No. 3.
- Baram, Amatzia (2000) «The Effect of Iraqi Sanctions: Statistical Pitfalls and Responsibility», *The Middle East Journal*, Vol. 54, No. 2.
- Bender, Bryan & Andrew Koch (2000) «Poisoned Cigars, Perhaps?», *Jane's Defence Weekly*, 12. April 2000.
- Blanchard, Jean-Marc F. & Norrin M. Ripsman (2000) «Asking the Right Question: When Do Economic Sanctions Work Best?», *Security Studies*, Vol. 9, No. 1/2.
- Byman, Daniel (1999) «Proceed with Caution: U.S. Support for the Iraqi Opposition», *The Washington Quarterly*, Vol. 22, No. 2, 1999.

- Cordesman, Anthony H. (1999) *Iraq and the War of Sanctions*. London: Praeger.
- Cortright, David & George A. Lopez (2000) *The Sanctions Decade. Assessing UN Strategies in the 1990s*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Crawford, Neta & Audie Klotz (1999) *How Sanctions Work. Lessons from South Africa*. London: Macmillan.
- Di Giovanni, Janine (2000) «The Enemy of Our Enemy», *The New York Time Magazine*, 20. februar 2000.
- Der Derian, James (1995) «The Value of Security: Hobbes, Marx, Nietzsche and Baudrillard», i Ronnie D. Lipschutz (red.) *On Security*. New York: Columbia University Press.
- Doxy, Margaret P. (1996) *International Sanctions in Contemporary Perspective*. London: Macmillan Press.
- Garfield, Richard (1999) *Morbidity and Mortality Among Iraqi Children from 1990 to 1998: Assessing the Impact of Economic Sanctions*, Occasional Paper Series 16:Op:3.
- Gellman, Barton (1999) «U.S. Spied on Iraq Via U.N.», *Washington Post*, 2. mars, 1999.
- Graham-Brown, Sarah (1999) *Sanctioning Saddam. The Politics of Intervention in Iraq*. London: I. B. Tauris.
- Haass, Richard N. «Sanctioning Madness», *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 6.
- Hersh, Seymour M. (1999) «Saddam's Best Friend. How the C.I.A. made it a lot easier for the Iraqi leader to rearm», *The New Yorker*, 5. april 1999.
- Hoskins, Eric (1997) «The Humanitarian Impacts of Economic Sanctions and War in Iraq» i Weiss, Cortright, Lopez & Minear (red.) *Political Gain and Civilian Pain*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Hufbauer, Gary C., Jeffrey J. Schott & Kimberly Ann Elliott (1990) *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington: Institute for International Economics.
- Ignatieff, Michael (2000) *Virtual War. Kosovo and Beyond*. London: Chatto & Windus.
- Pape, Robert A. (1997) «Why Economic Sanctions Do Not Work», *International Security*, Vol. 22, No. 2.
- Priest, Dana (1999) «U.S. Planes Intensify Iraq Strikes», *Washington Post*, 2. mars 1999.
- Ritter, Scott (1999) *Endgame. Solving the Iraq Problem – Once and for All*. London: Simon & Schuster.
- Saddam Hussein's Iraq* (1999) Prepared by the U.S. Department of State, 13. september 1999.
- Selden, Zachary (1999) *Economic Sanctions as Instruments of American Foreign Policy*. Westport: Praeger.
- Simons, Geoff (1999) *Imposing Economic Sanctions*. London: Pluto Press.
- The United Nations Blue Books Series (1996) *The UN and the Iraq-Kuwait Conflict 1990-1996*. New York: United Nations Department of Public Information.
- Thune, Henrik (2000) «Irak og FN ved sanksjonstiarets slutt», *Aftenposten*, 5. august.
- Venter, Al J. (1999) «New-Era Threat: Iraq's Biological Weapons», *Middle East Policy*, Vol. VI, No. 4.

- Visser, Reidar (1997) *The Crisis in Northern Iraq*. NUPI working paper, No. 572.
- Walzer, Michael (1977) *Just and Unjust Wars. A Moral Argument with Historical Illustrations*. New York: Basic Books.
- Weiss, Thomas *et al.* (1997) *Political Gain and Civilian Pain. Humanitarian Impacts of Economic Sanctions*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Weller, Marc (1999) «The US, Iraq and the Use of Force in a Unipolar World», *Survival*, Vol. 41, No. 4, 1999-2000.
- Zaidi, Sarah & Mary C. Smith-Fawzi (1995) «Health of Bagdad's Children», *Lancet* 346, No. 8988:1485.

Conference Proceedings

Militærmaktseminaret 1999

Bruk av militærmakt i det 21. århundre

Red.: Håvard Klevberg

Kosovo-krisen har åpenbart mangler ved Forsvaret med hensyn til deltakelse i internasjonale operasjoner. Samtidig har norsk sikkerhetspolitikk i liten grad vært gjenstand for omprøving og debatt etter den kalde krigen.

Forsvarets stabsskole (FSTS) og Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) samarbeidet høsten 1999 om å avholde seminar om norsk sikkerhet: Militærmaktseminaret tok for seg aktuelle problemstillinger og utfordringer fra spenningsfeltet mellom politisk og militært nivå i en militærteoretisk ramme. Forsvaret befinner seg nå, ti år etter den kalde krigen, i en viktig fase da mange avgjørelser skal tas. FSTS og NUPI ønsker at Militærmaktseminaret skal bli en tradisjon som kan bidra til at avgjørelsene blir best mulig.

Tittel: Militærmaktseminaret 1999.
Bruk av militærmakt i det 21. århundre
ISBN: 82 7002 152 0
Pris: kr 100 (+ porto)

Tel: [+ 47] 22 05 65 00
Fax: [+ 47] 22 17 70 15
E-post: pub@nupi.no
Internett: www.nupi.no

Postadresse: NUPI
Postboks 8159 Dep.
0033 Oslo
Grønlandsleiret 25

Mot nye og farlegare formar for terrorisme?

Trender og utviklingstrekk ved moderne terrorisme

Brynjar Lia (f. 1966) er cand.philol. frå UiO og er tilsett som forskar ved FFI på Kjeller.

Innleiing

Fokuset på terrorisme som tryggingpolitisk utfordring har auka etter at den kalde krigen tok slutt.¹ Ei rekkje nasjonar i NATO-alliansen, i første rekkje USA, understrekar sterkare enn nokon gong den trusselen som terrorisme kan representere. I NATO-samanheng har USA ivra for at bekjemping av terrorisme må bli ei ny oppgåve for alliansen.² Årsakene til dette er ikkje berre at bortfallet av den strategiske utfordringa frå aust har ført til ei reorientering mot det som tidlegare var underordna truslar. Som vi skal sjå, er det fleire utviklingstrekk som kan tyde på at terrorisme i nokre tilfelle kan framstå som ei meir strategisk og nasjonal trygging utfordring enn tidlegare. I første rekkje er dette knytt til den aukande faren for terrorisme med masseødeleggingsvåpen (MØV) og det aukande potensialet for omfattande åtak på kritisk infrastruktur.³

Denne artikkelen⁴ tek sikte på å diskutere nye utviklingstrekk

- 1 Forfattern rettar ein takk til Dr. Jan Oskar Engene ved Universitetet i Bergen for konstruktiv kritikk av eit tidlegare utkast til dette manuset og ein takk til Olav Lia og NUPIs språkkonsulent for rettleiing og språkvask.
- 2 «Washington Summit Initiative: Combating Terrorism – A New NATO Mission Area». *US Policy Paper*, desember 1999.
- 3 Den aukande faren for terrorisme med MØV er den viktigaste årsaka til at terrorisme blir sett på som ei viktigare utfordring for NATO enn tidlegare. Todd Sandler (1997: 326).
- 4 Denne artikkelen bygger i hovudsak på eit notat som vart skriva på oppdrag frå Sårbarhetsutvalget og tok sikte på å gi eit kort oversyn over terrorisme som tryggingpolitisk utfordring med vekt på endringar i utviklinga innan internasjonal terrorisme, terrortrusselen i Norge og kva hovudutfordringar norske styresmakter står overfor når det gjeld handteringa av denne type truslar. Artikkelen

ved moderne terrorisme med eit særskilt fokus på terrortrusselen mot sivil infrastruktur. Emnet har lenge vore på den tryggingspolitiske agendaen internasjonalt, og i Norge har temaet blitt særleg aktualisert gjennom bl.a. Sårbarhetsutvalgets innstilling der nye truslar mot sårbar infrastruktur står sentralt. Artikkelen gir eit kort oversyn over forskinga på terrorisme, skisserer moglege trendar innan moderne terrorisme og diskuterer i kva grad den låge førekomsten av terrorisme i Norge kan forventast å endre seg framtida. Fokuset i studien er konsentrert om i kva grad sivil infrastruktur kan tenkjast å vere sentrale mål for substanslege terrorgrupper i fredstid. Tilgjengelege data om førekomsten av terrorisme tyder ikkje på at sivil infrastruktur er særleg populære terrormål. Artikkelen konkluderer med at omfattande terroraksjonar mot sivil infrastruktur ikkje er særleg sannsynleg i Norge i fredstid. I internasjonal samanheng har det derimot vore ein relativt klar trend mot større førekomst av «massedødsterrorisme», dvs. terroraksjonar med mange dødsoffer. Globaliseringa og auken i internasjonal samkvem har bidratt til at denne type aksjonar i Norge er noko meir sannsynlege enn tidlegare.

Den teoretiske kunnskapen om internasjonal terrorisme er begrensa. Alle forsøk på prediksjon og identifisering av moglege framtidstrendar er alltid forbundne med stor uvisse. Mangelen på eit breitt teoretisk grunnlag om terrorisme inneber derfor at uvissa knytt til trendframskrivingar om terrorisme er svært stor. Frå eit forskingsperspektiv er vanskanen i hovudsak knytt til *mangelen på allment aksepterte definisjonar*, og dermed også mangelen på verdsomfattande og standardiserte databasar over terrorhandlingar. Den kjende terrorisme-forskaren Alex Schmid har til dømes identifisert i alt 109 ulike definisjonar på terrorisme (Schmid *et al.* 1988). Ted Robert Gurr (1988) konkluderte med at «mange, kanskje dei fleste, av dei viktige spørsmåla i terrorismeforskinga kan ein ikkje svare på med den informasjonen som er tilgjengeleg for forskarane». Denne kritikken av terrorismeforskinga synest i stor grad å gjelde i dag også.

Med desse viktige atterhalda vil vi no presentere nokre utvalde hovudlinjer frå den mangslungne litteraturen om terrorisme og trendar.⁵ Den internasjonale litteraturen om terrorisme understrekar

er skriven innanfor rammene av FFI sitt forskingsprosjekt «Terrorisme og asymmetrisk krigføring (TERRA)», som vart påbegynt 1. mars 1999 og skal avsluttast 31. juni 2001. For andre publikasjonar på prosjektet, sjå bibliografien.

5 For eit oppdatert oversyn over trendar, sjå Canadian Security Intelligence Service (1999).

sterkt at trusselbilete i dag er meir diffust og skiftar raskare enn tidlegare. Framveksten av nye ukjende aktørar (for eksempel religiøse sekter) og einskildpersonar utan tilknytning til etablerte terrorgrupper representerer ei langt vanskelegare etterretningsutfordring enn å overvake etablerte kjende terrororganisasjonar. Førekomsten av i utgangspunktet usannsynlege alliansar mellom vidt forskjellige grupperingar – f.eks. dyrevernarar og høgreekstreme grupper samt nynazistiske og islamistiske organisasjonar – vitnar om eit uklart og raskt skiftande trusselbilete. Eit relatert utviklingstrekk er framveksten av meir militante og valdelege formar for miljø- og dyrevernaktivisme, nokre med ideologiske innslag av apokalyptisk tenking.

Ei rekkje nyare studiar understreker sterkt at karakteren til internasjonal terrorisme har endra seg mykje i løpet av dei siste åra. Det er særleg framveksten av ein meir valdeleg type terrorisme, ofte religiøst motivert terrorisme, som har stått sentralt i nyare forskingslitteratur. Under ulike namn som «den nye terrorismen», «superterrorisme», «masseødeleggingsterrorisme», «massedrapsterrorisme», «katastrofeterrorisme» har det kome ut mykje litteratur dei siste åra som åtvarar mot at terrorisme no representerer ein meir alvorleg trussel.⁶ Auka tilgang på kunnskap om og materiale til konstruksjon av masseødeleggingsvåpen (MØV) har lenge vore ei kjelde til bekymring. Samstundes har ei rekkje terrorgrupper på 1990-talet vist sterk interesse for å skaffe seg og anvende MØV.

IT-revolusjonen har bidratt til å rette søkelyset mot kritisk infrastruktur som moglege terrormål. Ein tenkjer seg at sårbare informasjonssystem kan bli mål for terror- og sabotasjegrupper som no har eit større arsenal av verkemiddel enn tidlegare, til dømes ulike formar for informasjonståtak og åtak med elektromagnetiske våpen. Ein har enno ikkje sett alvorlege døme på denne type aksjonar. Samanhengen mellom globalisering og terrorisme er eit mykje omtala, men lite utforska tema i trendlitteraturen. Den aukande flyten av varer, menneske, informasjon og teknologi over landegrensene, samt tilgangen på avansert kommunikasjonsteknologi, kan vere med på å auke handlingsrommet og slagkrafta til potensielle terrorgrupper. Ein er vitne til ei raskare spreiding av radikale ideologiske rørsler og større samhandling mellom terrororganisasjonar på tvers av landegrensene. Nokre forskarar meiner å sjå ein aukande trend mot større potensial for «spillover-effektar av terrorisme der årsakene

6 Sjå f.eks. International Institute for Strategic Studies (1998); Campbell (1997); Laqueur (1996); *The Economist* (15. august 1998); Carter *et al.* (1998), og Roberts (red.) (1997).

til valden ligg i ein region, men at åtaka blir utførte i andre regionar og verdsdelar» (Combs 1997: 233).

I forlenginga av globaliseringsdebatten talar ein ofte om framveksten av omfattande og nære band mellom politiske terrorgrupper og transnasjonal organisert kriminalitet i fleire delar av verda, og ein tendens til utvisking av skiljelinjene mellom desse to fenomen (Wilkinson 1999: 9). Auken i interne konflikter etter den kalde krigen, og framveksten av nye konflikttypar der økonomiske agendaer dominerer over politisk-ideologiske drivkrefter, er sentrale tema (f.eks. Berdal & Keen 1997: 1–24). Her trekkjer ein blant anna fram den store auken i gisseltaking for økonomiske føremål i ei rekkje land, jamvel om denne verksemda ligg i grenselandet for kva som fell inn under terrorismeomgrepet.

Vi skal gå nærare inn på nokre av desse utviklingstrekk, i første rekkje dei som synest å ha størst relevans for vurderinga av trusselbiletet i Norge. Men først må vi seie noko meir generelt om kva terrorisme er.

Kva er terrorisme?

Det finst ingen allment akseptert definisjon på terrorisme. Ein anerkjent studie av europeisk terrorisme bruker følgjande definisjon: «en kalkulert frambringelse av frykt for skade eller død hos en gruppe, frambrakt av bruk eller trussel om bruk av vold» (Engene 1994: 29). Terrorism kan definerast meir nøyaktig ved å seie kva det ikkje er. Det skil seg frå geriljakrigføring ved at ei terrorgruppe i hovudsak ikkje siktar mot å ta kontroll over territorium, samt at ei terrorgruppe i større grad enn geriljarørsler fokuserer på sivile mål utan direkte militær betydning. Skiljet er likevel svært flytande, og valet mellom geriljakrigføring og terrorisme er oftast basert på reint taktiske, geografiske og terrengmessige omsyn. Terrorism skil seg også frå organisert og valdeleg kriminalitet ved at handlingane i første rekkje er rette mot staten, regimet og styresmaktene, involverer i første rekkje organiserte grupperingar og ikkje primært har økonomisk vinning som mål.

Terrorisme er eit problematisk omgrep å nytte i samfunnsvitskapleg forskning av ulike årsaker. Terrorism er *ikkje eit nøytralt omgrep*, men vekker sterke negative assosiasjonar og blir mykje nytta i politisk retorikk. Forskingsresultat som omhandlar terrorisme, er såleis i ein viss grad politisk sensitive. Mange vil derfor ha sterke interesser av å ha innverknad på kva type aksjonar og grupper som fell inn under definisjonen på terrorisme. Eit viktig verkemiddel i

USAs kontraterrorisme-politikk er US Department of State sin årlege rapport *Patterns of Global Terrorism*, som blant anna peikar ut dei statane som gir stønad til internasjonal terrorisme og dermed vil bli råka av sanksjonstiltak. Desse inkluderer i dag Cuba, Nord-Korea, Iran, Irak, Syria, Libya og Sudan, medan Afghanistan og til dels Pakistan lenge stod i fare for å bli med på årets liste (1999 – *Overview of State-Sponsored Terrorism*). Kriteria for å bli inkludert i eller fjerna frå denne lista, med dei straffetiltaka som medlemskapet medfører, er relativt uklare. Det er ei utbreidd oppfatning at politiske omsyn tél vel så mykje som objektive kriterium.⁷ Under den kalde krigen vart USA ofte kritisert av sine eigne regimekritikarar for sjølv å støtte internasjonal terrorisme, bl.a. ved å gi våpen- og pengestønad til kontrarevolusjonære og antikommunistiske rørsler som til dømes Contras i Latin-Amerika (f.eks. Chomsky 1987 og Herman 1987).

Mykje av terrorismelitteraturen er ikkje forskingsbasert i streng forstand; i staden er den ofte «forteljande, fordømande og preskriptiv» og manglar teoretisk analyse (Schmid *et al.* 1993/1998). Debatten om *ein person sin fridomskjempar er for ein annan person terrorist* er stadig tilbakevendande. Med andre ord kan spørsmålet om ei handling er terrorisme eller ikkje ofte vere eit spørsmål om ideologisk ståstad. Dei fleste definisjonar inneheld som oftast eit eller fleire av følgjande element: (i) terrorisme er ein militær og politisk *strategi* som blir knytt hovudsakleg til organiserte *ikkje-statlege aktørar*,⁸ (ii) terrorisme involverer systematisk vald rette mot eit breiare publikum der *mål og offer ikkje er samanfallande*, (iii) terrorisme blir brukt for å oppnå hovudsakleg *politiske mål*, og (iv) aksjonane er planlagde og regisserte for å bli oppfatta som *høgst unormale, ekstraordinære hendingar*. Terrorisme er med andre ord «politisk kommunikasjon», og terroristhendinga er eit «teater». Målet er å utnytte sjokket og overraskingsmomentet som følgjer handlinga, noko ein kan kalle «terrorismens koreografi» (Weimann & Brosius 1988: 499–500).

7 Sjå diskusjonen i Brynjar Lia & Annika S. Hansen, Reiserapport frå 'Senior Executive Course on Terrorism and Counterterrorism' ved George C. Marshall Center for Security Studies, Garmisch Partenkirchen, Tyskland 13.–24. september 1999, *FFI/Reiserapport-99/0000* (november 1999).

8 Det er noko usemje om statsterror er ei form for terrorisme. Nokre meiner terrorismeomgrepet bør brukast berre om ikkje-statlege aktørar. Andre meiner statsterror bør vere med av fleire årsaker. Ein stats evne til å «terrorisere» ei befolkning er langt større enn kva ikkje-statlege aktørar er i stand til. Statsstøtta terrorgrupper har ofte vore dei langt mest slagkraftige, og ikkje minst terroraksjonar utførte av ikkje-statlege grupper er ofte ein respons på brutal undertrykking og statsterror.

Ein deler ofte terrorisme inn i ulike kategoriar, jamvel om grensene mellom dei kan vere uklare: (i) etnisk-nasjonalistisk terrorisme, (ii) ideologisk terrorisme, anten venstreradikal eller høgreradikal, (iii) religiøs terrorisme, (iv) ein-saks-terrorisme, dvs. grupper som tyr til terrorhandlingar for å fremje spesielle einskildsaker, først og fremst saker som abortmotstand, miljøvern og dyreretter, og til slutt (v) individuell terrorisme, eller det nokre kallar «amatørterrorisme», dvs. terrorhandlingar av einskildpersonar, eller personar utan tilknytning til ei etablert terrorrørsle.

Ei anna inndeling er skiljet mellom internasjonal og innanlandsk terrorisme. Ei internasjonal terrorhandling blir definert som ei terrorhandling som involverer personar frå meir enn ein stat. Merksemnda omkring internasjonal terrorisme har vore relativt mykje større enn når det gjeld innanlandsk terrorisme, jamvel om talet på internasjonale terrorhandlingar i Europa tradisjonelt har vore berre ein brøkdel av den innanlandske terrorismen. Framveksten av internasjonal terrorisme blir oftast datert attende til rundt 1970. Den viktigaste kjelda til internasjonal terrorisme har tradisjonelt vore konfliktane i Midtausten.

Nokre sentrale utviklingstrekk ved moderne terrorisme

Meir dødelege formar for internasjonal terrorisme

Tolkingar av eksisterande databasar over internasjonal terrorisme indikerer at terroraksjonane er blitt meir «dødelege» dei seinare åra, dvs. fleire døde per aksjon.⁹ Dette ser likevel ut til å gjelde i første rekkje internasjonal terrorisme. Jamvel om tre av dei fem mest valdelege terroraksjonane i Europa i etterkrigstida hende etter 1980, er det ingen klar trend mot aukande letalitet i innanlandsk terrorisme i Europa. Den overveldande delen av terroråtak i Europa har ikkje teke menneskeliv, og dei åtaka som er dødelege, drep relativt få menneske.¹⁰ Omfanget av internasjonal terrorisme i Europa har berre vore ein brøkdel av innanlandsk terrorisme (målt

9 Ifølgje data basert på RAND–St. Andrew’s Chronology of International Terrorism og Bruce Hoffmann (1998). Sjå også US State Department, *Annual Report on International Terrorism 1996* og Combs (1997: 222).

10 TWEED-databasen over europeisk innanlandsk terrorisme i perioden 1950–95, produsert av Jan Oskar Engene ved Universitetet i Bergen. Sjå Jan Oskar Engene, *Patterns of Terrorism in Western Europe, 1950–1995* (Institutt for samanliknande politikk, Universitetet i Bergen: Dr.polit.-avhandling), s.173.

i talet på terrorhandlingar) og har halde seg på eit relativt stabilt nivå dei siste tre tiåra. Internasjonal terrorisme har likevel i visse periodar ført til omtrent like høge dødstal som innanlandsk terrorisme i Europa. *Dette indikerer altså at i europeisk samanheng er internasjonal terrorisme sjeldnare, men langt meir dødeleg enn dei heimedyrka formene for terrorisme.*

På slutten av 1970-talet, då den venstreradikale terrorismen dominerte i Europa, hadde omtrent samtlege aktive internasjonale terrorgrupper sekulære ideologiar og mål, dei fleste ein eller annan variasjon av marxisme. Ved tusenårsskiftet har dette biletet endra seg mykje. Ikkje mindre enn ein tredjedel av alle aktive internasjonale terrorgrupper er no i stor grad religiøst motiverte, og dei fleste av desse soknar til ei eller anna form for islamisme (Wilkinson 1999: 8). Fleire forskarar meiner at religiøse motivasjonsfaktorar er med på å bygge ned barrierane mot massevaldsterrorisme. Dei potensielt mest valdelege terroraksjonane på 1990-talet er assosierte med religiøse sekter og islamske militante grupperingar.¹¹ Men både religiøse kulturar, dei mest radikale islamistiske rørsleane og høgreekstre rasistiske grupper med nyreligiøse ideologiar synest å ha ein langt lågare terskel for å ty til massevald enn den tradisjonelle sekulære terrorismen.

Noko av forklaringa på framveksten av meir dødelege formar for terrorisme kan vere at dei relativt effektive tiltaka for å verje tradisjonelle terrormål slik som kjende offentlege bygningar, ambassadar, fly, flyplassar etc., har gjort sitt til at terrorgrupper i større grad vel lettare tilgjengelege mål (som for eksempel turistattraksjonar, undergrunnsstasjonar, handlesenter etc.) enn tidlegare og dermed mindre diskriminerande terroråtak. Ein har blant anna sett ein trend mot større bruk av bilbomber og bomber plasserte i fly i staden for flykapring. Andre meiner dessutan at den harde kampen om media si merksemd fører til stadig meir valdelege aksjonar. Timothy McVeigh, som stod bak bombinga av den føderale bygningen i Oklahoma City i 1995, hevda under rettsaka at den heimelaga bomba hans måtte vere såpass stor for å skape tilstrekkeleg medieblest om saka hans.

11 Jamfør terroråtakinga med saringass i Tokyo av den japanske sekta *Aum Shinrikyo*, og forsøket til ei egyptisk islamistgruppe i 1993 på å få World Trade Center i New York til å kollapse ved hjelp av ei bilbombe.

Masseøyeleggingsvåpen og terrorisme

Denne trenden mot meir dødelege formar for terrorisme fell saman med ei aukande interesse blant nokre terrorgrupper for masseøyeleggingsvåpen (MØV). Det synest klart at ei rekkje religiøst motiverte terrorgrupper har forsøkt å skaffe seg og bruke masseøyeleggingsvåpen, blant anna grupper knytt til Osama bin Ladens nettverk (Leader 1998), samt nyreligiøse og høgreekstreme grupperingar.¹²

Ein studie nyleg av potensialet for atomterrorisme i Norden som bl.a. oppsummerer forskinga omkring MØV-terrorisme, argumenter for at faren for at denne forma for terrorisme er aukande og at tidlegare barrierar mot bruk av MØV i terrorsamanheng kan vere i ferd med å bli svekka (Mærli 1999). Årsakene til dette er ikkje berre at internasjonal terrorisme er i endring slik vi tidlegare har peika på, men også at tilgang til spaltbart materiale har auka, at kunnskap og kompetanse for å konstruere og bruke MØV er meir tilgjengeleg enn nokon gong tidlegare.¹³ Alvorlege tilfelle av atomterrorisme har ikkje forekomme – det har i hovudsak dreidd seg om «trusler om atomterrorisme, samt eksempler på begrenset kontaminering ved bruk av radioaktive stoffer og aksjoner mot kjernekraftverk» (*ibid.*: 182). Ifølgje *RAND Corporation – St. Andrew's Chronology of International Terrorism* er det framleis berre eit lite fåtal, ca. 60 tilfelle av meir enn 8000 registrerte terroraksjonar sidan 1968, som omfattar bruk av kjemiske, biologiske eller nukleære våpen. Dette representerer likevel ei dramatisk utvikling sett i lys av dei enorme konsekvensane eit vellykka og storstilt MØV-åtak kan ha på ei sivilbefolkning.

Nokre forskarar åtvarar mot det overdrivne fokuset på MØV-terrorisme og meiner i staden at innovativ bruk av relativt enkle konvensjonelle våpen også kan bli årsak til massedødsterrorisme, slik det mislykka åtaket mot World Trade Center i New York i 1993 demonstrerte. Dette åtaket kunne, dersom det hadde lykkast, ha medført tap av fleire titusen menneskeliv og ville utan tvil ha revolusjonert den tradisjonelle oppfatninga av terrorisme frå substatlege aktørar som ei ikkje-strategisk tryggingsutfordring.

12 Medlemmer i ei ekstrem «white supremacist»-rørsle vart arresterte av FBI i 1995 for å ha forsøkt å skaffe seg ulovleg tilgang til pestbakteriar. Sjå Bradley (1997).

13 Blant anna er tidlegare gradert informasjon om konstruksjon av atomvåpen no offentleg tilgjengeleg.

Politiske endringar som kan påverke førekomsten av terrorisme

Det er blitt rette ein del kritikk mot det mange ser på som eit massehysteri omkring «den nye terrorismen» (sjå f.eks. Sprinzak 1998). Det er grunn til å understreke at det framtidige terrorbiletet er langt frå eintydig. Politiske endringar i det siste tiåret peikar i ulike retningar når det gjeld førekomsten av terrorisme. Etter den kalde krigen har ein vore vitne til gjennombrøt i ei rekkje fastlåste politiske konflikhtar, i første rekkje konflikten mellom Israel og palestinarane, noko som har vore med på å dempe faren for internasjonal terrorisme. På 1970- og 1980-talet var denne konflikten ei hovudkjelde til internasjonal terrorisme i Europa. Samstundes har slutten på den kalde krigen ført til ei oppblomstring av ei rekkje nye etniske konflikhtar i Europa. Dei fleste av desse er ikkje løyste og kan bli ei kjelde til alvorleg internasjonal terrorisme. Bruk av masseterror mot sivilbefolkninga har det siste tiåret vore eit karakteristisk trekk ved mange av dei etniske konfliktane i Europa og Europa sine nær-område. Ein kan ikkje sjå bort frå at massen av demobiliserte krigsveteranar frå desse blodige krigane kan utgjere eit rekrutteringsgrunnlag for framtidige terrorgrupper. Frivillige som deltok på muslimsk side i Afghanistankrigen 1980–88, dei såkalla «Afghanistan-arabarane», utgjer i dag kjernen i fleire av dei mest radikale islamske opprørsgeriljaene i den arabiske verda, bl.a. den mykje omtalte algirske gruppa GIA som har stått bak ei rekkje terroraksjonar i Europa på 1990-talet (sjå f.eks. Kalyvas 1999, Heradstveit 1997 og Bodansky 1999).

Det har vore ein signifikant nedgang i talet på internasjonale terrorhandlingar (jamvel om det har vore ein auke i intensiteten, dvs. talet på drepne i kvar aksjon) sidan den kalde krigen var over, noko som truleg har samanheng med bortfallet av stønaden frå supermaktene til ei rekkje kommunistiske og antikommunistiske geriljarørslar og terrorgrupper (Volgy *et al.* 1997). Framveksten av meir handlekraftige internasjonale institusjonar og det stadig veksande tilfanget av internasjonalt lovverk og regime mellom statar legg eit betre grunnlag enn tidlegare for internasjonalt samarbeid mot transnasjonal terrorisme. Den aukande internasjonale viljen til å gripe inn i interne konflikhtar for å verne om grunnleggjande menneskeretter og den aukande massen av nasjonale og internasjonale frivillige organisasjonar og interessegrupper inneber at ein typisk motivasjon bak internasjonal terrorisme («vekkje verdsopinionen») kanskje ikkje lenger er til stades i same grad som tidlegare (sjå f.eks. Lia & Hansen 2000). På ulike sett kan det vere grunn til å hevde at det internasjonale samfunnet er noko betre førebudd på å førebyggje

internasjonal terrorisme enn tidlegare.

Elles har Vest-Europa i sitt nærrområde ei rekkje unge statar. Dei fleste statane i Sentral- og Aust-Europa er unge demokrati eller i ei eller annan form for overgang til demokrati. Forsøka på demokratisering har nådd langt kortare i statane sør for Middelhavet (Nord-Afrika og Midtausten), men også her har det vore ei rørsle mot større politisk pluralisme. Av ulike årsaker kan transisjonsprosessane som statane i Vest-Europa sine nærrområde no gjennomgår, på kort og mellomlang sikt innebere eit auka potensial for valdelege interne konflikhtar, inkludert terrorisme, samanlikna med ein situasjon med sterkt autoritære regime og/eller stabile demokrati.¹⁴ På lang sikt derimot er det liten tvil om at ei demokratisk konsolidering i Aust-Europa og det sørlege Middelhavet vil minke faren for valdelege interne konflikhtar og terrorisme i Europas nærrområde, og dermed redusere faren for spreiding av internasjonal terrorisme til Europa.

Som vi ser, peikar dei politiske endringane i ulike retningar, noko som gjer det vanskeleg å seie noko sikkert om førekomsten av terrorisme i framtida og skapar mykje uvisse om det framtidige terrorbiletet. Det er derfor viktig å peike på behovet for at våre etterretningsmiljø har tilstrekkeleg strategisk analysekapasitet til blant anna å knyte saman overordna tryggingpolitiske endringar med det skiftande etterretningsbiletet.

Terror- og sabotasjeåtak mot sivil infrastruktur

Ein mykje omtalt trend i den nyaste terrorismelitteraturen er dei vidtrekkande konsekvensane som terror- og sabotasjeåtak rette mot sårbare infrastruktur mål kan få blant anna som følgje av at denne infrastrukturen er så avhengig av sentraliserte operative IT-system. Kritisk sivil infrastruktur kan grovt sett seiast å omfatte telekommunikasjon, energiforsyning og transport. Det er i første rekkje innføringa av stadig meir avanserte nettverksoppkopla informasjonssystem for å drive desse samfunnsfunksjonane som har ført til at fokuset mot denne type terrorutfordringar har auka, snarare enn at alvorlege terroråtak av denne typen har funne stad.

14 Fleire studiar viser ein samanheng mellom auka førekomst av valdelege interne konflikhtar og overgang til demokrati. Andre forskingsarbeid påviser at mønsteret i førekomsten av terrorisme i Europa i stor grad kan forklarast med statens legitimitetsproblem, i første rekkje kontinuitetsproblem (manglande demokratisk konsolidering, ein vanskeleg overgang til demokrati), integrasjon (av politisk marginale grupper) og etnisitetsproblem. Sjå Jan Oskar Engene, *Patterns of Terrorism in Western Europe, 1950–1995* og Snyder (2000).

Dataterroisme

Det kan vere grunn til å tone ned dei mest dramatiske trusselscenaria som knyt *terrorisme* og kritisk infrastruktur direkte saman. Til no har ein ikkje vore vitne til eit einaste cyberåtak som oppfyller ein meningsfull definisjon på cyberterrorisme.¹⁵ Det er liten tvil om at ulike former for datakriminalitet og datasabotasje (eller «cybotage») er eit aukande problem som absolutt ikkje bør undervurderast. Det er likevel langt større uvisse om terrorgrupper i det 21. hundreåret vil velje å gjennomføre terroraksjonar i cyberspace i staden for med tradisjonelle verkemiddel. Så langt veit ein lite om terrorgrupper si interesse for bruk av IT-system som terrorvåpen eller terrormål. Ein kjenner til at ei rekkje terrorgrupper er aktive på Internett og spreier sin budskap. Samstundes har fleire grupper brukt Internett til kommunikasjon og kommandoføremål (sjå Whine 1999).

Informasjonssystem som styrer kritisk infrastruktur, er sårbare ikkje berre via elektroniske innbrot, men kan også bli utsette for ulike formar for fysisk sabotasje, f.eks. ved kutting av tele- og straumførande kablar, fysisk sprenging eller ved bruk av eletromagnetiske våpen (EMP-våpen), som er eit anna potensielt verknadsfullt våpen mot informasjonssystemer. Framleis har ein for lite empirisk materiale til å seie noko sikkert om dette, og ein kjenner ikkje til klare døme på terroråtak med EMP-våpen (Arnesen 1999). I kva grad denne type sabotasjeaksjonar vil bli prefererte aksjonsformer for framtidige terrorgrupper, er derfor usikkert. Som vi skal sjå nedanfor, har terror- og sabotasjeåtak mot infrastruktur til no ikkje vore særleg vanleg. Ein av grunnane kan kanskje vere at terrorgrupper ikkje oppnår ein tilstrekkeleg spektakulær effekt som meir tradisjonelle former for terrorisme ofte gir. Terrorgrupper har tradisjonelt vore svært konservative i sine val av våpen, og deira våpenarsenal har endra seg overraskande lite over tid. Dette kan likevel endre seg raskt dersom ei eller fleire terrorgrupper klarer å gjennomføre former for spektakulære og omfattande cyberterroråtak.

Vi har altså sett at terrorgrupper fram til no ikkje har gjennomført alvorlege terroråtak mot informasjonssystem som styrer kritisk infrastruktur. Dette tyder likevel ikkje at åtak mot infrastruktur

15 Definisjonane på cyberterrorisme varierer mykje, men for å kunne skilje fenomenet frå cybercrime eller datakriminalitet må vi i det minste setje som vilkår at «kalkulert frambringelse av frykt» inngår i omgrepet. Ein arbeidsdefinisjon brukt av bl.a. FBI er «cyberterrorism is the premeditated, politically motivated attack against information, computer systems, computer programs, and data which results in violence against noncombatant targets by subnational groups or clandestine agents». Sitert i Denning (1999: 69.)

via informasjonssystem er mindre sannsynleg generelt sett, men heller at uvissa omkring dette fenomenet er svært stor. Det er grunn til å vere varsam med å rette eit einseitig fokus mot politiske terroristar som dei mest sannsynlege aktørane. I fredstid kan ein også tenke seg aktørar som misnøgde tilsette i verksemda («insiders»), tenåringshackerar, ikkje-valdelege miljø- og dyrevernaktivistar som ynskjer å sabotere miljøskadeleg verksemd, eller kriminelle element som vil drive utpressing. I framtidige svært spente krisesituasjonar kan ein tenke seg at statlege eller statsstøtta aktørar vil ha interesse av å angripe infrastruktur mål via informasjonssystem. I USA har mykje av fokuset på såkalla asymmetriske truslar blitt knytt til faren for omfattande åtak mot landets infrastruktur for å svekkje landets evne til rask militær maktprosjeksjon i krisesituasjonar i Den persiske golfen og i Asia (sjå f.eks. Tucker 1999). Ein grundig analyse av andre typar aktørar enn terrorgrupper, samt sabotasjefaren i spente krisesituasjonar, ligg utanfor denne studien.¹⁶

Er sivil infrastruktur eit populært terrormål i fredstid?

Det er ingen klar statistisk tendens over tid som peikar mot at infrastruktur generelt sett er blitt eit meir populært mål for terrorgrupper. Det finst rett nok mange døme på at opprørsgerilja i den tredje verda har nytta åtak mot nasjonal infrastruktur i kampen mot regimet og regjeringshæren. Til dømes har den radikale islamske opposisjonsrørsla i Egypt *Al-Gama'a al-Islamiyya* og den kurdiske opprørsgeriljaen PKK i Tyrkia angripe den økonomisk viktige turistindustrien for å svekke regjeringa. Åtak mot oljeinfrastruktur av ulike opprørsgrupper har hendt relativt ofte dei seinare åra i Colombia og Yemen (sjå f.eks. International Institute of Strategic Studies 1998). Den islamske opprørsgeriljaen på Filippinene har også truga med å rette åtaka sine i større grad mot vitale infrastruktur mål.¹⁷ Det har knapt nok skjedd politisk motiverte terroraksjonar mot offshore-installasjonar medan innanlandske petroleumsinstallasjonar har vore utsette for ei rekkje terror- og sabotasjeaksjonar eller forsøk på slike aksjonar; dette gjeld også i fleire av landa rundt Nordsjøen.¹⁸ Ein kan også merke seg at høgpre-

16 Sistnemnde tema blir delvis berørt lenger ut under tittelen «Terrorisme og internasjonale fredsoperasjonar».

17 «Rebels Target Fragile Philippine Infrastructure,» *Stratfor.com Global Intelligence Update* 12 April 2000.

18 Generelt har Storbritannia og Tyskland pga. sine innanlandske terrorproblem vore langt meir utsette for denne type aksjonar enn Norge. Sjå for ei meir

ekstreme grupperingar i USA i sine ideologiske skrifter har uttalt at infrastruktur er sentrale sabotasjemål.¹⁹

Radikale miljø- og dyrevernavtivistar blir ofte sett på som dei potensielt mest sannsynlege aktørane i eit terror- eller sabotasje-scenario mot visse typar sivil infrastruktur. Militante miljø- og dyrevernarar har ofte fokusert på nokre typar infrastruktur mål i sine aksjonar, i første rekkje veg- og vasskraftutbygging, som viktige sabotasjemål. Det kan vere grunn til å forvente at militante miljø- og dyreverngrupper kan kome til å representere ein meir alvorleg trussel mot infrastruktur og infrastrukturutbygging enn tidlegare (sjå f.eks. Smith 1998, Jerlerup 1997, Vinthagen 2000). Ytterleggåande fraksjonar av miljø- og dyrevernrørsla har i aukande grad teke i bruk sabotasjeaksjonar som verkemiddel, såkalla «ecotage», for å forhindre naturfiendtelege inngrep. Populære mål er ressursutnytting og vasskraftutbygging, men også atomkraftverk, kjemisk industri, anna forureinande industri, byutviding på jordbruksområde og naturareal. Ei av dei mest kjende grupperingane internasjonalt er den USA-baserte *Earth First*, etablert i 1984, som har gjennomført ei rekkje sabotasjeaksjonar. Nokre av aksjonane har hatt eit tydeleg innslag av valdsbruk.²⁰ Den aukande bruken av vald frå radikale miljø- og dyrevernarar har skapt ei utbreidd oppfatning av at «delar av miljøørsla er på veg til å utvikle seg til 'militante stormtroppar', eit slags miljøørslas 'outlaws'» (Jerlerup 1997).

Earth First har hatt klare innslag av apokalyptisk endetidstenking i sine ideologiske skrifter, noko som teoretisk sett kan knyte denne gruppa til oppblomstringa av radikale former for religiøs terrorisme. Medan «miljøvernterrorisme» framleis representerer eit relativt marginalt fenomen (Taylor 1998), kan det vere grunn til å hevde, som Martha Lee gjer i ein artikkel frå 1996, at med «den

fullstending trusselvurdering mot maritime mål Bjørge (1990).

- 19 Kaplan siterer den høgreekstreme teologen David Lane: «The goal of Wotan (a true berserk who will carry on the battle until the day of Ragnarök) is clear. He must hasten the demise of the system before it totally destroys our gene pool. Some of his weapons are fire, bombs, guns, terror, disruption, and destruction. Weak points in the infrastructure of an industrialised society are primary targets. Individuals who perform valuable service for the system are primary targets. Special attention and merciless terror is visited upon those white men who commit race treason.» Kaplan (1997).
- 20 Smith skriv til dømes om *Earth First* sine aksjonar i USA at «Construction workers have been injured by trip-wired booby traps, other have been shot at with crossbows or have encountered Viet Cong-style man-traps filled with pungee stakes ... One eco-terror magazine published detailed plans on how to build mortars, firebombs and grenades and urged the use of buried explosives against the police». Smith (1998).

aukande uroa over nye globale miljøkriser er det høgst sannsynleg at meir radikale miljøvernørslers vil vekse fram, og at dei rørslene som framviser millennialistiske trusoppfatningar, vil vere dei farlegaste» [mi omsetjing frå engelsk] Lee (1996).

Den mest kjende radikale dyreverngrupperinga, *Animal Liberation Front* (ALF), har røter attende til 1970-talet og fokuserer på å befri dyr i fangenskap, ofte i hemmelege aksjonar, samt åtak på institusjonar som driv forsøk med dyr. Også dei mest radikale dyreverngrupperingane har byrja å legitimere bruk av vald mot menneske i aksjonane sine.²¹ Auken i denne type aksjonar har vore dramatisk i fleire europeiske land, og ALF har vore opphavet til ei rekkje militante systerrørslers.

Denne typen grøn terrorisme er likevel marginal i europeisk samanheng. TWEED-databasen over europeisk innanlandsk terrorisme i perioden 1950–95, produsert av Jan Oskar Engene ved Universitetet i Bergen, viser klart at etnisk/regionalistisk terrorisme har vore den dominerande forma for terrorisme i Europa (over 70 % av alle aksjonar), medan radikale miljøverngrupperingar har stått for ein forsvinnande liten del av europeisk terrorisme (0,1%). Jamvel om det har vore ein trend dei seinare åra mot meir militant og valdeleg miljø- og dyrevernaktivisme, er det likevel svært langt att før denne type aktivisme blir ein terrortrussel på linje med etnisk basert terrorisme i Europa.

Førekomsten av terroråtak på infrastrukturmål

Trass i at nokre terrorgrupper under særskilde omstende har identifisert sivil infrastruktur som prioriterte mål, har sivil infrastruktur overraskande sjeldan vore direkte mål for terrorgrupperingar. Påliteleg statistisk materiale over førekomsten av terrorisme er sjeldan å finne, og eksisterande databasar er sjeldan samanliknbare. Ved å gjennomgå resultat frå ei rekkje ulike undersøkingar og databasar kan vi likevel få eit noko klarare inntrykk av førekomsten av terror- og sabotasjeaksjonar mot sivil infrastruktur. Som vi skal sjå,

21 I Storbritannia har problemet med valdelege dyreverngrupperingar lenge vore på agendaen. I Sverige har aksjonane til dei radikale dyreverngruppene begrensa seg til truslar (truslar om forgifta matvarer, falske bombetruslar, publisering av såkalla «hitlists», dvs. personar som skulle skadast etc.). Det har imidlertid forekomme fleire brannstiftingar, og eit uoppklart mordforsøk på ein forskar ved eit institutt som praktiserte dyreforsøk antyder at viljen til å anvende vald er veksande, også i våre naboland. Våpen er blitt beslaglagt hjå fleire ALF-aktivistar, som angiveleg ofte er bevæpna under gjennomføring av aksjonane sine. Sjå Vinthagen (2000).

viser det seg at infrastrukturmål tradisjonelt har figurert lågt på lista over prefererte mål for terroraksjonar. Sabotasje mot viktig sivil infrastruktur som er eigd av private føretak, kan likevel vere underrepresenterte i databasane, bl.a. av den grunn at føretaka ofte ynskjer å halde slike hendingar hemmeleg for ikkje å så uvisse og spekulasjonar om føretaket si framtidige lønnsemd.²²

Ein nyleg publisert amerikansk studie som byggjer resultata sine på den mykje brukte databasen over internasjonal terrorisme, *RAND Corporation – St. Andrew's Chronology of International Terrorism*, viser at førekomsten av terror- og sabotasjeåtak mot transport- og energisektoren er berre ein liten brøkdel av internasjonale terrorhandlingar.²³ I perioden 1968–92 var det gjennomsnittleg 317 internasjonale terrorhandlingar i året (varierer frå 134 i 1968 til 484 i 1994). Talet på terror- og sabotasjeåtak på energirelaterte mål låg på 7,5 i gjennomsnitt i året, dvs. mindre enn 2,5% av det totale talet på internasjonale terroråtak per år.²⁴ Vidare syner det statistiske materialet at amerikanske energirelaterte mål var dei desidert mest utsette. I perioden 1980–92 utgjorde amerikanske mål over 50% av det totale talet på terroråtak mot denne type mål verda over. Når det gjeld transportrelaterte åtak, viser materialet at internasjonale terroråtak mot landbaserte transportsystem har auka noko over tid, men er framleis på eit nivå om lag som energirelaterte mål (2-3% av det totale talet på terroråtak).²⁵ Ein annan indikasjon på at sivil infrastruktur i seg sjølv ikkje er eit spesielt interessant mål for terrorgrupper, finn vi i tala frå TWEED-databasen over europeisk inn- og utlandsk terrorisme. Av til saman 6151 terrorhandlingar som ein har data på i perioden 1950–95, er berre 927 eller vel 15% materielt rette. Vi kan gå ut frå at på langt nær alle desse materielt rette åtaka var terroråtak mot sivil infrastruktur.

På 1980-talet gjennomførte det amerikanske forskingsinstituttet

22 Sjå for eksempel intern instruks til tilsette ved Shell-raffineriet på Sola publisert i appendiks i Sviland (1999).

23 Studiet baserer sine funn på *RAND Corporation – St. Andrew's Chronology*, ein omfattande database over internasjonale terrorhandlingar i perioden 1968–92. Sjå også Ballard (1998).

24 Talet på energirelaterte åtak nådde eit maksimum på 38 i 1988 medan det var berre eit åtak av denne type i 1970 og 1986. Ballard (1998: 9).

25 Ballard skriv at «Worldwide attacks against land-based transportation systems were very rare in the beginning of the *RAND/St. Andrew's Chronology*... (but) while the total number of terrorist attacks has fluctuated greatly over the past 25 years, the trend in transportation-related incidents has steadily increased. ... The mean number of attacks is 6.72 for the 25-year span, but 10 for the last 13 years. There is the same upward trend for attacks against American transportation-related targets.» *Ibid.*: 9.

RAND Corporation ei rekkje studiar for å belyse terrortrusselen mot bl.a. energiforsyningsanlegg. Ein av studiane gjennomgår 99 kjende tilfelle av åtak mot anlegg for produksjon og transport av elektrisk energi (Golod & Cordes 1983). Studien viser blant anna at 57 av desse åtaka var begått av venstreradikal opprørsgerilja i Latin-Amerika, medan 19 var relaterte til den pågåande Iran-Irak-krigen og rette mot å forstyrre energiforsyninga og energileveransane til motparten. Det var i det heile svært få energirelaterte åtak i USA i perioden, og dei var dessutan «økonomisk heller enn politisk motiverte og inkluderte truslar om utpressing og tjuveri av olje» (*ibid.*). Den relativt høgare førekomsten av åtak på infrastruktur i krigs- og borgarkrigssituasjonar i perioden er ikkje overraskande og understreker relevansen av sabotasjetrusselen i høgintensitetskonfliktar. Sabotasjetrusselen i fredstid er naturleg nok betydeleg mindre. Det er rett nok ein diskusjon i dag om skiljet fred, krise og krig er så klart som før på bakgrunn av Norge sitt aukande engasjement i militære fredsoperasjonar og tvangsoperasjonar. Men vi har førebels ingen studiar som seier noko sikkert om i kva grad aukande internasjonalt militært engasjement vil endre sabotasjetrusselen mot sivil infrastruktur.²⁶

Dersom vi bruker statistisk materiale for dei seinare åra, til dømes US Department of State sine årlege lister over internasjonale terrorhandlingar i perioden 1996–98, ser vi også at åtak på infrastruktur utgjer berre ein relativt ubetydeleg del av det samla talet på internasjonale terroråtak. Av dei 298 registrerte internasjonale terrorhandlingane i perioden kan berre 21 (ca. 7%) av desse seiast å vere rette mot infrastruktur: flyplassar (1), jernbane (6), kapring (skip, fly) (6), buss, buss-stasjonar (6), oljeledningar (2). Her ser vi også at det er ei rekkje grensetilfelle, til dømes at delar av transportinfrastrukturen blir valde som mål fordi det kan ramme mange menneske, til dømes bussbomber og flykapringar. Om vi skil mellom infrastruktur som *åstad* og som *mål* for ein terroraksjon, tyder omtalen av einskildhendingane på at det berre var tre klare tilfelle der infrastruktur i seg sjølv var målet for terroraksjonen. Desse tre hendingane var alle i det krigsherja Colombia og var rette mot oljeverksemda til utanlandske selskap som blir skulda av opprørsgeriljaen ELN og FARC for å støtte regjeringa. Terrorismebegrepet er

26 Bjørgos studie av terrortrusselen under Golfkrigen er ein av dei svært få studiane som har forsøkt å setje terrorisme og militære tvangsoperasjonar i samanheng. Sjå Bjørgo (1992). Ein føreståande studie ved FFI vil også belyse problemstillinga, sjå Annika S. Hansen, «Terrorism and Peace Support Operations», FFI/RAPPORT (oktober 2000).

som tidlegare nemnt først og fremst knytta til fredstidssituasjonar, ikkje til krigshandlingar under ein borgarkrig, noko som ytterlegare sår tvil om infrastruktur i det heile er særleg interessant som mål for terrorgrupper i fredstid.

Ein mykje brukt database over internasjonal terrorisme, *ITERATE*, klassifiserer terroraksjonane etter type hending (kidnapping, kapring, bombeeksplosjon, brevбомbe, væpna åtak etc.). I denne databasen er 'sabotasje' ein eigen kategori. For perioden 1968 til 1980 utgjorde sabotasje berre 24 av i alt 6714 terroraksjonar, dvs. 0,4% (Jongman 1993: 41). For den påfølgjande perioden 1980–88 representerte sabotasje også 0,4% av dei registrerte terroraksjonane, ifølgje *ITERATE*. Databasen over terroraksjonar frå det israelske forskingsinstituttet *Jaffa Center for Strategic Studies* har også registrert sabotasje som eigen kategori for ein periode på slutten av 1980-talet. Her varierer sabotasje frå 0,7 til 2,4% av det samla talet terroråtak (*ibid.*: 42).

Som tidlegare nemnt har høgrekstreme grupperingar i USA i sine ideologiske skrifter uttalt at infrastruktur er sentrale sabotasjemål (Kaplan 1997). Fokuset på høgreradikal vald har også fått mykje merksemd i USA etter bombeaksjonen mot den føderale bygningen i Oklahoma i 1995, og høgreorientert ekstremisme har også hatt eit oppsving i Europa det siste tiåret. Det er imidlertid høgst usikkert om dei ulike høgrekstreme miljøa i Europa og USA har sett seg ut sivil infrastruktur som særskilt interessante terrormål. Empiriske studiar kan tyde på det motsette. Ein nyleg publisert artikkel om høgreradikal vald i USA analyserer 60 registrerte «patriot-related crimes» i perioden januar 1994 – september 1995 (Levin 1998). I denne studien utgjer sabotasjeaksjonar mot sivil infrastruktur faktisk berre to hendingar.²⁷

Dette oversynet over studiar og statistikk om sabotasje- og terroråtak mot sivil infrastruktur må imidlertid *ikkje* tolkast som prov på at sabotasje- og terroråtak mot sivil infrastruktur er heilt fråverande som aksjonsform hjå radikale grupperingar. Åtak på elektrisitetsforsyninga er sjeldan i fredstid, men har forekomme. For fleire år attende forsøkte ei afro-amerikansk muslimsk sekt i Colorado i USA å kutte straumforsyninga til eit større bustadområde (RAND Corporation 1994). Det er også fleire historiske døme på forsøk på alvorlege sabotasje- og terroraksjonar mot vassforsyninga til byar. I 1945 skal den radikale jødiske grupperinga DIN ha forsøkt å forgifte

27 Ein sabotasjeaksjon mot ein jernbane og eit bombeåtak mot eit uspesifisert «infrastrukturmål». Levin (1998: 123, 131).

drikkevatnet til fem tyske byar som hemn for Nazi-Tysklands masse-mord på jødane.²⁸ Amerikanske høgreradikale ekstremistar skal ved nokre høve også ha forsøkt å forgifte drikkevatnet til større byområde. Politi og FBI avdekkja i 1984 eit lager på over 100 liter med cyanid hjå ei såkalla «white supremacist»-gruppe i Arkansas, og ein fann klare indikasjonar på at gruppa hadde planlagt ein aksjon mot vassforsyninga (*ibid.*).

Som vi har sett til no, synest det klart at terrorgrupper framleis har ei manglande interesse for sivile infrastrukturmål og at i den grad denne type mål blir ramma, er det oftast som følgje av at dei er åstad for ein terroraksjon heller enn at den sivile infrastruktur er eit mål i seg sjølv. I kva grad er det då ein reell *terror*-trussel mot sivil infrastruktur i Norge, sett i lys av at infrastruktur i seg sjølv ikkje er eit preferert terrormål og at Norge til no berre har hatt sporadiske innslag av terrorisme? Det kan vere grunn til ikkje å rette alt fokuset mot *terrortrusselen* mot sårbar infrastruktur i fredstid, men heller truslar frå andre typar aktørar mot denne infrastrukturen. Samstundes må det understrekast at terror- og sabotasjetrusselen mot visse infrastrukturmål sannsynlegvis vil vere høgare i spente krisesituasjonar. Dette temaet fell utanfor denne studien. Vi skal berre så vidt kome inn på denne problemstillinga nedanfor ved å sjå på terrortrusselen i samband med deltaking i internasjonale fredsoveraksjonar.

Norge som terrormål

I etterkrigstida har det vore svært få terrorhandlingar i Norge. Ein av dei mest grundige studiane av innanlandsk terrorisme i Vest-Europa i perioden 1950–95 viser at Norge tilhøyrer ei gruppe vest-europeiske statar (Austerrike, Finland, Irland, Danmark, Island, Luxembourg, Nederland, Sverige og Norge) som har vore «heilt utan terrorisme eller som berre har vore utsette for reint sporadiske og, for det meste, isolerte terroråtak».²⁹

Årsakene til fråværet av innanlandsk terrorisme i Norge er mange.³⁰ Blant anna blir det peikt på at i motsetning til ei rekkje

28 Michale Bar-Zohar, *The Avengers* (NY: Hawthorne Books, 1967), s. 40–52, sitert i Gavin Cameron, «Multi-track Microproliferation: Lessons from Aum Shinrikyo and Al-Qaida», *Studies in Conflict and Terrorism* 22 (4) (1999), s.278, 301.

29 Jan Oskar Engene, *Patterns of Terrorism in Western Europe, 1950–95*, s.46.

30 For eit oversyn over politisk vald og terrorisme i Norge, sjå Heradstveit & Bjørge (1988).

andre vesteuropeiske land er det politiske systemet i Norge prega av kontinuitet gjennom eit langvarig og stabilt demokratisk styre, etniske konflikhtar er omtrent fråverande, og det har vore ein tradisjon for politisk integrasjon av radikal opposisjon, kanskje med unntak av nazistiske og rasistiske grupperingar. Norsk velferdspolitik, den låge arbeidsløysa, styresmaktenes evne til å skape konsensus om stridsspørsmål, den låge graden av urbanisering i Norge, samt den sosiale kontrollen som ligg i norske småsamfunn og nærmiljø, bidrar på ulike måtar til å motverke førekomsten av politisk vald og terrorisme. Daniel Heradstveit understreker terrorgruppernes behov for anonymitet og mobilitet, noko som er vanskeleg i Norge. Han skriv til dømes at det faktum at Norge «er grisgrendt og etnisk homogent gjer dette arbeidet (rekognosering, observasjon og planlegging av terroråtak) vanskeleg ... den stabile demografien gjer at inn- og utflytting blir langt lettare å overvake».³¹ Det tradisjonelt gode tilhøvet mellom politi og befolkning er i same lei med på å redusere handlingsrommet for terrorgrupper, jamvel om det kan endre seg under meir tilspissa politiske konfliktsituasjonar.³² Venstre-radikale grupperingar i Norge har omtrent aldri vore involverte i terrorisme i skarp motsetning til sine tyske, franske og italienske motstykke. Norge og dei nordiske landa har likevel opplevd ein god del politisk vald frå høgreekstre og rasistiske grupper. Denne valden har i første rekkje rette seg mot to kategoriar: (i) innvandra- rar, asylsøkjjarar og flyktningar, og (ii) norske antirasistar og representantar for norske styresmakter som blir oppfatta som «raseforrædarar» og «innvandringskommisærar» (Lund 1993: 42).

Når det gjeld Norge og internasjonal terrorisme, er mønsteret ikkje ulikt det ein finn for innanlandsk terrorisme. Norge er blant dei seks-sju europeiske landa (Finland, Sverige, Sveits, Island, Nederland, Danmark, Norge) som «går forholdsvis fri [for] internasjonal terrorisme» (*ibid.*: 7). Årsakene til dette er usikre. Samanhengen mellom internasjonal og innanlandsk terrorisme er ikkje klar jamvel om mange meiner at statar med mykje innanlandsk terrorisme også er meir utsette for internasjonal terrorisme. Det har vore fleire døme på planlagde og gjennomførte internasjonale terroraksjonar i Norge. Lillehammerdrapet i 1973 og attentatforsøket mot William Nygaard i 1993 blir ofte trekte fram som dei mest kjende døma.

31 Heradstveit (1991: 10). For Politiets overvakingsteneste (POT) si vurdering av faren for euroterrorisme i Norge, sjå Lund (1993:49).

32 Merk til dømes debatten om Oslopolitiets handtering av demonstrasjonane med utgangspunkt i Blitz-miljøet på 1980-talet.

Ein kjenner også til planlagde sabotasjeaksjonar mot oljeraffineriet på Slagen under oljekrisa på 1970-talet, og planar om terroraksjonar mot den egyptiske og den israelske ambassade av libyske agentar i etterkant av Camp David-avtalen i 1979. Mindre kjend er det at personar med tilknytning til IRA og «uidentifiserte vesttyskarar» framsette tilbod til representantar frå Sameaksjonen og Folkeaksjonen mot utbygging av Alta-vassdraget i perioden 1979 til 1981 om å gjennomføre sabotasjeaksjonar mot «det norske samfunnsmaskineriet» (Bjørge 1999). På 1990-talet har militante dyrevernavtalar tilknytte Sea Shepherd gjennomført sabotasjeaksjonar mot norsk kvalfangst. Norge har dessutan vore åstad for tre mindre alvorlege flykapringar med tilknytning til internasjonale konflikhtar det siste tiåret.³³

Samanlikna med mange europeiske land har altså førekomsten av både innanlandsk og internasjonal terrorisme i Norge vore svært låg. Det blir derfor eit sentralt spørsmål i kva grad internasjonale trendar og utviklingstrekk kan få innverknad på situasjonen her heime. Nedanfor har vi kort diskutert to faktorar som kan tenkjast å få betydning for omfanget av terrorisme i Norge, nemleg Norge som olje- og gassleverandør og som deltakar i internasjonale militære fredsoperasjonar.

Terrorisme og internasjonale militære fredsoperasjonar

Det er mykje uvisse knytt til om eit aukande internasjonalt militært engasjement vil bidra til å auke faren for internasjonal terrorisme i Norge, men det er fleire faktorar som kan tyde på det. Ein kjenner til at det var ein betydeleg terrortrussel mot dei statane som deltok med stridande styrkar i krigføringa mot Irak i 1991, noko Norge ikkje gjorde. I tillegg til at talet på aksjonar som vart avverja var relativt høgt, vart det også registrert ein signifikant auke i talet på gjennomførte terrorhandlingar under Golfkrisa. Det er likevel verdt å merke seg at dei fleste terroraksjonane i tilknytning til Golfkrisa vart utførte av allereie eksisterande innanlandske terrorgrupper mot innanlandske mål og i mindre grad av irakiske agentar eller Irakstøtta terrorgrupper (Bjørge 1992). Truslar om ein internasjonal terrorkampanje mot NATO-land vart derimot ikkje realisert av regimet i Beograd under Kosovo-krisa i 1999, kan hende fordi Beograd-regimet mangla tradisjonar for bruk av *internasjonal*

33 Tre iranarar på flukt i 1993, ein bosnisk flyktning i 1994 og ein «forvirra palestinar» i 1996. Sjå Bjørge (1999).

terrorisme som utanrikspolitisk verkemiddel.³⁴ Det var fleire døme på terroråtak av innanlandske grupper i blant anna Tyrkia, Hellas og Canada der krigen i Kosovo truleg tente meir som eit påskott for å gjennomføre nye aksjonar heller enn som ein hovudmotivasjons-faktor.³⁵

Det finst også andre døme på internasjonal terrorisme mot europeiske statar som eit resultat av deira internasjonale militære engasjement. Den omfattande terrorkampanjen i Frankrike i siste halvdel av 1995, utført av den algeriske *Væpna islamsk gruppe* (GIA), var ein protest mot fransk militær og økonomisk stønad til det algeriske militærregimet. USA, i første rekkje amerikanske interesser og fasilitetar i utlandet, har lenge vore eit utsett mål for internasjonal terrorisme på grunn av USAs kontroversielle militære nærvær og inngripen i Midtausten. Gjenopptakinga av den militære luftkrigen mot Irak i 1998 der USA stod i spissen, var mest sannsynleg den utløysande årsaka til terroråtaka mot USA sine ambassadar i Tanzania og Kenya. Russland sitt militære engasjement mot utbrytarrepublikken Tsjetsjenia kan ha utløyst dei omfattande terroraksjonane mot bustadblokker i Moskva, Volgodonsk og Bujnask i løpet av august 1999 der 223 menneske vart drepne, men det er framleis ein del uvisse knytt til gjerningsmennene bak desse aksjonane.³⁶ Denne bruken av massevaldsterror som ein del av ein kamp for nasjonalt sjølvstende er ikkje ukjent i historisk samanheng,³⁷ og kan tene som eksempel til etterfølging for andre grupper.

Historisk sett har terrorisme som strategi hatt størst gjennomslagskraft mot koloniale regime. Årsaka er sannsynlegvis at den politiske viljen til å oppretthalde eit slikt nærvær er lågare enn når eigne nasjonale og territorielle mål står på spel.³⁸ Terroraksjonar mot internasjonale freds- og tvangsoperasjonar kan derfor teoretisk sett

34 Det vart framsett ein del truslar mot norske offiserar som deltok i luftkrigen.

35 Eit døme frå Canada var relativt uskuldig: «An anonymous group has been vandalizing CF property on Vancouver Island to protest against Canada's involvement in the bombing of Yugoslavia. The attacks began at the beginning of April with the severing of support wires for a military radio tower, and the burning down of a shack at a military rifle range. The group has issued two communiques calling the NATO bombings 'violent imperialist activities'...» Middlemiss (red.) (1999: 21).

36 Det har bl.a. versert rykter om at russisk tryggingsteneste har vore implisert i desse aksjonane.

37 Terroråtaka av sionistiske grupperingar mot britiske mål i Palestina på 1940-talet var blant dei mest blodige i vårt hundreår.

38 Sjå f.eks. den teoretiske diskusjonen om væpna kamp og statsbygging under ulike type regimer i Hillel Frisch, *Countdown to Statehood: Palestinian State Formation in the West Bank and Gaza* (Albany: State University of New York Press, 1998), s.3ff.

vere eit potent verkemiddel for grupperingar og statar som ynskjer fredsstyrken fjerna. Fleire historiske døme kan tyde på dette. Ei gruppe knytt til den libanesiske islamistgeriljaen *Hizballah* i Libanon gjennomførte ein av historias mest spektakulære sjølvmoordsaksjonar mot amerikanske marinesoldatar frå den multinasjonale styrken (MNF II) i Beirut i 1983 der 243 menneske vart drepne. Dette bidrog sterkt til at USA bestemte seg for å trekkje ut fredsstyrken nokre månader seinare. Den utbreidde oppfatninga om at USA og dei europeiske allierte har relativt låge toleransegrenser for tap av menneskeliv i internasjonale militære fredsoperasjonar, kan derfor i teorien bidra til å gjere terroraksjonar til eit attraktivt verkemiddel for væpna grupper som ynskjer fredsstyrken ut av konfliktområdet.³⁹ Dersom Norge vel å delta i kontroversielle internasjonale militære operasjonar, kan ein såleis ikkje sjå bort frå at terrortrusselen blir mykje større enn det ein har sett til no. Førebels manglar vi gode empiriske studiar om desse samanhengane.⁴⁰

Olje- og gassinallasjonar som terror- og sabotasjemål

Norge står i ei særstilling som energileverandør til Europa. Veksten i norsk olje- og gassproduksjon har gjort Norge til ein av verdas leiande energieksportørar. Vurderinga av terrortrusselen mot denne sårbare nøkkelindustrien har lenge vore på agendaen (Bjørge 1990). Forslaga om ei utviding av Forsvarets Spesialkommando i 1999 kom blant anna på bakgrunn av frykt for terroranslag mot den veksande oljeverksemda (Johansen 1999). Det er fleire nye forhold som kan tilseie at terrortrusselen i tilknytning til oljeverksemda er i endring. Fleire sentrale europeiske nasjonar er no meir avhengige av norsk petroleumseksport enn tidlegare, noko som kan dra Norge inn i vanskelege konfliktsituasjonar, til dømes ved at ei terrorgruppe set fram krav om at Norge skal innstille olje- og gass-

39 Det er imidlertid blitt retta kritikk mot tesen om at aversjonen mot tap av eigne menneskeliv har gjort USA og vesteuropeiske statar impotente i militær samanheng. David Tucker har argumentert for at viljen til å ta tap er til stades, forutsatt at det er ei god grunniving for at dette er nødvendige offer. Tucker meiner at folkeleg støtte i USA til militært engasjement i utlandet ikkje er så avhengig av tapstal som mange hevdar, og at synet på Somalia-aksjonen var ikkje berre ein funksjon av tap av menneskeliv. «Casualties did no force us out of Somalia, and they may even have produced at least an initial desire to get more assertive or to get even with Aideed.» Tucker (1998).

40 FFI-prosjektet «Terrorisme og asymmetrisk krigføring (TERRA)» har ein delaktivitet om temaet terrorisme og internasjonale operasjonar og vil ha ein rapport ferdig hausten 2000.

eksporten til eit av våre europeiske partnerland. Ein alvorleg terror- og sabotasjetrussel mot oljeaktiviteten vil vere meir sannsynleg i eit krisescenario der nettopp statar eller statsstøtta aktørar ynskjer å ramme olje- og gassforsyningane til Europa. Slike krisescenario kan oppstå i samband med internasjonale militære tvangsoperasjonar.

Det er også teoretisk sett ein fare for at Statoil sitt aukande internasjonale engasjement, spesielt i den konfliktfylte Kaukasusregionen, kan auke faren for at olje- og gassinfrastrukturen i Norge blir sett på som eit mogleg terror- og sabotasjemål. Ein kjenner til fleire historiske døme på at terroraksjonar har blitt gjennomført som ein protest mot aktivitetane til multinasjonale konsern i den tredje verda, i første rekkje aksjonar av venstreradikale grupperingar i Europa og USA, som hevda å handle på vegne av den tredje verda.⁴¹ I takt med IT-revolusjonen og den generelle veksten i petroleumssektoren har moglege mål for ei oppfinnsam sabotasje- eller terrorgruppe auka. Fråværet av venstreradikal terrorisme i Norge bidrar likevel til at denne type terroråtak er mindre sannsynleg.

Avsluttande merknader

Terroråtak og sabotasje mot sivil infrastruktur har forekomme relativt sjeldan i fredstid.⁴² Substatlege terrorgrupper har berre i liten grad rette aksjonane sine mot denne type mål, og det kan derfor vere grunn til å åtvare mot tendensen til einseitig å fokusere på terror- og sabotasjetrusselen mot sårbar infrastruktur. Det er liten tvil om at systematiske anslag mot nasjonal infrastruktur kan ha alvorlege konsekvensar og store negative ringverknader for samfunnet. Likevel er det viktig å merke seg at for Norge sin del har trusselen om denne type åtak vore ein del av den kalde krigens logikk der sabotasjeåtak av sovjetiske spesialstyrker (*Spetsnaz*, eller *voyska spetsial'nogo naznatsjeniya*) var første etappe i ein sovjetisk invasjon. Med samanbrotet av Austblokken har dette trussel-

41 Blant anna ei rekkje aksjonar av den California-baserte New World Liberation Front i perioden 1974–78 mot AT & T sine kontor på vestkysten i USA pga. selskapet si påståtte rolle i kuppet mot president Salvador Allende i Chile i 1973. Ross & Gurr (1989: 420–421).

42 Denne artikkelen har ikkje vurdert sabotasjetruslar frå andre type aktørar enn tradisjonelle terrorgrupper (til dømes kriminelle organiserte grupper, individuelle misnøgde tilsette eller hackerar). Vi har heller ikkje i særleg grad vurdert sabotasjetrusselen mot sivil infrastruktur frå statlege aktørar i svært spente krisessituasjonar.

bilete naturleg nok endra seg mykje, og i fredstid kan substatlege terrorgrupper ikkje forventast å følgje operasjonsmønsteret til Spetsnaz. Som vi allereie har vist, har terroraksjonar mot sivil infrastruktur i fredstid utgjort ein forsvinnande liten del av internasjonal terrorisme dei seinare åra. Anslag mot infrastruktur mål har vore noko meir frekvent når det gjeld nasjonale og innanlandske terrorgrupper, spesielt i statar der regjeringa bekjempar ein intern opprørsgerilja. Dette er formår for terrorisme som så å seie har vore heilt fråverande i Norge. Det er få indikasjonar på at terrortrusselen frå innanlandske grupper skal auke.

Terrorisme handlar i første rekkje om truslar mot menneske og menneskeliv. Mykje tyder på at terroråtak kan få eit langt meir dødeleg omfang i dag enn for nokre tiår sidan, trass i at ein har sett ein nedgang i talet på terrorhandlingar. Utanlandske og spesielt amerikanske mål i Norge vil vere potensielle mål for ei rekkje terrorgrupper, inkludert grupper som har vist seg i stand til å gjennomføre svært dødelege terroraksjonar. Her er det verdt å understreke at nokre typar sivil infrastruktur er veileigna som mål for terrorgrupper som ynskjer massedødsaksjonar.

Trusselbiletet er i rask endring, noko som gjer det vanskeleg å seie noko sikkert om førekomsten av terrorisme i framtida. Framveksten av nye ukjende aktørar, for eksempel religiøse sekter og einskildpersonar utan tilknytning til etablerte terrorgrupper, representerer ei langt vanskelegare etterretningsutfordring enn å overvake dei tradisjonelle og kjende terrororganisasjonane. I ei stadig meir globalisert verd er det grunn til å anta at grensene mellom innlandsk og internasjonal terrorisme kan bli meir flytande. Norge som eit tradisjonelt lågrisikoland kan derfor kome til å bli meir utsett for terrorisme med utspring i konflikhtar utanfor landets grenser. Større internasjonalt samkvem, migrasjon og eit raskt skiftande globalt konfliktlandskap stiller politiet og etterretningsmiljøa overfor krevjande oppgåver når det gjeld handteringa av denne type trygging utfordringar.

Litteraturliste

- Arnesen, Odd Harry (1999) «EMC Zurich 99», *FFI/Reiserapport-99/01761* (16. april).
- Ballard, James David (1998) «A Preliminary Study of Sabotage and Terrorism as Transportation Risk Factors Associated with the Proposed Yucca Mountain High-Level Nuclear Facility» (Grand Valley University, juli) <http://www.state.nv.us/nucwaste/trans/jballard.htm>.
- Berdal, Mats & David Keen (1997) «Violence and Economic Agendas in Civil Wars: Some Policy Implications», *Millenium: Journal of International Studies* 26 (3): 1–24.
- Bjørge, Tore (1990) *Maritim terrorisme: En trussel mot norsk skipsfart og oljevirksomhet?* Oslo: NUPI-rapport nr.146.
- Bjørge, Tore (1992) «Terrortrusselen i forbindelse med Gulfkrigen», *Internasjonal Politikk* 50 (3): 245–257.
- Bjørge, Tore (1999) «Sabotasje og terrorisme som trussel mot infrastruktur i Norge – med eksemplet damanlegg og kraftforsyning» (foredrag på seminar for Sårbarhetsutvalget 9. november).
- Bodansky, Yossef (1999) *Bin Laden: The Man Who Declared War on America*. Rocklin, California: Forum, Prima Publishing.
- Bradley, Graham (1997) «U.S. Gearing Up Against Germ War Threat», *Washington Post* 14. desember.
- Campbell, James K. (1997) «Excerpts from the Research Study 'Weapons of Mass Destruction and Terrorism: Proliferation by Non-State Actors' », *Terrorism and Political Violence* 9 (2).
- Canadian Security Intelligence Service (1999) «Trends In Terrorism». Canada: CSIS, Report # 2000/01, 18. desember, unclassified.
- Carter, Ashton, John Deutsch & Philip Zelikow (1998) «Catastrophic Terrorism: Tackling the Danger», *Foreign Affairs* 77 (6).
- Chomsky, Noam (1987) «International Terrorism: Image and Reality», *Crime and Social Justice* Nr. 27–28: 172–200.
- Combs, Cindy (1997) *Terrorism in the Twenty-First Century*. New Jersey: Prentice Hall.
- Denning, Dorothy, (1999) *Information Warfare and Security*. Addison, Wesley: Longman, Inc., ACM Press.
- Engene, Jan Oskar (1994) *Europeisk terrorisme: Vold, stat og legitimitet*. Oslo: Tano.
- Golod, G., V. Bass & B. Cordes (1983) «Actions Against Nonuclear Energy Facilities: September 1981–September 1982», *Rand Notes* No. N-1980-SL (Washington and Santa Monica: Rand Corporation).
- Guelke, Adrian (1995, 1998) *The Age of Terrorism and the International Political System*. London og New York: I. B.Tauris.
- Gurr, Ted Robert (1988) «Empirical Research on Political Terrorism» i Robert O. Slater & Michael Stohl (red.) *Current Perspectives on International Terrorism*. London: Macmillan.
- Heradstveit, Daniel (1991) «Norge og internasjonal terrorisme», *NUPI-notat* Nr.443 (april).
- Heradstveit, Daniel, (1997) «Terrorismen i Algerie», *Internasjonal Politikk* 55(2): 179–207.

- Heradstveit, Daniel & Tore Bjørgo (1988) «Politisk vald og terrorisme i Norge», *NUPI-notat* Nr. 5.
- Herman, Edward S. (1987) «U.S. Sponsorship of International Terrorism: An Overview», *Crime and Social Justice* Nr.27–28: 1–31.
- Hoffmann, Bruce (1998) *Inside Terrorism*. London: Victor Gollancz.
- International Institute for Strategic Studies (1998) «The New Face of Terrorism?», *Strategic Survey 1998–99*. Oxford: Oxford University Press.
- Jerlerup, Torbjørn (1997) «Miljørørelsens 'Hell's Angels'», *Ny Solidaritet* (6. november), <http://www.nysol.se/arkiv/miljo/psinger2.html>.
- Johansen, Per Anders (1999) «Forsvaret frykter terroranslag i Nordsjøen: Vil utvide spesialstyrken», *Aftenposten* 8. juni.
- Jongman, A.J. (1993) «Trends in International and Domestic Terrorism in Western Europe, 1968–1988» i Alex Schmid & Ronald Crelinsten (red.) *Western Responses to Terrorism*. London: Frank Cass.
- Kalyvas, Stathis (1999) «Wanton and Senseless? The Logic of Massacres in Algeria», *Rationality and Society* 11 (3): 243–285.
- Kaplan, Jeffrey (1997) «Leaderless Resistance», *Terrorism and Political Violence* 9 (3).
- Laqueur, Walter (1996) «Postmodern Terrorism, New Rules for an Old Game», *Foreign Affairs* 75 (5).
- Leader, Stefan (1998) «Osama Ben Laden and the Terrorist Search for WMD», *Jane's Intelligence Review* (juni): 34–37.
- Lee, Martha (1996) «Violence and the Environment: The Case of 'Earth First'» i Michael Barkun (red.) *Millenialism and Violence*. London: Frank Cass (109–127).
- Levin, Brian (1998) «The Patriot Movement: Past, Present, and Future» i Harvey W. Kushner (red.) *The Future of Terrorism: Violence in the New Millennium*. London: Sage Publications (97–131).
- Lia, Brynjar (2000) «Asymmetri ... asymmetriske trusler ... asymmetrisk krigføring – Ein gjennomgang av bruken av asymmetribegrepet i tryggingpolitisk og militærteoretisk litteratur», *FFI/RAPPORT-2000/01718* (Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt, august).
- Lia, Brynjar (1999) «Aspects of Contemporary International Terrorism», Key Note Speech på NATO/EAPC-seminar i Tasjkent, Usbekistan 7.–8. oktober om «Co-operation for Security and Stability in Central-Asia».
- Lia, Brynjar & Katja H.-W. Skjølberg (2000) «Why Terrorism Occurs – A Review of Research Literature on the Causes of Terrorism», *FFI/RAPPORT-2000/02769* (Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt, juni).
- Lia, Brynjar & Annika S. Hansen (2000) «Globalisation and the Future of Terrorism: Patterns and Predictions», *FFI/REPORT-2000/01704* (Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt, august).
- Lia, Brynjar & Annika S. Hansen (1999) «Analytical Framework for the Study of Terrorism and Asymmetric Warfare», *FFI/REPORT 99/04218* (Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt, oktober).
- Lund, Cathrine Pia (1993) *Norsk anti-terrorpolitikk. Kartlegging, systematisering og analyse av norske tiltak mot terrorisme*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, hovedoppgåve, vår 1993.
- Middlemiss, Danford W. (red.) (1999) *Defence Newsletter* 18 (4) April 1999 (Canada: Centre for Foreign Policy Studies), <http://is.dal.ca/~centre/dnews-18-4.htm>.

- Mærli, Morten Bremer (1999) *Atomterrorisme*. Oslo: NUPI.
- RAND Corporation (1994) «Holy Terror: The Implications of Religious Terrorism», *RAND Corporation Newsletter 'On the Agenda'* (vinter).
- Roberts, Brad (red.) (1997) *Terrorism with Chemical and Biological Weapons: Calibrating Risks and Responses*. Washington: The Chemical and Biological Arms Control Institute.
- Ross, Jeffrey Ian & Ted Robert Gurr (1989) «Why Terrorism Subsides: A Comparative Study of Canada and the United States», *Comparative Politics* 21: 405–426.
- Sandler, Todd (1997) «The Future Challenges of NATO: An Economic Viewpoint», *Defense and Peace Economics* 8 (4): 319–353.
- Schmid, Alex P. & Albert J. Jongman *et al.* (1988) *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature*. Amsterdam: SWIDOC.
- Schmid, Alex P. & Donald D. Crelinsten (red.) (1993/1998) *Western Responses to Terrorism*. London: Frank Cass.
- Smith, Dr. G. Davidson (Tim) (1998) «Single Issue Terrorism», *Commentary: A Canadian Security Intelligence Service Publication* Nr. 74 (vinter).
- Snyder, Jack L. (2000) *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. New York: W.W.Norton.
- Sprinzak, Ehud (1998) «The Great Superterrorism Scare», *Foreign Policy* 112 (haust).
- Sviland, May Kristin (1999) *Eksterne forhold som kan medføre en storulykke ved Shell-Raffineriet på Sola med hovedvekt på sabotasje*. Stavanger: Høgskulen i Stavanger, sivilingeniørutdanninga, hovedoppgåve (vår).
- Taylor, Bron (1998) «Religion, Violence and Radical Environmentalism», *Political Violence and Terrorism* 10 (4) (vinter): 1–42.
- The Economist (1998) «The New Terrorism: Coming Soon to a City Near You», 15. august.
- Tucker, David (1998) «Fighting Barbarians», *Parameters: US Army War College Quarterly* (sommar: 69–79).
- Tucker, Jonathan (1999) «Asymmetric Warfare», *Forum for Applied Research and Public Policy* (sommar) (<http://forum.ra.utk.edu/summer99/asymmetric.html>).
- Vinthagen, Stellan (2000) «Vad har vi att lära av de militanta veganerna?», *Tidningen Yelah* No.3 (6 March) <http://yelah.micropp.se/articles/milve>.
- Volgy, Thomas J., Lawrence E. Imwalle & Jeff J. Corntassel (1997) «Structural Determinants of International Terrorism: The Effects of Hegemony and Polarity on Terrorist Activity», *International Interactions* 23 (2): 207–231.
- Weimann, Gabriel & Hans-Bernd Brosius (1988) «The Predictability of International Terrorism: A Time-Series Analysis», *Terrorism* 11 (6): 491–502.
- Whine, Michael (1999) «Islamist Organizations on the Internet», *Terrorism and Political Violence* 11 (1) (vår): 123–132.
- Wilkinson, Paul (1999) «The Strategic Implications of Terrorism» (paper for the International Institute for Strategic Studies' 41st Annual Conference, San Diego, 8. –11. september).

Conference Proceedings

Turkey in a Global-Local Perspective

Edited by

Martin Sæter

Sefa Martin Yürükel

Turkey, with its more than 60 million people, is a candidate for EU membership and is in this capacity heading for a place as one of the great powers within the union. Turkish EU membership will change not only the place and role of Turkey but also the profile of the EU itself in the wider European and global context.

Turkey will like the other applicant countries have to adapt itself to the EU *acquis* in every respect, which is a huge task indeed. The enlarged EU, on its part, will also change through enlarging to include a new member of Turkey's geopolitical significance.

In addition to European and geopolitical aspects, a special emphasis is laid on human rights and minority issues in this book. Other topics are Turkish energy policy, police co-operation across borders, the fight against international crime, illegal drug trafficking and human trade.

Title: Turkey in a Global-Local Perspective

ISBN: 82 7002 097 4

Price: NOK 100 (+ Postage/Adm. fee)

Tel: [+ 47] 22 05 65 00

Fax: [+ 47] 22 17 70 15

E-mail: pub@nupi.no

Internet: www.nupi.no

Address: NUPI

P.O.Box 8159 Dep.

N-0033 Oslo, Norway

Hva bestemmer utformingen av valutaområder?

Om betydningen av tillit mellom partnerne i valutaunioner

Ole Bjørn Røste

(f. 1963) er stipendiat ved Handelshøyskolen BI. Han er siviløkonom fra Norges Handelshøyskole (1986) og cand. polit. i statsvitenskap fra UiO (1995). Han arbeidet i Norges Bank fra 1986 til 1999. Fra 1995 til 1996 var han gjesteforsker ved University of California, Berkeley.

Innledning

Et valutaområde er et avgrenset geografisk område hvor en bestemt valuta anvendes til oppgjør av transaksjoner og som verdimål. Det omfatter vanligvis flere geografisk definerte regioner eller administrative enheter. USA kan for eksempel betraktes som en valutaunion bestående av delstatene. De fleste valutaunioner sammenfaller med den enkelte nasjonalstat. Den økonomiske og monetære union i Europa (ØMU) er et eksempel på et valutaområde som omfatter flere nasjoner, dvs. en flernasjonalt valutaunion. I artikkelen diskuteres implikasjoner av at avgrensning av valutaområder bestemmes gjennom politiske beslutningsprosesser hvor representanter for nasjonale regjeringer deltar.¹ Det fokuseres særlig på betydningen av gjensidig tillit mellom regjeringer som vil opprette en felles valuta.

Økonomenes standardredskap for å forklare sammensetningen av valutaområder er teorien om optimale valutaområder, eller *Optimum Currency Areas* (OCA), som ble initiert ved et bidrag av Mundell (1961). Mundells teoretiske artikkel har fått stor innflytelse. Dette illustreres blant annet gjennom mange empiriske studier som operasjonaliserte OCA-teori i forbindelse med debatten om ØMU tidlig på 1990-tallet, og gjennom Mundells nobelpris i økonomi i 1999. Teorien består av to komponenter, henholdsvis kostnader og gevinster ved utvidelse av valutaområder, som kan avveies

¹ Jeg takker Geir Bjonnes, Arne Jon Isachsen, Arne Melchior, Asbjørn Rødseth og redaktøren for nyttige kommentarer. Synspunktene er mine egne, og ansvaret for eventuelle feil er mitt alene.

slik at valutaområder blir økonomisk optimale.

Kostnadene ved store valutaområder er knyttet til reduserte muligheter til å føre særegen nasjonal pengepolitikk, som ledd i økonomisk stabiliseringspolitikk, i store valutaområder. Med en egen pengepolitikk i hvert enkelt land kan en raskere enn ellers gjenopprette likevekt etter forstyrrelser («sjokk»)². Felles valuta for flere land vil begrense muligheten for å føre nasjonal stabiliseringspolitikk. Makroøkonomiske kostnader knyttet til reduserte muligheter til å føre en særegen pengepolitikk står meget sentralt i OCA-teorien.

Gevinstene ved store valutaområder oppstår fordi transaksjonskostnader reduseres, og forstyrrelser knyttet til ulike valutakurs- og renteutvikling forsvinner innen en valutaunion. Prissignalene blir dermed klarere for aktørene i økonomien, og ressursallokeringen kan bli bedre. Kostnadene ved store valutaområder, eller felles valuta for flere land, veies opp mot gevinstene. Det er utformet en rekke «OCA-kriterier» med sikte på en slik avveining.

Teorien gir en elegant ramme for avveining av økonomiske kostnader og gevinster ved utforming av valutaunioner. Likevel er det vanskelig å forklare sammensetningen av faktiske valutaområder med utgangspunkt i OCA-teori. Paradoksene er særlig at faktiske valutaområder (1) er store i forhold til anbefalinger som følger av teorien, og (2) at de avgrenses av politiske og administrative, og ikke av økonomiske grenser. Opprettholdelse av store valutaområder, som er regelen i store land, vil medføre kostnader hvis en alternativt kan føre pengepolitikk som er godt tilpasset behovene for øko-

2 Både pengepolitikk og finanspolitikk kan brukes for dette formålet. Finanspolitikken, dvs. fastsettelse av størrelsen på statlige inntekter og utgifter, oppfattes ofte som vanskelig å bruke for makroøkonomisk stabilisering. Se for eksempel Obstfeld & Rogoff (1994) og den svenske Budgetlagsutredningen (SOU 1996: 14). Muligheten for ekspansiv finanspolitikk begrenses i mange land av anstrengte statsfinanser. Kontraktiv finanspolitikk kan være lite realistisk dersom det er stor politisk motstand mot økte skatter eller reduksjon i statlige utgifter. Særinteresser kan komme til å mobilisere politisk rundt «sine» utgiftsposter. Innretningen av pengepolitikken, dvs. fastsettelse av den kortsiktige renten, kan endres vesentlig raskere enn innretningen av finanspolitikken. Ekspansiv pengepolitikk (rentereduksjon) vil lett bli akseptert i land hvor store deler av befolkningen er netto låntakere. Effektene av kontraktiv pengepolitikk (renteøkning) vil ofte være lite populære, men vil spres over et stort antall låntakere. I Norge har synet på muligheten til å bruke finanspolitikken til økonomisk stabilisering vært relativt optimistisk (kf. *Solidaritetsalternativet*), som spesifiserer oppgaver for pengepolitikk, finanspolitikk og inntektspolitikk). Pengepolitikk kan sannsynligvis anvendes lettere og mer fleksibelt enn finanspolitikken med sikte på makroøkonomisk stabilisering, uten at gode resultater vil være garantert.

nomisk stabilisering i mindre regioner. En mulig tolkning av at valutaområder som oftest sammenfaller med den enkelte nasjonalstats grenser, er at pengepolitikken anses å ivareta behovene for nasjonal stabiliseringspolitikk på en god måte. Det ville imidlertid overraske om pengepolitikk var godt egnet for økonomisk stabilisering uavhengig av økonomienes næringsmessige sammensetning. På dette punktet er nasjonalstater nokså ulike. En annen mulighet er at beslutningene om valutaområders utstrekning, som tas av politiske myndigheter, er utpreget politiske beslutninger som går utover å vurdere om OCA-kriteriene er oppfylt.

Dette argumentet underbygges av at det ikke finnes eksempler på nasjonalstater som består av flere geografisk adskilte valutaområder.

Det blir kanskje lettere å forstå paradoksene i tilknytning til OCA-teorien hvis en tar hensyn til de vidtrekkende økonomiske og politiske konsekvensene som følger av valutaunioner: Den økonomiske integrasjonen mellom medlemmene blir tettere enn den ellers ville blitt, og den gjensidige avhengigheten øker. Sannsynligheten øker dermed for et dypere og mer omfattende samarbeid mellom landene som spenner over flere saksfelter, eventuelt med felles institusjoner. Et «skjebnefellesskap» med økt økonomisk og politisk integrasjon kan utvikles. Valutaunioner får konsekvenser som kan bli vidtrekkende langt inn i fremtiden, og som ikke fullt ut kan overskues når de opprettes. Formelle avtaler blir da utilstrekkelige for å regulere alle relevante aspekter av fremtidig atferd. Samtidig kan ikke mulige partners målsetninger og motivasjon for å delta observeres. Det blir da nødvendig å ha tillit³ til at andres motivasjon

3 Ved en stor grad av tillit kan aktører være komfortable i situasjoner hvor de vites å være sårbare for effekter av andre autonome aktørers handlinger. Tilliten til at andre aktører legger bånd på opportunistisk atferd, på en måte som antas å fremme felles målsetninger, kan ha ulik bakgrunn. Det kan være kjent at det under visse forutsetninger, som kan være knyttet til ens egen og andres atferd, vil være i andre aktørers egen interesse – på kort sikt og innen et saksfelt – å handle slik de lover. Evnen til å kunne binde seg til å handle på bestemte måter er et viktig aspekt ved tillit. Bindingens troverdighet øker hvis handlingene anses å være i ens egen interesse. Andre mekanismer som medfører at en med troverdighet kan love å handle på en bestemt måte, er sanksjonsmuligheter, som vil være mest omfattende hvis flere saksfelt bli betraktet under ett, eller utsikter til et langvarig samarbeid. Aktører som hevder å ha gode hensikter uten at det er klart at de vil være tjent med å opptre slik de lover, møtes ofte med skepsis. Skepsisen vil være mindre mellom venner og kjente som allerede har investert i relasjoner som muliggjør samarbeid på lengre sikt. Stater kan muligens nærme seg denne typen relasjoner dersom de har kontakt med hverandre og samarbeider over lang tid. For en utfyllende diskusjon av betydningen av tillit i samfunnsvitenskapelig mikroteori, se Misztal (1986) og referansene i denne.

for å ønske en valutaunion faktisk er slik den fremstilles. Fellesskap mellom deltakerne, for eksempel gjennom tidligere lignende samarbeid, vil øke deres innsikt på dette punktet.

Teorien om optimale valutaområder

En valutaunion er etablert når den samme valutaen brukes i flere land, og dette understøttes av lovverket.⁴ Medlemslandene har samme rentenivå, kreditt- og løpetidsjustert.⁵ De økonomiske aktørene i et valutaområde vil ha tilgang til de samme finansmarkeder og systemer for oppgjør av transaksjoner og betalingsformidling. De vil også ha mer likeartet informasjon om makroøkonomiske forhold enn de ville hatt med forskjellige valutaer.

Valutaunioner er mer utbredt mellom naboland med felles grenser enn mellom land som ligger lenger fra hverandre. Det kan henge sammen med at nabolands regjeringer ofte kjenner hverandre, og er vant til å samarbeide. Det er også mulig at opprettelse av en valutaunion forutsetter en stor grad av økonomisk integrasjon i utgangspunktet – som er mest sannsynlig mellom naboland. Når en valutaunion opprettes, vil den økonomiske integrasjonen øke ytterligere i takt med realiseringen av de mikroøkonomiske gevinstene fra felles valuta.

4 Normalt vil kontrollen over pengevesenet være sentralisert i en felles sentralbank. Bordo & Jonung (2000) illustrerer betydningen av dette i en studie av to historiske flernasjonale valutaunioner uten et enhetlig pengevesen (den latinske og den skandinaviske myntunion) og tre nasjonale valutaunioner med hver sin enhetlige sentralbank (USA, Italia og Tyskland). Den skandinaviske myntunionen (1873-1924) fungerte bra frem til første verdenskrig. Da ble bindingen av valutakursene til gull opphevet og gulleksport ble forbudt. Danmark og Norge førte en mer ekspansiv pengepolitikk enn Sverige. I fravær av en felles forankring av pengeverdien til gull medførte dette spenninger mellom medlemslandene fra 1915 – og ni år senere unionens sammenbrudd. I de nasjonale valutaunionene har monetær integrasjon etterfulgt politisk integrasjon. Nasjonale valutaunioner er blitt varige institusjoner på grunn av de politiske prosessene som har skapt nasjonalstatene. Når dette politiske fundamentet har forsvunnet, har nasjonale valutaunioner som regel blitt oppløst. Eksempler er Tsjekkoslovakia (1993), Sovjetunionen (1992-1994) og Jugoslavia (1991-1994).

5 Aktørene i finansmarkedene vil kreve høyere rente for å akseptere fordringer på aktører som ikke har den beste kredittvurdering. Renten kan også variere med løpetiden for en gitt fordring. Vanligvis resulterer lang tid til forfall i en noe høyere rente. I tillegg vil ulik likviditet for finansielle instrumenter medføre visse, begrensede renteforskjeller. Renteforskjeller som skyldes ulik kredittisiko, løpetid eller likviditet, vil bestå i en valutaunion.

En minste størrelse

Drift av sentralbanker og operasjon av betalings- og oppgjørssystemer innebærer visse stordriftsfordeler, som avhenger av teknologi. Småstater som Andorra, Liechtenstein, San Marino og Vatikanstaten har ikke egen valuta. Island, derimot, har egen valuta i en økonomi med kun ¼ million innbyggere. Luxembourg hadde egen valuta før opprettelsen av ØMU, men knyttet i mange år denne til belgiske franc. I en del små stater utenfor Europa brukes amerikanske dollar som pengeenhet. For små land kan det være rasjonelt å dele kostnadene knyttet til driften av pengevesenet med andre land selv om de da ikke kan påvirke en felles pengepolitikk: Muligheten til å føre en egen pengepolitikk kan uansett være nokså begrenset, også under alternative valutaregimer.

Makroøkonomiske kostnader

Deltakere i en valutaunion kan ikke fastsette rentenivået kun ut ifra utviklingen i sin egen økonomi. Renten blir bestemt ved flertallsbeslutninger i den felles sentralbanken. Hvis landene i unionen har forskjellig økonomisk struktur og opplever ulike konjunkturer, må rentefastsettelsen gjenspeile kompromisser. Ulempene med felles pengepolitikk kan ha to sider: For det første kan felles rente og valutakurs bli til ulempe for land med særegne økonomiske strukturer og konjunkturforløp. Konsentrasjon av den økonomiske aktiviteten i en eller få nøkkelsektorer, for eksempel, er lite heldig. Næringsdiversitet, derimot, reduserer behovet for en egen pengepolitikk (Kenen 1969). For det andre kan deltakerlandene ha ulike preferanser med hensyn til vekten som legges på stabilisering av henholdsvis inflasjon og BNP. Pengepolitikken påvirker begge disse variablene samtidig. Ulike ønsker mht. avveining mellom inflasjon og vekst vil derfor øke ulempene ved en valutaunion, unntatt hvis ulike preferanser og stabiliseringsbehov ved en tilfeldighet skulle oppveie hverandre.

Men ulike økonomiske strukturer og konjunkturer vil ikke nødvendigvis utelukke en felles valuta: De nevnte makroøkonomiske kostnadene vil begrenses hvis andre justeringsmekanismer i økonomien virker bra. Fleksibel reallønn, internasjonal mobilitet av arbeidskraft og overføringer mellom land eller regioner som avhenger av konjunkturerne, nevnes ofte i denne sammenhengen. Mulighetene for internasjonal *fiskal føderalisme* regnes ofte som liten. Dette har blant annet sammenheng med atferdsrisiko («moral hazard») knyttet til mulige ønsker om å oppnå vedvarende inntektsoverføring fra partnerne.

Forsikringsaspektet ved en felles finanspolitikk er knyttet til at en uforutsett og midlertidig reduksjon i inntektene hos en av partneerne kan kompenseres gjennom overføringer fra de andre, som utløses av et slikt uforutsett inntektsbortfall. Over tid kan en tenke seg at inntektsstrømmene vil jevnes ut slik at ingen blir netto bidragsytere eller mottakere (eller at en i det minste ikke kunne vite dette på forhånd). Problemet er at slike ordninger, som skal gi beskyttelse mot asymmetriske sjokk uten å medføre forutsigbar vedvarende overføring av inntekt, lett blir kompliserte og lite gjennomsiktede (von Hagen & Hammond 1998). Fleksibiliteten i arbeidsmarkedet, hovedsakelig reallønnsfleksibilitet (fleksible priser og lønninger) og geografisk mobilitet av arbeidskraft, blir derfor ofte de mest interessante justeringsmekanismene innenfor en valutaunion. USA har for eksempel fungert godt som valutaområde til tross for store forskjeller i sammensetningen av næringslivet i delstater og regioner. Suksessen skyldes at arbeidsstyrken er geografisk mobil, og at automatiske stabilisatorer innbakt i skattesystemet og føderal virksomhet på delstatsnivå bidrar til konjunkturavhengig inntektsutjevning. Reallønnen er imidlertid like rigid i USA som i mange andre land.⁶

Realvalutakursen (dvs. den nominelle valutakursen justert for forskjeller i inflasjon) varierer i praksis mer mellom regioner med ulike valutaer enn internt i valutaområder (Obstfeld & Peri 1998).⁷ Dette skulle kunne lette makroøkonomisk tilpasning ved bibehold av nasjonale valutaer. På den andre siden gjenspeiler variasjoner i valutakursen ofte ikke økonomiske stabiliseringsbehov. En nominell valutakurs er prisforholdet mellom to finansaktiva, for eksempel norske og svenske kroner. Denne relative prisen påvirkes på kort sikt av mange faktorer, og kortsiktige endringer i realvalutakursen domineres av endringer i den nominelle valutakursen. Dette kan skape problemer for stabiliseringspolitikk, som utøves innenfor et kort tidsperspektiv, selv om sammenhengen mellom valutakursendringer og økonomiske stabiliseringsbehov er klarere på lang sikt (dvs. med tidshorisonter på flere tiår).

6 Tilpasningen ved forstyrrelser i arbeidsmarkedet i USA diskuteres av blant andre Blanchard & Katz (1992) og Obstfeld & Peri (1998).

7 Internt i et valutaområde ligger den nominelle valutakursen fast. Endringer i realvalutakursen mellom regioner innen valutaområdet vil da skyldes ulik inflasjon. De Grauwe (1993) finner at relativ reallønn er fleksibel i europeiske land. Dette kan bidra til en viss fleksibilitet i realvalutakursen mellom ulike regioner i samme land.

Mikroøkonomiske gevinster

Medlemmene i en valutaunion vil realisere mikroøkonomiske gevinster grunnet reduserte behov for valutaveksling og lavere transaksjonskostnader på bakgrunn av økt gjennomsiktighet og konkurranse. Det er også rimelig å anta at volumet på handelen vil øke mellom medlemmene. Nominelle forstyrrelser som skyldes ulik valutakurs- og renteutvikling, vil bortfalle innenfor en valutaunion, og klare prissignaler innen et stort område vil stimulere til mer effektiv ressursbruk. Sortimentet av finansielle instrumenter kan utvides grunnet stordriftsfordeler når kostnadene kan deles på flere kunder, og nettverkseksternaliteter.⁸ Av de samme grunner blir betalings- og oppgjørssystemer mer effektive. Derfor blir det lettere og billigere å gjøre opp grensekryssende transaksjoner, både internt og i forhold til land utenfor valutaunionen.

OCA-teorien sier at stater eller regioner bør danne valutaunioner hvis de mikroøkonomiske gevinstene blir større enn de makroøkonomiske kostnadene. Dette vil forde landene enten handler mye med hverandre slik at de mikroøkonomiske gevinstene blir store, eller at de har tilstrekkelig like økonomiske strukturer og konjunkturer til at de makroøkonomiske kostnadene blir små. Alternativt kan en ha liten tro på evnen til å føre en vellykket nasjonal pengepolitikk i forhold til det optimistiske, keynesianske utgangspunktet for OCA-teori, eller stor tro på alternative justeringsmekanismer i økonomien med bakgrunn i faktormobilitet (en geografisk mobil arbeidsstyrke), fleksibel reallønn eller finanspolitiske overføringer som vil bidra til å jevne ut konjunktorene mellom deltakerlandene. Hvis en har liten tro på muligheten til å stabilisere økonomien gjennom egen pengepolitikk, eller tror at kostnadene ved ikke å føre en særegen pengepolitikk i alle tilfelle vil være små, kan medlemskap i en valutaunion fremstå som attraktivt.

Honkapohja & Pikkarainen (1992) studerer en del staters faktiske valg av valutaregime i lys av OCA-kriterier. Kriteriene som ble anvendt, var størrelse (BNP), utviklingsnivå (BNP per hode), åpenhet i forhold til utlandet (for realøkonomien og finanssektoren), konsentrasjon av utenrikshandelen (geografisk og etter varetype), samt variasjonen i bytteforholdet. Studien konkluderer med at kriteriene ikke i særlig grad kan forklare valg av valutaregimer. For-

8 Nettverkseksternaliteter innebærer at nytten for aktører som bruker et system eller produkt, øker når flere brukere kommer til. Et nærliggende eksempel er telefonnettet: Det blir mer interessant å ha telefon desto flere andre som kan nås per telefon. Samtidig vil drifts- og utviklingskostnadene per abonnent falle med antallet av brukere.

fatterne synes det er særlig vanskelig å forklare det monetære samarbeidet innen EU. De mener EU-landenes monetære samarbeid kan skyldes utsikter til mikroøkonomiske gevinster, som er relativt dårlig forstått av økonomer (jf. Krugman 1995). Men de påpeker også at valg av valutaregime ofte skjer på bakgrunn av andre vurderinger enn økonomiske. Politisk press og moteretninger nevnes som mulige forklaringer, uten at dette forfølges nærmere. En systematisk analyse av betydningen av slike faktorer kunne kanskje bidratt til forklaringer som samsvarte bedre med empirien.

OCA-teori kan altså ofte ikke forklare valg av valutaregimer innen valutaområder. Teorien er heller ikke godt egnet til å forklare den geografiske utstrekningen av faktiske valutaområder. ØMU og USAs valutaunion er relevante eksempler.⁹ Faktiske valutaområder er overraskende store i lys av teorien. Innen rammen av OCA-teori, finner vi tre mulige årsaker.

For det første kan beslutningstakerne ha ansett de stabiliseringspolitiske kostnadene som mindre enn hva teorien tilsier. Kostnadene kunne for eksempel bli redusert hvis priser og lønninger ble mer fleksible som følge av en valutaunion, eller hvis den geografiske mobiliteten av arbeidskraft økte. Dette er imidlertid usikkert, særlig på kort sikt.

For det andre kan myndighetene vite at de ikke alltid evner å føre «riktig» pengepolitikk. Dermed reduseres tapet av at en ikke kan føre en særegen pengepolitikk tilpasset den økonomiske utviklingen i et enkelt land. Evnen til å føre riktig politikk kan bli redusert hvis myndighetene ofte gir etter for press fra særinteresser, eller har dårlig informasjonsgrunnlag eller utilstrekkelig analytisk kapasitet. Videre kan spillsituasjoner mellom myndighetene og aktørene i valutamarkedet redusere mulighetene til å føre stabiliserende pengepolitikk.¹⁰

For det tredje kan beslutningstakerne ha lagt til grunn større

9 Strengt anvendt vil OCA-teori ofte tilsi at heller ikke nasjonalstater er optimale valutaområder. Mundell (1961) ser for eksempel for seg de østlige og vestlige deler av det nordamerikanske kontinentet som naturlige valutaområder. Vi skulle i så fall ha hatt Atlanterhavs- og Stillehavsdollar, ikke U.S. dollar og canadiske dollar.

10 Ved svak troverdighet for pengepolitikken kan for eksempel pengepolitikk stimulans medføre kraftige valutakursbevegelser og depresiering som virker destabiliserende på økonomien. Det er også mulig å tenke seg at spillsituasjoner i forhold til andre lands myndigheter kan begrense muligheten til å føre en antatt passende pengepolitikk. For eksempel kan EU-landenes regjeringer ha begrenset toleranse for depresiering som skaper konkurransevridninger innenfor Det indre marked. Mottiltak fra andre land kan derfor være en mulighet.

mikroøkonomiske gevinster enn hva OCA-teorien tilsier. En slik forklaring ville være forenlig både med empirien og et optimistisk syn på stabiliseringspolitikk. Det er imidlertid lite sannsynlig at myndigheter har gode grunner til å ha avvikende synspunkter på mikroøkonomiske gevinster fra valutaunioner i forhold til økonomer, som ofte bistår myndighetene med rådgivning i slike spørsmål.

Konklusjonen blir at disse tre forklaringene basert på OCA-teori ikke strekker helt til for å forklare faktiske valutaunioners størrelse og politiske og administrative, snarere enn økonomiske grenser.

Beslutninger om utforming av valutaområder tas i forhandlinger mellom regjeringer. Avtaler mellom slike politiske aktører vil naturlig legge en viss vekt på politiske effekter av monetær integrasjon. De politiske effektene kan være omfattende, i lys av de mulige vidtrekkende konsekvensene av økonomisk og politisk integrasjon. Det kan derfor være naturlig å supplere OCA-teori med politisk teori for utforming av valutaområder. Et naturlig utgangspunkt er relasjonene mellom aktørene som deltar, før og etter en mulig opprettelse av en valutaunion. En ambisiøs målsetning ville være å integrere dette i OCA-teori.¹¹ Antakelig er det mer realistisk å utforme en annen partiell teori som kan supplere OCA-teorien som forklaring på bakgrunnen for beslutninger om valutaområders geografiske utstrekning.

Betydningen av institusjoner i samarbeid mellom stater vil sannsynligvis stå sentralt i en slik supplerende teori. En statsvitenskapelig tradisjon som studerer betydningen av institusjoner for vellykket samarbeid mellom stater, ble initiert av Axelrod & Keohane (1985). Institusjoner kan redusere incentiver til å bryte avtaler, og kompensere dem som samarbeider når andre lar være. Sentrale begreper i denne litteraturen er troverdige bindinger, signalisering, kontraktsformer, og overvåkning og håndheving av avtaler. Spillteori anvendes ofte som verktøy. Aktørenes preferanser forutsettes å være fastlagt på forhånd og uforanderlige (eksogent gitte). Dette er kanskje urealistisk i tilfellet ØMU. Læring og felles erfaringer fra samarbeid over lang tid kan muligens ha gjort preferansene foranderlige i lys av erfaringer (endogene). Likevel kan dette perspektivet være et naturlig startpunkt. Før vi går videre, kan det være hensiktsmessig å illustrere hvordan en mulig opprettelse av en valutaunion kan påvirke relasjoner mellom stater.

11 I så fall ville vi få en teori for «Optimum Political and Economic Currency Areas», eller OPECA.

ØMU og atferdsrisiko

Den europeiske monetære unionen ble opprettet 1. januar 1999 ved innføring av euroen. Elleve europeiske stater overlot dermed ansvaret for pengepolitikk til Den europeiske sentralbanken (ESB). Valutaunionen mellom EU-landene hadde vært planlagt i lang tid, kf. Wernerplanen fra 1970. Troen på at planen om valutaunion ville bli gjennomført, var likevel lenge liten, særlig blant økonomer som tok utgangspunkt i OCA-teori. Etter at euroen ble innført i 1999, har den samme pessimismen kommet til uttrykk gjennom spekulasjoner rundt ulike scenarier for et sammenbrudd (Eichengreen 1999). Skepsis til muligheten for å opprette og opprettholde en europeisk valutaunion kan skyldes begrenset forståelse for de politiske konsekvensene av ØMU.

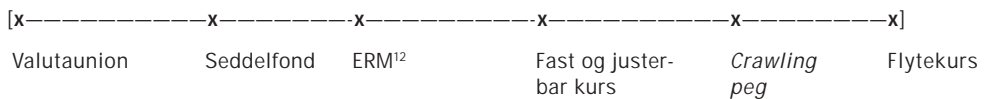
Viljen til å opprette en europeisk valutaunion var på forhånd sterkest i de søreuropeiske landene Italia, Portugal og Spania. Disse landene kan vente seg sterke asymmetriske sjokk i forhold til de store, innbyrdes mer integrerte økonomiene lenger nord på kontinentet. De søreuropeiske landene kan også regne med de minste mikroøkonomiske gevinstene fra ØMU ettersom de er geografisk perifere i forhold til resten av unionen og derfor har mer handel med land utenfor EU og ØMU enn de nordlige medlemslandene. Iveren etter å delta i ØMU kan indikere at myndighetene i de søreuropeiske landene forventer politiske gevinster fra valutaunionen, eller at de ikke har hatt stor tro på mulighetene til å føre stabiliserende pengepolitikk med egne valutaer utenfor ØMU. En annen mulighet er at de har ønsket å overføre kontrollen med pengevesenet til EU-nivå grunnet misnøye med høy inflasjon under lokal styring. Portugal og Spania ble EU-medlemmer først i 1986. Disse landene kan ha lagt vekt på å demonstrere tilhørighet til EU og et fullverdig EU-medlemskap ved å delta i ØMU.

Land som er økonomisk integrert, er gjensidig avhengige på mange felter. Beslutninger tatt i ett land får ofte betydelige konsekvenser for andre land, og landene vil ta hensyn til mulige reaksjoner fra andre land på egen politikk. Dette omtales gjerne som strategisk interaksjon. Felles institusjoner kan være hensiktsmessige for å regulere samarbeid i slike situasjoner og unngå «dårlige» likevekter som skyldes opportunistisk atferd. Slike utfall diskuteres i Hardins «The tragedy of the commons» (1968), som lenge bidro til et pessimistisk syn på muligheten til effektiv forvaltning av allmenninger. For aktører som ikke kan stole på hverandre, oppstår det lett situasjoner preget av avmakt hvor individuelt rasjonell atferd gir dårlige utfall, både kollektivt og individuelt: Fiskeressurser

overbeskattes, eller skogen hugges ned. Avkastningen fra ressursene blir mindre enn hva som hadde vært mulig med en mer langsiktig forvaltning. Noen spillover-effekter i tilknytning til ØMU ligner på allmenningsproblemer analytisk. Før disse mekanismene diskuteres, gjennomgås kort noen implikasjoner av en valutaunion i forhold til alternative monetære regimer.

En valutaunion kan ses som et rigid fastkursregime, som kan være irreversibelt på grunn av store politiske kostnader ved utmelding. Hvis valutaregimer rangeres etter graden av fasthet i valutakursen, blir dette et ytterpunkt. Figur 1 illustrerer tankegangen, uten at alle muligheter er nevnt og uten at det tas stilling til avstanden mellom de ulike regimene.

Figur 1. Valutaregimer rangert etter fleksibilitet for valutakursen



Fastkursregimer som tillater valutakursjustering, er blitt mindre troverdige etter som finansmarkedene er blitt bedre utviklet og kapitalmobiliteten har økt (Eichengreen 1994). Av samme grunn kan det muligens være vanskelig også å gjennomføre *seddelfond* («currency boards»)¹³, et par hakk nærmere valutaunion. Fordi det er krevende å oppnå troverdighet i pengepolitikken, er det blitt en utbredt oppfatning at det kan bli vanskelig å gjennomføre regimene i midten i figur 1. I så fall må en velge mellom å la valutakursen flyte eller å delta i en valutaunion.

Fastkursregimer er blitt betraktet som en måte for myndighetene å binde sine hender på for å skape troverdighet til den uttalte politikken og unngå utfall med høy inflasjon og lavt aktivitetsnivå i økonomien på bakgrunn av det såkalte *tidsinkonsistensproblemet*.¹⁴ Men aktører som kan binde sine hender, vil også som oftest

12 ERM: Exchange Rate Mechanism. Kursmekanismen i Det europeiske valutasaamarbeidet (EMS).

13 For en diskusjon av slike regimer, se Røste (1999).

14 Tidsinkonsistensproblemet skyldes at myndighetene kan øke sysselsettingen ved å skape inflasjon som kommer overraskende for aktørene i økonomien. Jo mer troverdig pengepolitikken er, desto mer overraskende kan litt ekstra inflasjon bli, og jo høyere kan virkningen på sysselsettingen bli. Ettersom myndighetenes tilbøyelighet til å inflatere økonomien er kjent for aktørene, blir ikke en konsistent lavinflasjonspolitikkk troverdig.

være i stand til å løse på knutene. Derfor kreves andre kostnader, for eksempel politiske kostnader, for at det å tre ut av et fastkurs-samarbeid eller en valutaunion ikke skal bli oppfattet som lønnsomt på kort sikt, uten spesielt gode grunner. I en valutaunion som ØMU kan slike kostnader antakelig bli meget store fordi samarbeid på mange felt i EU kan rammes av eventuelle sanksjoner. Det kan også bli vanskelig å oppnå troverdighet i pengepolitikken hvis en markerer avstand til Den europeiske sentralbankens lavinflasjonspolitik.

Grad av ventet inflasjon i fremtiden kan gi uttrykk for troverdigheten av et monetært regime. Inflasjonsforventningene kan forankres på et lavt nivå enten gjennom en (antatt) irreversibel beslutning om medlemskap i en valutaunion, eller gjennom en politikk som sikter mot stabilisering av inflasjonen 1-2 år frem i tid, gjennom en løpende tilpasning av den kortsiktige renten (inflasjonsstyring). I det første tilfellet vil internasjonal handel i varer sikre noenlunde likt prisnivå og lik prisutvikling. I det andre tilfellet stilles store krav til at praksisen som føres, er oversiktlig og lett forståelig for publikum, spesielt for aktørene i finansmarkedene. Troverdighet for den økonomiske politikken samlet sett vil gjennom forventningsdannelsen få stor betydning for hvorvidt en lykkes i å stabilisere økonomien ved hjelp av pengepolitikk.

Den økonomiske integrasjonen i Europa har økt gradvis over lang tid. Da det indre marked i EU ble opprettet i 1992, var samhandelen i regionen omfattende. Landenes penge- og valutapolitikk har over tid medført økt gjensidig avhengighet på et kritisk punkt, spesielt mellom land med lik produksjonsstruktur og nærhet til de samme markedene. Penge- og valutapolitiske tiltak er derfor antakelig blitt vurdert både ut ifra effekten på egen og andre lands økonomi og sannsynligheten for mottiltak fra andre land. Dette kan forklare at enkeltlands endring av valutakursen i Det indre marked ses som et felles anliggende. Innen ØMU er ikke valutakursendringer mulig. Problemer knyttet til mulig opportuniste vil der gi seg andre utslag enn depresiering eller devalueringer.

Før og etter innføringen av ØMU stod EU-landene grovt forenklet ovenfor to typer risiko i sine innbyrdes relasjoner: Før ØMU kunne valutakursendringer skape konkurransevriddinger i Det indre marked. En kunne tape markedsandeler på grunn av devaluering eller depresiering i andre EU-land. Etter at valutaunionen ble etablert, er den største risikoen muligens at finanspolitikken kan bli for ekspansiv i enkelte medlemsland, og at andre land må være med og bære kostnadene ved dette. Dramatisk økte underskudd på statsbudsjettet og økt statsgjeld i ett eller flere store medlemsland kan

medføre økte lånekostnader innenfor eurosonen. Dette vil være lite dramatisk innen et stort kapitalmarked. Adskillig mer dramatisk kan oppstå om forpliktelser knyttet til statsgjelden misligholdes, selv i et lite land. Uansvarlig finanspolitikk kan i henhold til Vekst- og stabilitetspakten straffes med bøter. Dette reduserer problemet noe, uten at det dermed bortfaller.

Risiko uten euro

Innen et felles marked er det ikke mulig å regulere utenrikshandelen med tollsatser. Derfor kan store valutakursendringer skape gnisninger og samarbeidsproblemer. To mekanismer bidro til slike problemer før ØMU: Konkurrerende (intenderte) devalueringer og vellykkede spekulasjonsangrep (uønskede devalueringer). Priser og (særlig) lønninger har steget langsomt etter devalueringer i EU-landene. Land som har devaluert, har derfor kunnet bedre konkurransevnen, og fristelsen til å devaluere kan således ha vært til stede. Økonomisk vil en devaluering stort sett virke likt, uavhengig av mekanismen som utløser den. Virkningen for muligheten til et videre konstruktivt samarbeid kan imidlertid bli nokså forskjellig. Det er uklart hvor viktig konkurrerende devalueringer faktisk har vært i EU. Det er likevel meget sannsynlig at *muligheten* for konkurrerende devalueringer har påvirket aktørenes atferd i forhold til hverandre.

Lavkonjunktur og etterspørselssvikt rammer ofte naboland samtidig ettersom de ofte har nokså lik produksjonsstruktur og er viktige handelspartnere for hverandre. En intendert devaluering som sikter mot å oppnå en konkurransefordel i forhold til nabolandene, betegnes her som «konkurrerende». Med uendrede priser, som kan være rimelig på kort sikt, blir eksporten fra landet som devaluerer, billigere i utlandet. Etterspørselen og aktivitetsnivået øker, og arbeidsledigheten blir redusert. I en lavkonjunktur vil imidlertid ikke etterspørselen øke særlig for landene sett under ett. Økt eksport for et land som har devaluert, vil motsvares av lavere produksjon og høyere arbeidsledighet hos handelspartnerne – som derfor selv kan fristes til å devaluere. Resultatet kunne i sin ytterste konsekvens bli en serie devalueringer. Inflasjonen ville øke, men aktivitetsnivået ville bli uendret, eller til og med redusert dersom støy i prissignalene som skyldtes valutakursendringer, forvirret bedriftene tilstrekkelig.

Konkurrerende devalueringer er et eksempel på en «dårlig» likevekt i en spillsituasjon, på grunn av opportunistisk atferd. Devaluering-

ger har forekommet hyppig mellom EU-landene, særlig under Slan- gesamarbeidet og i EMS frem til 1987. Forekomsten av *konkurrerende* devalueringer er som nevnt usikker siden en ikke kan observere myndighetenes indre vurderinger og motivasjon utenfra. Devalueringer utløses ofte av spekulasjonsangrep, og en kan ikke utelukke at myndigheter ofte er blitt presset av valutamarkedet til å gjennomføre devalueringer de ikke har ønsket. Men grunnlaget for spekulasjonsangrep kan godt være den økonomiske politikken i landet eller landene som blir angrepet, selv om litteraturen om såkalte *selvoppfyllende spekulative angrep* viser at dette ikke er en nødvendig betingelse.¹⁵ Så lenge det er usikkerhet om mekanismen bak en devaluering eller betydelig depresiering, vil problemene knyttet til atferdsrisiko bestå.

Italias og Storbritannias erfaringer i 1990-årene viser hvor vanskelig det er å kategorisere devalueringer, eller omfattende depresiering under flytende valutakurser: Høsten 1992 forlot de to landene ERM-samarbeidet. Britiske pund og italienske lire svekket seg i løpet av noen måneder med tosifrede prosenttall mot gjenværende ERM-valutaer. Det ble antydning at depresieringen kom beleilig for Italia og Storbritannia, som tidligere har tolerert mer inflasjon enn de såkalte kjernelandene i ERM. Britiske og italienske myndigheter hevdet at de ikke hadde ønsket å svekke sine valutaer, men ble tvunget ut av ERM av valutamarkedet. Hvis utfallet således skyldtes omstendigheter de ikke rådde over, ville de være unnskyldt. Men dette kunne ikke *verifiseres*. Hvis aktørene i valutamarkedet for eksempel oppfattet at andre, motstridende målsetninger ble prioritert høyere enn målet om fast valutakurs, kunne vellykkede spekulative angrep forventes før eller siden. Etter en omfattende depresiering ville bare landets myndigheter vite hva som var intendert politikk.¹⁶ Andre kunne velge å tro på dem eller la være.

Diskusjonen her om kilder til devaluering eller betydelig depresiering er skjematisk. Den strekker likevel til for å vise at usikkerhet om partnernes motiver lett kunne bli en konfliktkilde. Uten gode indikatorer på andre medlemmers intensjoner kunne en risikere at de prioriterte egne kortsiktige målsetninger på bekostning av fellesskapet. For å opprettholde et felles marked kunne det kreves en god porsjon tillit – dvs. at det måtte foreligge gode grunner for å tro

15 Se for eksempel Obstfeld (1994) for en diskusjon av mekanismene bak spekulative angrep.

16 Det er selvsagt mulig at myndighetene selv ikke ville være sikre på hvilken politikk de ønsket å føre. Her forutsetter jeg at de var enhetlige og relativt rasjonelle aktører som visste hva de ønsket.

at partnerne faktisk opptrådte på en måte som ville bli oppfattet som forenlig med felles langsiktige interesser hvis en hadde hatt innsikt i deres indre overveielser. Mulige kilder til tillit til partnernes uttalte motiver er felles erfaringer og tidligere samarbeid, gjerne over lang tid og på beslektede saksfelter.

Konkurrerende devalueringer kunne dessuten bli oppfattet som brudd mot EU-samarbeidets grunnleggende målsetninger. Sterke mistanker om devalueringer som siktet mot å oppnå konkurransefordeler i Det indre marked, kunne i så fall forventes å bli møtt med sanksjoner. Visshet om dette ville redusere risikoen for opportunistisk atferd og gi medlemmene i EMS større grunn til å stole på hverandre. Dette ville forenkle relasjonene mellom dem. Planer om et utvidet og mer omfattende samarbeid i fremtiden, for eksempel gjennom valutaunion og politisk union i Europa, kunne forsterke en slik tendens. Dette kunne øke den antatte nytten av gode relasjoner og bidra til at nødvendig tillit ble utvist tidligere og lettere enn ellers.

Risiko med euro

Den kanskje største risikoen for landene som deltar i ØMU, er knyttet til *for* ekspansiv finanspolitikk i andre medlemsland: Finanspolitikken fastlegges fortsatt nasjonalt. Når det ikke lenger er mulig å stimulere den nasjonale økonomien ved pengepolitikk, kan det lett oppstå politisk press for en ekspansiv finanspolitikk. Finanspolitikken i ett eller flere av medlemslandene kan eventuelt bli så ekspansiv at det senere vil vise seg vanskelig å betjene statsgjelden. Maastricht-traktaten har en bestemmelse, en såkalt *non bail-out*-klausul, som skal skjerme andre medlemsland mot eventuelle kostnader av slik uansvarlig atferd. Men denne bestemmelsen er ikke fullt ut troverdig: Det kan oppstå situasjoner hvor ØMU-land med sunne statsfinanser vil finne det lønnsomt å betale for andres gjeldsproblemer for å beskytte seg selv mot finansmarkedenes reaksjoner ved mislighold av statsgjelden i et ØMU-land. Sviktende tillit til ØMU kunne i så fall komme til uttrykk ved at aktørene i finansmarkedene krevde kompensasjon for økt usikkerhet ved plasseringer i euro, med økt rente for hele eurosonen som resultat. I prinsippet kan dette åpne for utpresningspolitikk fra land med stor statsgjeld. Ventelig blir kostnadene lavest ved å hjelpe små land med alvorlige gjeldsproblemer, siden deres gjeld vil være mindre enn gjelden for store land med tilsvarende problemer. På den annen side kan gjeldsproblemer i store medlemsland lettere svekke tilliten til valutaunionen som sådan.

ØMU-landene har, noe forenklet, byttet ut risiko knyttet til konkurrerende devalueringer og spekulative angrep i valutamarkedet med risiko knyttet til andre medlemslands finanspolitikk. Sistnevnte risiko er den letteste å leve med: Medlemslandenes finanspolitikk og offentlige gjeld gjennomgås systematisk og regelmessig, etter fastlagte prosedyrer. Det foreligger derfor mye felles informasjon om disse forholdene. De fastsatt øvre grensene for budsjettunderskudd og gjeld, på henholdsvis 3 og 60 prosent av landenes verdiskapning (BNP), er ikke absolutte. Likevel blir det lettere å overvåke at et medlemsland oppfyller sine forpliktelser enn det ville vært uten slike normtall.

Land som midlertidig ikke oppfyller kravene til offentlige finanser, blir underlagt en såkalt *excessive deficit procedure*, som sikter mot en snarlig oppfyllelse. Hvis et land prioriterer kortsiktige innenlandske mål på bekostning av fellesskapet, slik at statsgjeld og/eller budsjettunderskudd øker utover normtallene, blir dette raskt synlig og gjenstand for debatt. Gjennomsiktighet og mulighet for debatt er kanskje den mest sentrale funksjonen ved kravene til statsfinansene. I denne situasjonen er det antakelig lettere å leve med risiko knyttet til mulig uansvarlig finanspolitikk i andre ØMU-land enn det ville vært å leve med risiko knyttet til devaluering eller vesentlig depresiering innen et felles marked. I ØMU reduseres behovene for å spekulere om motivene bak andre medlemmers atferd. Flere felles institusjoner gjør det også lettere å straffe dem som måtte finne på å «jukse». Vissheten om åpenhet og sanksjonsmuligheter gjør det lettere å forholde seg til andre medlemmer, til tross for at en blir mer sårbar for deres atferd etter innføringen av en felles valuta.

Betydningen av tillit

EU-landenes regjeringer har over lang tid og i økende grad samarbeidet. Under denne prosessen er det bygd opp felles strukturer og prosedyrer for å løse felles problemer, som kan forventes å bidra til problemløsning også i fremtiden. Myndighetene i EU-landene har derfor større grunn til å stole på hverandre enn hva som ville være tilfelle mellom et tilfeldig utvalg av stater. Sannsynligheten for strengt kompetitiv atferd, hvor vinning søkes på andres bekostning, blir dermed noe redusert. De sterkt institusjonaliserte omgivelsene i EU, som letter overvåkning av atferd og utøvelse av sanksjoner, kan forsterke en slik tendens. Det kan muligens også følelser av fellesskap. EUs strukturer øker gjennomsiktigheten og utvider

mulighetene for bredt basert felles kunnskap om saker og andre aktørers atferd. Det blir mindre behov for å spekulere om andre aktørers motiver. Ressurser som ellers ville blitt brukt til å overvåke atferden til andre medlemmer, kan dermed frigjøres til mer produktiv bruk.

Relasjonene mellom EU-landene er formelt nokså symmetriske. Likevel har Frankrike og Tyskland sammen i stor grad preget den konkrete utformingen av samarbeidet. De små landene har i stor grad måttet godta løsninger som franskmenn og tyskere er blitt enige om. Ingen av de store landene har imidlertid hver for seg hatt makt til å diktere utforming av felles regler og institusjoner. Det finnes heller ikke holdepunkter for at de små landene ville ha godtatt hva som helst, eller for at fransk-tysk enighet kunne omfatte hva som helst. For at regler og institusjoner skal bli oppfattet som legitime, og for at medlemslandene skal oppfatte dem som autoritative i sin egen atferd, kreves antakelig en stor grad av enighet (Ruggie 1998). Land som deltar i EUs indre marked uten å delta i ØMU, kan i visse situasjoner måtte ta brede hensyn i sin fastsettelse av penge- og valutapolitikk, bestående av blant annet deres oppfatninger om samarbeidets målsetninger og tilknyttede plikter og rettigheter.¹⁷ Så vel målsetninger som plikter og rettigheter vil spenne vidt. En kan vanskelig ta hensyn til slikt når ordninger som gjelder de enkelte saksfelt, studeres isolert.

Økt gjensidig avhengighet som følge av regional integrasjon og globalisering har vært en viktig drivkraft bak opprettelsen av EMS og ØMU. Utvikling av gjensidig tillit som følge av tidligere samarbeid over lang tid, både innen pengepolitikk og på andre felter, er antakelig en annen viktig drivkraft. Uten en stor grad av tillit med hensyn til andre medlemmers atferd og intensjoner, som det antakelig har tatt lang tid å bygge opp, kunne ØMU fremstått som for risikabelt for flere av medlemslandene. Tidligere omfattende samarbeid, både innen pengepolitikk og på andre områder, bidrar til at landene blir mer like i sin oppfatning av problemer og muligheter og kanskje også i sine politiske prioriteringer. Likhet i persepsjon og prioriteringer gjør det lettere å kommunisere og samarbeide: Nord-europeere kan i mindre grad enn ellers frykte høy inflasjon etter at de har innført euro sammen med søreuropeiske land. Søreuropeere

17 Det er vanskeligere å tenke seg at Den europeiske sentralbanken opererer slik. Behovet for å ta brede hensyn reduseres for land som har felles pengepolitikk. Opprettelsen av en felles sentralbank og fastsettelsen av rammer for denne institusjonens virksomhet kan således oppfattes å være konsistent med et behov for å ta brede hensyn.

kan på sin side i mindre grad enn ellers frykte en pengepolitikk som de vil oppfatte å vektlegge lav inflasjon på bekostning av økonomisk vekst.¹⁸

I relasjoner mellom individer kan økte følelser av fellesskap, på bakgrunn av felles opplevelser og forståelse, over tid bidra til å redusere såkalte *free rider*-problemer. Men dette er ikke en nødvendig betingelse: Aktører som har tillit til hverandre, kan binde seg til å handle på bestemte måter, betinget av andre aktørers handlinger og informasjon som deles med andre aktører. Studier av atferd i situasjoner med allmenningsproblemer har vist hvordan aktørers evne til å binde seg til å handle på bestemte måter kan medføre at en unngår snyltende atferd i situasjoner hvor preferansestrukturen ellers ligger til rette for dette.¹⁹ Dermed kan ofte selv alvorlige samordningsproblemer løses av aktørene, uten inngrep fra myndigheter, selv for aktører som har lite til felles bortsett fra allmenningsproblemene. Viktige forutsetninger for at disse mekanismene skal virke, er at det er lett å få tilgang til informasjon om fenomenet som gir opphav til allmenningsproblemet (som ofte er felleseide ressurser) og at informasjonen som foreligger, i stor grad er felles, og ikke privat for en undergruppe av aktører.

ØMU har bidratt til økt tilgjengelighet av felles økonomisk informasjon av betydning for valutaunionens funksjon: Mer informasjon om medlemslandenes økonomier offentliggjøres, i en mer standardisert og lettere sammenlignbar form enn tidligere. Dermed kan det bli lettere å leve med en teoretisk risiko for uansvarlig finanspolitikk i andre deltakerland enn det ville vært, uten felles valuta, å leve med muligheten for brå konkurransevridninger som følge av valutakursendringer i et felles marked. Med økt forutsigbarhet blir det lettere å planlegge og utnytte ressursene rasjonelt. Dette kan gi et godt grunnlag for økonomisk vekst.

De politiske konsekvensene av ØMU er viktige og omfattende. Også de økonomiske implikasjonene av valutaunionen kan virke inn på hvordan ØMU vurderes politisk. I sine betraktninger rundt medlemskap har regjeringene i EU-landene antakelig vektlagt både økonomiske og politiske konsekvenser. Hvordan kan dette ha foregått? Spørsmålet er meget omfattende. Jeg nøyer meg her med å illustrere med et eksempel: det tyske ja til ØMU. Tysk vilje til å delta

18 Landene har på bakgrunn av tidligere samarbeid og økt kjennskap til hverandre blitt mer komfortable med hensyn til å akseptere risikoen forbundet med ØMU enn de ellers ville vært. De kan naturligvis fortsatt ta feil.

19 Se for eksempel Ostrom *et al.* (1994).

kan vanskelig forklares med OCA-teori. Diskusjonen om den tyske beslutningen om å delta i ØMU er derimot godt egnet til å belyse hvordan en kan tenke seg at politiske motiver blir vektlagt ved opprettelse av valutaunioner.

Det tyske ja til ØMU²⁰

Det er enighet om at ØMU ville vært uaktuelt uten tysk deltakelse. Tyskland hadde i praksis vetorett i denne saken, og hadde samtidig mest å tape når den gamle orden i europeisk pengepolitikk ble opphevet: Etter at EMS ble opprettet i 1979, ble D-marken ankervaluta i fastkurssamarbeidet ERM, slik den hadde vært det tidligere i slangesamarbeidet. EMS var symmetrisk på papiret, men andre land tilpasset seg stort sett tysk pengepolitikk for å stabilisere valutakursen mot D-mark. Under ØMU er Bundesbank kun en deltaker i systemet av europeiske sentralbanker, på linje med andre sentralbanker. Tyskere kunne derfor ha grunn til å være motstandere av valutaunionen. Likevel har de bare i liten grad vært det i praksis.²¹

En viktig tysk gevinst ved etablering av ØMU er bortfall av valutakursrisiko for tysk eksportindustri, som stort sett kan se bort fra devalueringer innen det indre marked. Med valutakurser som ikke lenger kan endres, blir gevinstene fra valutakursstabilitet større enn de var under EMS. Nasjonale valutaer ville medført mye større usikkerhet om monetære forhold. Men bortfall av risikoen for konkurransevridende devalueringer er neppe tilstrekkelig til å forklare tyskernes positive holdning til ØMU. Her diskuteres kort tre alternative forklaringer: OCA-teori, sakskoblinger og en gradvis utvikling av økt gjensidig tillit mellom land som samarbeider på saksfelter preget av utstrakt gjensidig avhengighet. Sistnevnte forklaring er ikke ferdig utviklet, og beskrives kun i en enkel, stilisert form.

I lys av OCA-teori virker tysk medlemskap i ØMU paradoksalt. Det er rimelig å regne med et tap i stabiliseringspolitikken: Pengepolitikken utformes for et større område enn Tyskland, og tyskerne kan ha noe annerledes preferanser, særlig i forhold til sine søreuropeiske partnere, med hensyn til vekten på stabilisering av inflasjon

20 Dette avsnittet bygger på Røste (1998) og referansene i denne.

21 Likevel kan det med en viss rett hevdes at tyskerne gjorde nok motstand til å få gjennomført en versjon av ØMU som var akseptabel fra tysk synspunkt. Dette kan være en rimelig tolkning av informasjon om forhandlingene som ble tilgjengelig høsten 1995. Se for eksempel «The monetary plan with a German accent», *Financial Times* 15/11/95, s. 3.

og av BNP-vekst. Den europeiske sentralbankens rentefastsettelse påvirker begge deler samtidig. Kun ved rene tilfeldigheter kan ulike stabiliseringsbehov og ulike preferanser motvirke hverandre, slik at land som er ulike på disse punktene, ikke taper på å ha felles valuta.

Det er antakelig heller ikke grunnlag for å hevde at tyskerne har hatt større forventninger til mikroøkonomiske gevinster enn andre. Slike gevinster avhenger av volumet på transaksjoner med andre ØMU-land i forhold til BNP. I en stor og relativt lukket økonomi blir mikroøkonomiske gevinster knyttet til utenrikshandel i forhold til BNP mindre viktig enn i små og åpne økonomier. Dessuten var tyske internasjonale transaksjoner tidligere i stor grad denominert i landets egen valuta. Slik var det ikke i andre ØMU-land. Følgelig er det rimelig å anta de økonomiske aktørene i andre ØMU-land har realisert vesentlig større gevinster enn tyskerne på dette punktet.

En annen mulighet er sakskoblinger: Tyskerne kan ha godtatt ØMU i bytte mot utenriks-politiske innrømmelser fra de øvrige EU-land. De kan ha blitt lovet fransk sanksjonering av tysk gjenforening, andre EU-lands tilslutning til en europeisk politisk union med et utvidet utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid, eller markedsadgang for sine naboland i Sentral- og Øst-Europa. Det er mulig at forventede politiske gevinster er blitt veid mot forventede stabiliseringspolitiske tap. Men dette er vanskelig å vite ettersom det er vanskelig å verifisere eller falsifisere forklaringene. De fremsatte forklaringene svekkes også av at de ble lansert etter opprettelsen av ØMU: I ettertid kan en rekke ulike sakskoblinger – både de som er nevnt her og andre – fremstå som forenlige med et tysk ja til ØMU.

Det finnes også en tredje mulighet. Økt integrasjon og omfattende samarbeid over lang tid har sannsynligvis ført til at regjeringene i EU-landene er blitt vant til å samarbeide og stole på hverandre. Det er utviklet normer og holdninger som fremmer samarbeid på tvers av saksfelter. Antakelig er det av de samme grunner også blitt lettere å samarbeide på det monetære området. Hvis dette er riktig, virker det rimelig at forståelse av hvorfor ØMU er blitt opprettet, krever en mer omfattende analyseramme enn OCA-teori. Det er mulig at EU-landene har oppnådd så mye sammen i tidligere samarbeid og er blitt så positivt innstilt til hverandre at de ønsker større politisk integrasjon. ØMU kan i så fall oppfattes både som delmål og virkemiddel. Alternativt kan et langvarig samarbeid ha gitt en tilvenningseffekt, med økt fortrolighet og vilje til å ta risiko knyttet til andre deltakeres atferd. Det er i dette henseende inter-

essant at Danmark og Storbritannia, som ble medlemmer av EU først i 1973, så langt har valgt å ikke delta i ØMU.

En slik forklaring ser ØMU som del i et stort europeisk integrasjonsprosjekt, og vektlegger betydningen av fellesskap og legitimitet i EU-samarbeidet totalt sett. I et slikt perspektiv blir det også viktig at samarbeidet er balansert. ØMU kan derfor også muligens forstås som en konsekvens av misnøye fra andre EU-land med vedvarende tysk dominans i pengepolitikken, som kan ha blitt ansett å være uforenlig med et likeverdig samarbeid (Colchester & Bucham 1992). For tyskerne kan andre lands krav om medbestemmelse i pengepolitikken ha fremstått som legitime, spesielt hvis de selv ønsket et bredt basert EU-samarbeid med økt egen innflytelse på andre politikkområder. Likevel krevdes antakelig både en stor grad av gjennomsluktighet og tillit til partnerne for å akseptere en felles pengepolitikk. Vekst og Stabilitetspakten fremmer gjennomsluktighet ved å definere ansvarlig finanspolitikk og spesifisere sanksjonsmuligheter hvis noen skulle bryte normene for forsvarlig finanspolitikk. Tyskerne kan følgelig lettere enn ellers forvente «forsvarlig» finanspolitikk i andre ØMU-land.

Sammenfatningsvis representerer de tre forklaringene nokså forskjellig forståelse av tyskernes ja til ØMU. Hvilken forklaring som er «best», vil bero på formålet med en undersøkelse. OCA-teori gir en veldefinert analytisk ramme, men svak forklaringskraft. Det samme er også tilfelle anvendt på andre valutaunioner. Innen et sakskoblingsperspektiv forklares ØMU gjennom påstander om politisk byttehandel som virker realistiske, men som også kan anses som spekulative. En analyse som vektlegger gradvis utvikling av tillit mellom aktørene, på bakgrunn av blant annet tidligere samarbeid, kan gi bedre forklaringskraft. Men en slik fremgangsmåte vil kreve mye informasjon om både økonomiske forhold og aktørenes og deres indre overveielser. Hvis formålet er å forstå beslutningstakernes valg, og en har tilgang til informasjon om aktørene og deres muligheter til å samarbeide, kan dette være mer lovende enn for eksempel OCA-teori. Det sentrale vil være mekanismer som virker mellom aktørene og som påvirker mulighetene for at det opprettes et felles valutaområde. Tidligere monetært samarbeid er ikke en tilstrekkelig betingelse for å innføre felles valuta, men kan, som diskusjonen av ØMU viser, kanskje oppfattes som nødvendig.

Muligens er det for krevende på en systematisk måte å utvikle en teori som tar hensyn til kostnader og gevinster av både økonomisk og politisk art ved utforming av valutaområder. Forklaringene blir i så fall partielle, med vekt på enten økonomiske eller politiske forhold.

Konklusjoner

Hva vinner vi ved å supplere OCA-teorien med en teori basert på tillit? Teorier bør vurderes i forhold til alternativer, og alt annet likt bør vi velge teorier som er lette å falsifisere. OCA-teorien tilfredsstiller best dette kriteriet, men gir dårlige prediksjoner. Teorien kan for eksempel ikke forklare tysk vilje til å opprette ØMU, at ØMU er så stor, at enhetene unionen er satt sammen av er land og ikke «økonomiske regioner», eller at søreuropeiske periferiland ser ut til å ha hatt de sterkeste ønskene om å bli ØMU-medlemmer. Forhold utenfor OCA-teoriens ramme må ha vært utslagsgivende på disse punktene, sannsynligvis politiske forhold.

OCA-teorien kan stort sett ikke forklare utformingen av valutaunioner, eller valg av pengepolitisk regime innenfor gitte valutaområder. At politiske forhold har stor betydning for valutaområders geografiske utstrekning, fremgår av at de fleste valutaområder ikke sammenfaller med økonomiske, men med politiske og administrative grenser. Vanligvis har hver nasjonalstat sin egen valuta. OCA-teori er ikke særlig egnet til å belyse bakgrunnen for beslutninger basert på andre forhold enn økonomiske. Derimot kan teorien belyse de viktigste *økonomiske* kostnader og gevinster som følger av å opprette valutaunioner.

De økonomiske kostnadene og gevinstene ved felles valuta vil kun utgjøre en del av de totale kostnader og gevinster som vurderes. På bakgrunn av vidtrekkende økonomiske og politiske konsekvenser av valutaunioner, kreves en god porsjon gjensidig tillit mellom regjeringer som vurderer å opprette valutaunioner. Dermed blir det lettere å forstå at OCA-teorien gir dårlige prediksjoner: Valutaunioner kan bli opprettet uten at de anses for å være økonomisk optimale. Tilsvarende kan noen valutaunioner som ville være økonomisk ønskelige, ikke bli opprettet dersom de omfatter aktører som ikke i stor nok grad stoler på hverandre.

Hvis en valutaunion anses som et instrument for å økt politisk integrasjon i et større område, eller et mer balansert samarbeid totalt sett mellom land som allerede er sterkt integrert, blir det interessant å forstå hvorfor høy eller økt integrasjon ønskes. Dersom vi ser vi bort fra muligheten for dominans og maktpolitikk, kan stor gjensidig tillit fremstå som en nødvendig betingelse for politisk integrasjon. God kjennskap til andre aktører reduserer usikkerheten i tilknytning til deres atferd og motiver. Den nødvendige graden av tillit kan i praksis forutsette et omfattende tidligere samarbeid, som er mest sannsynlig mellom land som har felles grenser.

Litteratur

- Axelrod, R. & R. Keohane (1985) «Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions», *World Politics* 38: 226–254.
- Blanchard, O. & L. Katz (1992) *Regional evolutions*, Brookings Papers on Economic Activity 1: 1–75.
- Bordo, M. & L. Jonung (2000) *Lessons for EMU from the history of monetary unions*. London: The Institute of Economic Affairs.
- Colchester, N. & D. Bucham (1992) *Europower: The essential guide to Europe's economic transformation*. London: The Economist Books.
- De Grauwe, P. (1993) Diskusjon av «Lessons of Massachusetts for EMU» av Paul Krugman i F. Torres & F. Giavazzi (red.) *Adjustment and growth in the European monetary union*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press (268–269).
- Eichengreen, B. (1994) *International monetary arrangements for the 21st century*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Eichengreen, B. (1999) «Derfor vil ØMU lykkes» i A.J. Isachsen & O. Røste *Euroen og den norske kronens skjebne*. Bergen: Fagbokforlaget (21–32).
- von Hagen, J. & G. Hammond (1998) «Regional insurance against asymmetric shocks: An empirical study for the European community», *The Manchester School* 66: 331–353.
- Hardin, G. (1968) «The tragedy of the commons», *Science* 162: 1243–1248.
- Honkapohja, S. & P. Pikkarainen (1992) *Country characteristics and the choice of exchange rate regime: Are mini-skirts followed by maxis?*, Bank of Finland Discussion papers No. 36.
- Kenen, P. (1969) «The theory of optimum currency areas: An eclectic view» i R. Mundell & A. Swoboda *Monetary problems of the international economy*. Chicago: University of Chicago Press (41–60).
- Krugman, P. (1995) «What do we know about the international monetary system?» i P. Kenen (red.) *Understanding interdependence: The macroeconomics of the open economy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Misztal, B. (1986) *Trust in modern societies*. Malden, Main: Polity Press.
- Mundell, R. (1961) «A theory of optimum currency areas», *American Economic Review* 51: 657–664.
- Obstfeld, M. (1994) «The logic of currency crises», *Cahiers economiques*, Banque de France.
- Obstfeld, M. & G. Peri (1998) «Regional non-adjustment and fiscal policy», *Economic Policy* No. 26: 207–259.
- Obstfeld, M. & K. Rogoff (1994) «The mirage of fixed exchange rates», *Journal of Economic Perspectives* 9 (4): 73–96.
- Ostrom, E., R. Gardner & J. Walker (1994) *Rules, games, and common-pool resources*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.
- Ruggie, J. (1998) *Constructing the world polity. Essays on international institutionalization*. New York og London: Routledge.
- Røste, O. (1998) «Tysklands valg av ØMU», *Internasjonal Politikk* 56: 197–222.
- Røste, O. (1999) «Fast valutakurs og frie kapitalbevegelser: Er seddelfond løsningen?» i A.J. Isachsen & O. Røste *Euroen og den norske kronens skjebne*. Bergen: Fagbokforlaget (167–181).
- Sveriges Offentliga Utredningar 1996:14. *Budgetlagsutredningen*.

Conference Proceedings

Sørpolitikkenes plass i et utenrikspolitisk helhetsperspektiv

Red.: Kari M. Osland

Kommer i oktober

Utgjør sørpolitikken en del av norsk utenrikspolitikk eller er det en adskilt del? Er et globalt sikkerhetsperspektiv en sentral del av norsk utenrikspolitisk tenking? Har sørpolitikken spilt noen rolle i norsk utenrikspolitikk på 1990-tallet? Er utenrikspolitikken interessebasert mens sørpolitikken er verdibasert? Har globaliseringsprosessene virkninger på land i sør? Har det kommet til nye aktører og arenaer i internasjonal politikk på 1990-tallet? Finnes det rom for utvikling og handlingsrom for Norge og landene i sør innenfor det multinasjonale system? Dette er noen av spørsmålene som bidragsyterne forsøker å gi svar på i denne rapporten. Bidragene baserer seg på innlegg i en seminarserie med likelydende tittel som denne rapporten, hvor man forsøkte å samle representanter fra ulike forskermiljø og Utenriksdepartementet for å diskutere disse spørsmålene. Ønskemålet var å få frem tanker som kan bidra til fremtidig politikktutforming når det gjelder å integrere sørpolitikken i et utenrikspolitisk helhetsperspektiv, både innenfor det bilaterale og multilaterale området.

Utgivere: Chr. Michelsens Institutt & Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Tittel: Sørpolitikkenes plass i et utenrikspolitisk
helhetsperspektiv

ISBN: 82 7002 151 2

Pris: kr 125 (+ porto)

Tel: [+ 47] 22 05 65 00

Fax: [+ 47] 22 17 70 15

E-post: pub@nupi.no

Internett: www.nupi.no

Postadresse: NUPI

Postboks 8159 Dep.

0033 Oslo

Grønlandsleiret 25

Sur nedbør i Europa og Asia

Valter Angell
(f. 1944), er
cand.ocean.
og jobber som
forsker ved NUPI

Innledning

Kan industrilandenes erfaringer fra håndteringen av sur nedbør være til nytte for de land i Asia som nå møter en tilsvarende utfordring? Mens industrilandene et godt stykke på vei har maktet å reversere en negativ trend for svovelutslippene, er utslippene i de store asiatiske land i sterk vekst. Omfattende skader kan allerede påvises, spesielt i Kina. På grunn av de asiatiske lands store avhengighet av naturressurser vil konsekvensene av fortsatt ukontrollert vekst i luftforurensningene kunne bli dramatiske. De fleste land i Asia er på et lavt økonomisk utviklingsnivå og har liten evne til å bære kostnadene av å redusere utslippene. Det er derfor viktig å finne fram til kostnadseffektive løsninger.

Hva kan Asia lære av Europa, og spesielt, hvordan kan de fattigste landene i denne regionen unngå å gjenta våre feil? I Asia er forutsetningene for å utvikle et regionalt samarbeid om sur nedbør-problemene ulik de vi har i Europa. Men den miljømessige utfordringen har mange fellestrekk. Oppgaven er ikke bare å identifisere hvilke av erfaringene som kan overføres, men også hvordan de kan overføres.

Utslipp av svovel til luften kan transporteres langt. De vil ofte krysse administrative grenser både innen og mellom land. Grenseoverskridende luftforurensninger kan skape konflikter fordi såvel kostnader som gevinster av reguleringstiltak kan bli skjevt fordelt på land og regioner, selv om løsningene kan være kostnadseffektive for området som helhet. Motstridende nasjonale interesser utgjør et karakteristisk trekk ved forsøringsproblematikken i Europa. Likevel har en maktet å utforme et mellomstatlig reguleringsregime

med strenge tiltak. En har nådd fram til politiske løsninger basert på enighet om problemenes årsaker og konsekvenser og om hva som er optimale løsninger.

Artikkelen vil belyse betydningen av modeller i håndteringen av komplekse naturvitenskapelige sammenhenger. Utviklingen av et faglig samarbeid mellom forskningsmiljøer var i Europa nødvendig for å skape en omforenet forståelse av årsakene til og konsekvensene av forurengning. På grunnlag av bred enighet om problemenes karakter ble det mulig å enes om avtaler som har medført stor reduksjon av utslippene av svovel. I prosessen mot et felles kunnskapsgrunnlag har den såkalte RAINS-modellen spilt en viktig rolle.

Artikkelen innledes med en omtale av karakteristiske trekk ved forurengningsproblematikken.¹ Deretter blir det redegjort for hovedtrekkene i samarbeidet om å løse sur nedbør-problemene i Europa og den siste protokollen om reduksjoner som er vedtatt. Så følger en oversikt over utviklingen av utslippene i Asia og de viktigste årsakene til den sterke veksten de senere år. Situasjonen i Kina blir spesielt omtalt. Etter en relativt skjematisk drøfting av virkemidler som kan redusere utslippene avsluttes artikkelen med en skisse av de viktigste utfordringene sur nedbør i Asia reiser overfor det internasjonale samfunn.

Artikkelen søker å gi en oversikt over et stort og mangfoldig problemfelt, spesielt hvordan et godt samspill mellom vitenskap og politikk kan gi grunnlag for håndtering av komplekse mellomstatlige miljøproblemer. Den omhandler et tema der Norge har spesiell kompetanse og beskriver en utvikling der norske aktører har spilt en ikke ubetydelig rolle.

Hva er sur nedbør?

Økningen av sur nedbør henger nær sammen med et lands generelle økonomiske utvikling. Økt vekst medfører økt bruk av energi. Opp gjennom tidene har en stor del av energien vært hentet fra fossilt brennstoff, med kull som dominerende innsatsfaktor. Kull og olje inneholder foruten karbon varierende mengder av svovel, samt hydrogen og nitrogen. Når energien trekkes ut gjennom forbrenning, slippes reststoffene ut i atmosfæren. Svovelet reagerer med oksygen og blir til svoveldioksid (SO₂).

1 Den globale dimensjonen av sur nedbør-problematikken holdes utenfor. Sur nedbør påvirker biodiversiteten som er et av de fire arbeidsområdene til Den globale miljøfasiliteten (GEF–Global Environment Facility).

I tillegg dannes nitrogenoksider (NO_x)² ved forbrenning av olje og gass, f.eks. i bensinmotorer fordi atmosfæreluften som deltar i forbrenningsprosessen, inneholder omtrent 2/3 nitrogengass. Prosesser i jord fører til at anslagsvis en tredel av nitrogenet i landbruksgjødsel tilbakeføres til luften som ammonium. Denne formen for nitrogenforbindelse (kvelstoff) «avsyrer» SO_2 , men reaksjonsproduktet virker sterkt forsurende på jord. Fortsatt er SO_2 hovedkomponenten, men nitrogenforbindelser kommer stadig sterkere inn i bildet. Således kommer nærmere 90 prosent av forsureningen i Norge fra SO_2 . Kullfyrte kraftverk er den dominerende kilden.

Disse luftforurensningene kan eksistere i atmosfæren i lang tid, og luftstrømmene kan transportere dem over betydelige avstander, gjerne opp mot tusen kilometer. Det som faller ned på jordoverflaten, er gitt fellesbetegnelsen «sur nedbør», men forsureningen kan også «henge på» andre former for nedfall. I våt form dreier det seg om regn, snø, tåke og dugg. I tillegg har vi såkalte tørravsetninger som kan være partikler eller svoveldioksid i gassform. Foruten å danne sur nedbør kan høye konsentrasjoner av SO_2 -gass i luft gi betydelige respiratoriske helseskader så vel som materialskader (korrosjon) og sviskader på vegetasjon.

Svovelutslipp og sur nedbør har vært de viktigste elementene i samarbeidet om grenseoverskridende luftforurensningsproblemer i Europa.³ Men i den senere tiden har ytterligere tre tilknyttede regionale miljøproblemer fått økt politisk oppmerksomhet, også fordi det faglige grunnlaget for å forstå deres karakter og betydning har økt. Dette gjelder skader forårsaket av støv og partikler, av bakkenært ozon samt av overgjødsling. Selv om årsakene her er av mer lokal karakter, kan de også ha en langtransportert komponent. Det er dette komplekse samspillet mellom flere former for luftforurensninger som den siste samarbeidsavtalen mellom industrilandene søker å dekke. I denne artikkelen skal vi imidlertid ha hovedfokus på forsureningsproblemer skapt av utslipp og av langtransport av SO_2 .

2 Se fremstillingen i figur 1.

3 I dag vet vi at 60 prosent av forsureningen skyldes svovel, mens NO_x og NH_3 (ammoniakk) hver står for 20 prosent.

Erfaringene fra Europa

Det tok lang tid før en i Europa⁴ forsto at langtransportert SO₂ var en hovedårsak til forsuring.⁵ Allerede ved forrige århundreskifte kunne man observere naturskader i form av fiskedød i vann og elver på Sørlandet, uten å forstå grunnen til dette. Nærmest en forståelse var vel kanskje Henrik Ibsen som i Brand skrev om giftige skyer fra England! En var ikke på det tidspunkt klar over at SO₂ kunne transporteres flere hundre kilometer fra det europeiske kontinent. På 1900-tallet ble det stadig rapportert om skader på fisk på grunn av for surt vann. Men det var først i 1968 at den svenske forskeren Svante Odén la fram vitenskapelig dokumentasjon på sammenhengen mellom utslipp og langtransport av luftforurensninger og påfølgende forsuring og skade på vassdrag. I tillegg pekte han på at utvasking av næringssalter fra jord kunne påføre skader på skog og muligens også påvirke produksjonen i landbruket. Sur nedbør ville også føre til økt korrosjon av metaller og skade på andre materialer. Særlig viktig var det at han identifiserte utslipp fra de store industriområdene på det europeiske kontinent som problemenes opphav.

Odéns arbeid førte til intensivering av forskningsinnsatsen i mange land og til økt samarbeid mellom de forskjellige landenes fagmiljøer. Skadevirkningene var store og økende. Kostnadene av å redusere utslippene var også betydelige. Derfor var det viktig å komme fram til et omforent kunnskapsgrunnlag. Problemenes regionale karakter og ulike fordelinger av kostnader og fordeler gjorde dette til en vanskelig politisk utfordring. Sur nedbør ble allikevel satt på den internasjonale politiske dagsorden. Norske miljømyndigheter var en sterk pådriver i denne prosessen.

På denne bakgrunn satte OECD i 1972 i gang samarbeidsprosjektet «Long Range Transport of Air Pollutants (LRTAP)». Hensikten var å kartlegge kildene til sur nedbør. Videreføringen av det regionale mellomstatlige samarbeidet om sur nedbør har imidlertid funnet sted i FNs økonomiske kommisjon for Europa (UN-ECE) fordi denne organisasjonen også har de østeuropeiske landene som medlemmer. Det var ønskelig å ha dem med siden de sto for store utslipp som i stor grad blir transportert til Vest-Europa samtidig som

4 USA og Canada har også problemer med sur nedbør. Disse landene er med i det europeiske samarbeidet gjennom deltakelse i FNs økonomiske kommisjon for Europa (UN-ECE).

5 For en nærmere oversikt over forhistorien, se Nils Roll-Hansen, 1986 og 1990 om Fase I og II av NAVF-prosjektet «Sur nedbørs virkning på skog og fisk».

de var mottakere av utslipp fra vest. Samarbeidet resulterte i en konvensjon i 1979 med samme navn (LRTAP). Denne konvensjonen har siden blitt utvidet med åtte protokoller,⁶ den siste i Göteborg i desember 1999. UN-ECE har også utviklet et opplegg for overvåking av de miljøindikatorene som er viktige i arbeidet mot forsurening. Koordineringsansvaret innenfor de forskjellige saksområdene ble fordelt på ni nasjonale sentra. Tre av disse er i Norge.⁷ Sentralt i dette arbeidet har vært å utvikle nøyaktig definerte rutiner i arbeidet med å samle inn og analysere de data som var viktige i analyse av sur nedbør. Disse rutinene er gjengitt i et sett av protokoller som også vil være et nyttig grunnlag for tilsvarende analyser i andre verdensdeler, som for eksempel Asia.

Utviklingen av ECE-samarbeidet fram mot internasjonalt bindende avtaler for reduksjon av utslipp hviler på en serie viktige premiser. Det bygger på kunnskap som er framkommet gjennom en betydelig forskningsinnsats, først av enkeltpersoner, etterhvert gjennom et omfattende samarbeid mellom forskere i ulike land og mellom nasjonale forskningsinstitutter. Betydelige midler er blitt brukt for dette formål. Et helt sentralt element var at det etterhvert utviklet seg bred enighet mellom sentrale forskere i ulike land om viktige karakteristika i sur nedbør-problematikken: om hvor utslippene kom fra, hvordan de ble transportert, hvor den falt ned og hva skadene ble. Denne enigheten medvirket til å presse fram behovet for internasjonalt samarbeid og internasjonalt omforente løsninger. Betydningen av forskernettverkene var spesielt stor i de land som sto for de største utslippene og de som mottok det største nedfallet. Et eksempel på dette var forskningssamarbeidet mellom norske og britiske forskere. Dette var med på å redusere det politiske konfliktpotensialet mellom disse to landene⁸ og bidro til å skape et grunnlag for konsensus om årsak, virkning og nødvendige tiltak.

6 Alle protokollene finnes på <http://www.unece.org/env/lrtap/welcome.html>

7 Norsk Institutt for Vannforskning (NIVA) har det koordinerende ansvaret for overvåking av elver og vann. Norsk Meteorologisk Institutt har ansvaret for koordinering av meteorologisamarbeidet i den vestlige delen av Europa, mens Norsk Institutt for Luftforskning (NILU) er koordineringssenter for luftkjemiske spørsmål.

8 I 1983 ble det etablert et samarbeidsprogram om Surface Waters Acidification mellom det britiske, norske og det svenske vitenskapsakademi. På avslutningskonferansen i 1990 deltok også de respektive lands statsministre. Sluttrapporten er omtalt i Southwood 1990.

Resultatene av samarbeidet

Tabellen nedenfor viser at betydelige resultater er oppnådd. Fra å ligge i ordkrig og framsette påstander om hva som er årsak til problemene, og om skyld og ansvar, har landene kommet over i en fruktbar samarbeidssituasjon fundert på et faglig grunnlag. Løsningsforslagene sikter mot å være kostnadseffektive og fokuserer på effekten av tiltakene. Tanken om like kutt i utslippene for alle er forlatt, og det er bred forståelse om at slike lineære løsninger ville innebære langt større kostnader enn løsninger som tar hensyn til at de ulike økosystemene i Europa har ulik tåleevne og at kostnadene av å redusere utslipp også varierer sterkt. De økonomiske gevinstene ved den samarbeidsorienterte løsningsmodellen har vært enorme. At man i utarbeidelsen av den siste protokollen bygget på en integrert tilnærming der flere typer luftforurensninger og samspillet mellom dem er tatt med, har medført betydelige tilleggsgevinster.

Tabell 1. Utslipp av svovel i tusen tonn SO₂ per år. LRTAP 1999

Land	Utslippsnivå		Utslippstak for 2010	Reduksjon i 2010 (ut fra 1990)
	1980	1990		
Tsjekia	2257	1876	283	-85%
Danmark	450	182	55	-70%
Finland	584	260	116	-55%
Frankrike	3208	1269	400	-68%
Tyskland	7514	5313	550	-90%
Nederland	490	202	50	-75%
Norge	137	53	22	-58%
Polen	4100	3210	1397	-56%
Sverige	491	119	67	-44%
Storbrit.	4863	3731	625	-83%
EU	26456	16436	4059	-75%

Kroneverdien av gevinstene ved reduksjon av forsureningen er anslått til mellom 400 og 600 milliarder, mens de årlige kostnadene ved å redusere svovelutslippene vil være om lag 100 milliarder. Mange av virkningene er det vanskelig å fastslå på grunn av mangel på data og usikker metodikk.⁹ Eksempelvis er ikke virkninger

⁹ Se rapporten *Economic Evaluation of Proposals for Emission Ceilings for Atmospheric Pollutants* for en nærmere drøfting av resultater og usikkerheten forbundet med anslagene. Denne rapporten studerer effektene på de 15 medlemslandene i EU. Den finnes, sammen med annen relevant informasjon, på adressen <http://www.iiasa.ac.at/~rains/>.

på økosystemene kvantifisert eller kostnadsbestemt, selv om tålegrensene er overskredet.

Gøteborg-protokollen omfattet foruten svovel, også reduksjon av overgjødsling og bakkenært ozon. Det er gitt anslag over de totale økonomiske kostnader og fordeler av tiltak for disse tre miljøproblemene. Målt i kroner er den samlede miljøgevinsten betydelig,¹⁰ og for ECE-området er den beregnet til mellom 800 og 1600 milliarder kroner årlig, sammenlignet med kostnader på under 600 milliarder per år. Dette er et konservativt estimat. Teknologiske forbedringer vil f.eks. innebære at kostnadene blir lavere i framtiden.¹¹ De største gevinstene er knyttet til helse gjennom bedring av den lokale luftkvaliteten. Det er direkte helseskadelige effekter av SO₂, NO_x og O₃ (ozon) og i tillegg en indirekte skadelig effekt via sekundære partikler i samvirke med såkalt flyktige organiske forbindelser (Volatile Organic Compounds–VOC). Et resultat er dannelsen av mer bakkenært ozon med negative virkninger på menneskers helse og på organisk produksjon. Slike sekundærpartikler tillegges økende oppmerksomhet, også internasjonalt. Det er anslått at mer enn 80% av sekundærpartiklene er langtransporterte.

For Norge vil de samlede kostnadene av multi-protokollen beløpe seg til mellom 500 og 700 millioner årlig. Gevinstene er anslått til mellom 1 og 3 milliarder kroner per år.¹²

RAINS-modellen

Samspillet mellom forskning og politikk har som nevnt vært spesielt sterkt i sur-nedbør-arbeidet i Europa og har vært av fundamental betydning for de resultater som er oppnådd. Det internasjonale institutt for anvendt systemanalyse (International Institute for Applied System Analysis – IIASA) har spilt en sentral rolle i utviklingen av dette samarbeidet. I denne prosessen har utviklingen og bruken av RAINS (Regional Air Pollution INformation and Simulation)-modellen stått sentralt.

Arbeidet med modellen ble påbegynt i 1983. Fire år senere forelå den første PC-baserte utgaven, noe som medførte økt tilgjengelighet for flere brukere. Denne var begrenset til studiet av utslipp og

10 Hentet fra foredrag av Eivind Selvig, SFTs jubileumsseminar 9. desember 1999.

11 En del av disse kostnader er imidlertid knyttet til tiltak utenfor protokollen, men med effekt på dens målsettinger, eksempelvis EUs direktiv om utslippsgrenser fra transportmidler.

12 Selvig 1999.

transport av svovel og miljøkonsekvensanalyser for ferskvann og skog. Stegvis ble modellen utvidet til å inkludere kostnader samt muligheter for valg av optimale reduksjonsstrategier. I 1990 ble NO_x inkludert. To år senere ble også ammoniakktlipp samt begrepet tålegrense inkludert. Et økosystems tålegrense er den maksimale mengde sur nedbør som kan mottas uten at det oppstår langsiktige skadevirkninger.

Modellstrukturen ble så generalisert, hvilket gjorde det mulig å utvikle en tilsvarende modell for Asia – RAINS Asia. Det ble lagt økt vekt på modellens brukervennlighet, og en Windows-lik versjon ble laget. I 1997 var RAINS utviklet for Windows og kunne brukes til simulering av samspillet mellom multi-utslipp (SO_2 , NO_x , NH_3) og multi-effekter (forsuring, overgjødning). Det siste tillegget har vært å inkludere flyktige organiske forbindelser (VOC), som sammen med NO_x danner bakkenært ozon.

Hovedtrekkene i modellen er som følger:

- Landbruk slipper ut NH_3 , dette transporteres og kan gi forsuring
- Energiproduksjon gir SO_2 og NO_x som transporteres og gir forsuring
- Transportsektoren (drivstoff) gir NO_x og VOC som gir O_3 som skader vegetasjon direkte
- NO_x kan i tillegg bidra til overgjødning.

Digital versjon finnes på adressen: <http://www.tiasa.ac.at/~rains/index.html>.

Forenklet fungerer modellen slik: Den tar utgangspunkt i den økonomiske aktiviteten i fire sektorer som bestemmende for utslipp av forurensninger. Omfanget av utslippene kan reguleres gjennom valg av teknologi. De teknologiske alternativene har forskjellige kostnader. Den geografiske spredningen av forurensningene bestemmes av en meteorologisk transportmodell. Deretter avsettes forurensningene med påfølgende skade på de forskjellige økosystemene. Tålegrensene (*critical load*) for de forskjellige systemene i de europeiske landene er kjent, og disse parametrene er lagt inn i modellen. I de siste versjonene er det også lagt inn menneskenes tålegrenser for ulike former for luftforurensninger. Modellen beregner i hvilken grad tålegrensene for mennesker og miljø er overskredet.

I siste versjon av modellen er det også mulig å optimalisere ettersom effekter og virkemidler er koplet sammen. Modellen kan således brukes til å identifisere den mest kostnadseffektive måten

å nå gitte miljømål. Med utgangspunkt i en gitt bruk av energi i et land kan man beregne kostnadene av å ta i bruk nye teknologier som reduserer utslippene. Modellen inneholder mulighetene til å velge mellom 12 forskjellige kontrollstrategier. Disse faller i 4 grupper:

- † Bruk av energi med lavere svovelinnehold
- † Metoder som fjerner eller reduserer svovelinholdet
- † Forbedret forbrenningsteknologi
- † Fjerning av svovel i avgassene.

Når det gjelder kildene for NO_x og NH_3 -utslipp, inneholder modellen tilsvarende sett av teknologiske valgmuligheter basert på erfaringer og observerte priser.

Det er også mulig å skifte energibærere ved å bruke en tilleggsmodell som inneholder muligheter for skift i disse parametrene. Det er lagt vekt på at modellen er brukervennlig og kan benyttes av personer uten spesiell forkunnskap. Derved kan også byråkrater og politikerne selv utføre simuleringer. RAINS-modellen er utviklet gjennom et internasjonalt, tverrfaglig samarbeid. Prosessen er åpen og gir god anledning til innsyn og deltakelse. Som en viktig del av dette har IIASA lagt ut rikholdig dokumentasjon på Internett.¹³ Men de har vært tilbakeholdne med å gi eksterne brukere anledning til å endre modellens basisparametre. Argumentet kan være nødvendigheten av en felles referanse i det regionale samarbeidet.

Blant negative elementer ved UN-ECE-samarbeidet er det påpekt at implementeringssiden er svak.¹⁴ Det er ikke skapt et tilsvarende nettverk når det gjelder gjennomføringen av avtalen, ei heller har tiltak som temporært kan bøte på noen av effektene av forsuren blitt satt i fokus. Det er heller ikke lagt inn sanksjonsmekanismer overfor land som ikke når de reduksjonsmål en har blitt enig om. Belastningen for et land ved ikke å nå det avtalte mål for reduksjon vil være av generell politisk karakter. Manglende oppfølging av et lands forpliktelser vil på en synlig måte framstå i landets egen statistikk. Det har også vært påpekt som problematisk at landene nytter ulike virkemidler for å nå de avtalte målene. Således har USA i større grad enn de europeiske landene tatt i bruk markedsbaserte løsninger, som f.eks. kjøp og salg av utslippstillatelser.¹⁵ Dette er

13 http://www.iiasa.ac.at/Research/TAP/rains_europe/index.html

14 Hentet fra Len Hordijk, «The Lessons of Transboundary Air Pollution in Europe». Kilde: http://www.oecd.org/dsti/sti/s_t/ms/prod/HORDIJK.pdf

15 For en drøfting av disse virkemidlenes effektivitet, se Burtrow 1999.

opplegg som møter økende interesse, også som et virkemiddel i andre deler av miljøpolitikken. Spesielt gjelder dette mulig handel med utslippskvoter for CO₂. Diskusjonen av nye virkemidler i miljøpolitikken er en del av et omfattende og svært verdifullt faglig samarbeid mellom forskere i Amerika og Europa.

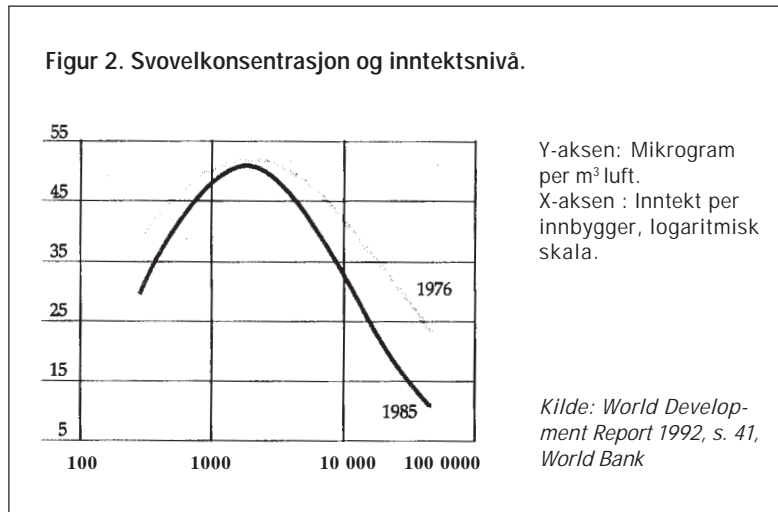
Før vi i det følgende diskuterer situasjonen i Asia, er det nødvendig å summere opp noen sentrale forutsetninger for det samarbeidet som er utviklet i Europa. Arbeidet i UN-ECE foregår mellom rike industriland som har sammenfallende akademiske tradisjoner. De vestlige industrilandene som har stått for framdriften av sur nedbør-samarbeidet, er alle på et generelt høyt teknologisk nivå. Teknologisk kompetanse er relativt likt fordelt, og den kan bevege seg uten store hindringer mellom landene. Disse landene kan også bygge på en relativt lang erfaring fra andre former for regionalt samarbeid og kommunikasjonen mellom deltakerne lettes ved et felles arbeidsspråk. At området også omfatter en sterkt integrert enhet som EU, har også påvirket utviklingen mot stadig mer ambisiøse protokoller. Sist, men ikke minst viktig er det at den politiske diskusjonen om sur nedbør i Europa de siste ti årene har skjedd under stor grad av åpenhet. Opinionen og media har hatt tilnærmet full innsikt i den dokumentasjon som er utarbeidet. Videre har ikke-offentlige aktører i form av miljøbevegelser utgjort en vesentlig politisk drivkraft i kampen mot sur nedbør. Alt dette er forhold som ikke finner sin parallell i en asiatisk sammenheng.

Utviklingen i Asia

Den sterke økonomiske veksten i Asia i de siste årtier har forbedret levekårene for store befolkningsgrupper. Bak dette ligger en politisk prioritering av vekstfremmende strategier. Men den sterke veksten har i stor grad brakt med seg økende miljøproblemer på mange områder. Dels skyldes dette nære sammenhenger mellom økonomisk vekst og visse typer av miljøproblemer, dels at visse utviklingsstrategier kan gi større miljøproblemer enn andre og ikke minst sammensetningen av energiressursene i de asiatiske land. I tillegg kommer at manglende økonomisk kjøpekraft fremmer bruk av gammel og forurensende teknologi.

Erfaringsmessig kan det spores en ganske sterk samvariasjon mellom økonomisk vekst og svovelutslipp. Denne er skissert i figuren nedenfor som viser at utslippene følger et klokkeformet mønster; de stiger for å nå et maksimalnivå for deretter å avta. Svovelkonsentrasjonen vokser fram til et toppnivå når inntekten er på om lag

1.200 USD. Deretter vil den avta relativt raskt mot svært lave nivåer etterhvert som inntekten øker ytterligere og passerer 10.000 USD.



Svovelutslippene i mange asiatiske land er i dag store selv om de fleste av landene befinner seg på et lavt utviklingsnivå. De har aspirasjoner om å videreføre den sterke veksten de har hatt. Derfor vil en rekke land i Asia, i første rekke Kina, fortsatt oppleve betydelige natur- og menneskeskader. Om det ikke raskt skjer en fundamental dreining av politikken, vil disse på mange områder overstige dem en har erfart i Europa. Tabellen under viser at i løpet av nittiårene er Asia blitt kontinentet med de største utslippene av svovel.

Kina dominerer og står nå for over halvparten av utslippene av svoveldioksid i Asia. Det er også i dette landet at det er påvist mest

Tabell 2 Utslipp av SO₂ og prognoser. Mill. tonn per år.

Region/land	1990	2000	2010	2020
Europa	38	22	14	14
USA	21	15	14	14
Asia	34	53	78	110
Kina	22	34	48	61
India	4,5	6,6	10,9	18,5
Andre	7,5	12,4	19,1	30,5

Kilde: Foell (1995)

omfattende skader. Det kan også registreres en økende forsurening av nedbøren ved de fleste målestasjonene i *India*. Skadene på Taj Mahal er et velkjent eksempel på hvordan svovelutslipp kan påvirke bygninger. Også i Bangladesh registreres økende mengder sur nedbør. I *Sør-Korea* har det over lang tid vært registrert sur

nedbør og påvist skade på planter og trær. Etter å ha opplevd dramatiske helseeffekter på syttitallet, har *Japan* effektivt redusert sine svovelutslipp. For de fleste asiatiske land var det imidlertid først på åttitallet at sur nedbør kom på dagsordenen. Det har vært drevet relativt lite forskning om sur nedbør, og kunnskapene om forsuringens omfang og karakter er relativt beskjeden.

Forsuringsproblemene i Kina

At sur nedbør ble oppdaget som et problem på ulike tidspunkt og problemstillingene var av forskjellig karakter i de ulike land, har flere grunner. Dels skyldes dette at de er på ulike utviklingsnivåer, at de fører ulik politikk og at de har adgang til ulike energibærere. I tillegg er den langtransporterte komponenten av forskjellig karakter. Den transnasjonale komponenten er mindre viktig i Kina fordi det meste av den sure nedbøren faller ned i eget land: Over 90 prosent av Kinas svovelutslipp faller ned innenfor landets grenser. Dette betyr imidlertid ikke at det regionale aspektet er mindre viktig i Kina enn hva tilfelle er i Europa. Kinas provinser har til dels stor autonomi, eksempelvis i miljøpolitikken og de er i økende grad opptatt av de problemer og konflikter som skapes av transporten av svovel mellom regionene. Selv om andelen av Kinas svovelutslipp som faller ned utenfor landets grenser er liten, så er mengden stor, noe som landets naboer er sterkt opptatt av.

Det er de fossile energibærernes dominerende rolle i energitilgangen som forklarer det store omfanget av svovelutslippene i Asia. Kull, til dels med et høyt innhold av svovel, har en langt større betydning som energikilde enn hva tilfelle er i andre deler av verden. Mens det sto for omlag en fjerdedel av energitilgangen globalt, utgjorde kull i 1998 73 prosent av energitilførselen i Kina¹⁶ og 57 prosent i India. Samlet sto de asiatiske landene for 46 prosent av det globale kullforbruket. Denne andelen er økende fordi industri-landenes kullforbruk går ned, mens forbruket fortsatt vokser i Asia. Mens det europeiske kullforbruket gikk ned med 34 prosent i perioden fra 1988 til 1999, steg det i Asia med 31 prosent. Kina, som i 1998 sto for 28 prosent av det totale forbruket av kull i verden, hadde i samme periode hatt en økning på omlag 30 prosent. Tilsvarende tall for India var 64 prosent, mens Indonesia og Thailand fordoblet sitt kullforbruk i samme periode.

¹⁶ Tall for 1998. Kilde: BP Statistical Review of World Energy 1999, <http://www.bpamoco.com/worldenergy/primary>

Den sterke veksten i kullforbruket skyldes at disse landene har store kullreserver som også er lettere utnyttbare enn andre energibærere.¹⁷ Resultatet blir at disse landenes vekst vil måtte basere seg på bruk av store mengder fossilt brensel. De vil fortsatt bruke mye energi i sin verdiskapning.¹⁸ Utslippene vil fortsatt være store fordi kostnadene forbundet med rensetiltakene er høye. Dette innebærer at luftforurensningene som skapes av disse landenes økonomiske utvikling, vil vedvare over lang tid. Skadevirkningene er allerede merkbare, og de vil øke i tiden framover. Spørsmålet myndighetene stiller, er hva som er de mest kostnadseffektive tiltakene for å redusere skadene. Her er det sentralt at man får et rimelig godt bilde av hva fordeler og kostnader er av alternative miljøstrategier.

Det er usikkerhet rundt de anslag som er gjort over skadevirkningene av sur nedbør i Kina, men at de allerede er betydelige, er utvilsomt. Således anslo det kinesiske miljøverndepartementet¹⁹ i 1998 at regnet er surt i om lag 10% prosent av landets areal, men mangel på målinger, særlig i avsidesliggende strøk, gjør slike estimater svært usikre. Estimatenes for de økonomiske kostnadene av sur nedbør er tilsvarende usikre. En beregning utført av Verdensbanken (1997) tallfester miljøkostnadene knyttet til forurenset vann og luft til minimum 54 milliarder dollar, noe som tilsvarte 8 prosent av landets totale verdiskapning (GDP) i 1995. Skadene av sur nedbør ble anslått til å utgjøre cirka en tidel av disse kostnadene. Dette er imidlertid bare de skader som er anslått på avlinger, skog og bygninger. Tar en med helsevirkningene, vil tallet stige betydelig. Det er eksempelvis beregnet²⁰ at i Chongqing dør om lag 4000 mennesker per år av luftveisrelaterte sykdommer, forårsaket av svoveldioksid. Tilsvarende tall for Beijing er 4000 og 1000 for Shanghai. Nyere beregninger fra NEPA²¹ gir langt høyere tall for kostnadene av forsuringen.

I de siste ti årene er det blitt foretatt noen mer grundige undersøkelser av forsøringsprobleme i Kina. Innenfor rammene av et samarbeid mellom kinesiske og norske forskere er det foretatt mer

17 Av verdens totale reserver ligger 12 prosent i Kina og 7,6 prosent i India.

18 Energiintensiteten 1996, uttrykt ved verdiskapning (GDP) per kilo energi (oljeekvivalent), var i Kina og India henholdsvis 0,7 og 0,8, mens den i industrilandene lå på over 5.

19 NEPA – National Environmental Protection Agency, fra 1998 SEPA.

20 Susmita Dasgupta, Hua Wang, David Wheeler, «Surviving Success: Policy Reform and the Future of Industrial Pollution in China», World Bank Research Department, Working Paper, March 1997.

21 Northwest Forest Plan, Bureau of Land Management. Oregon, Washington.

systematiske analyser av skadeomfanget i noen spesielt utsatte områder.²² De har fokusert på virkningene på skog fordi vannforsuring, slik vi kjenner det fra Norge, neppe vil by på store regionale problemer i Kina. Årsaken til dette er at surt regn raskt blir nøytralisert når det når elver og vann på grunn av at jordsmonnet er dypere og inneholder mer kalk enn hva tilfelle er i Norge. Det aller meste av det dyrkbare arealet er utnyttet, gjerne ned til noe få kvadratmeter, og surt regn bringes raskt i kontakt med nøytraliserende jordsmonn.

Selv om Kina har relativt lite skog, så har den mange funksjoner og stor verdi, ikke minst for den lokale befolkning. I tillegg til verdien av virke til brensel og tømmer, produserer skogsområdene urter og nyttevekster som nyttes til mat og medisin. Omfattende erosjon og oversvømmelser demonstrerer også skogens betydning som flomregulator i Kina.

Det kinesisk-norske forskningssamarbeidet om sur nedbør drar god nytte av innsikt fra Europa og USA, men mange spørsmål er fortsatt ubesvarte. Dette illustrerer for det første at problemstillingene er kompliserte og ennå ikke fullt forstått, det andre er at Kina til dels har andre og mye eldre økosystemer enn våre. I tillegg vil kalkholdig svevestøv fra Kinas ørkenområder også redusere surheten i luft og nedbør.

Kampen mot sur nedbør har etterhvert blitt tillagt økt vekt i Kinas miljøpolitikk. Således er tiltak mot svovelutslipp gitt hovedprioritet i landets siste femårsplan. Målet er å stabilisere utslippene på nåværende nivå gjennom kontroll av de totale utslipp. De kinesiske myndighetene har en rekke tiltak å ty til, og et vidt spekter av virkemidler er i bruk. Men den overgangsfase Kina er inne i, gjør at implementeringen ofte har vært svak. Mye av gjennomføringen av miljøpolitikken er overlatt til lokale myndigheter, uten at de sentrale myndigheter har hatt den nødvendige kontroll over resultatene.²³ Dette skyldes også at overvåkingssystemet for sur nedbør ikke er bygd ut på nasjonalt nivå, og myndighetene har derfor ikke full oversikt over omfanget og virkningene av den sure nedbøren. Målestasjoner av vekslende kvalitet finnes i byene, men sjelden utenfor. Det er ikke, som i Europa, bygget opp et regionalt nettverk av målestasjoner som kan fange inn langtransporten av forurensninger i luften. Dette gjør at kinesiske myndigheter ikke er i stand til å utforme reguleringstiltak som er kostnadseffektive i nasjonal skala.

22 Se Thorbjørn Larssen (1999) og H.M.Seip, Thorbjørn Larssen og Rolf D. Vogt, «Sur nedbør over Kina» i *Apollon* 4/1999, Universitetet i Oslo.

23 For en nærmere oversikt over organiseringen av miljøarbeidet, se Jahiel 1998.

Uten at det tas hensyn til de forskjellige økosystemenes tåleevne og spredningen av forurensningene, vil det heller ikke være mulig å foreta de beste valg av teknologi for å redusere problemene.

Hvilke praktiske muligheter har Kina til å redusere sine utslipp av svovel? Gitt at man hadde tilstrekkelig med data til å utforme en optimal nedtrapping av utslippene, hvilke tiltak kan kineserne bruke for å nå disse målene? Svaret på dette spørsmålet er vanskelig på grunn av den økonomiske og politiske utviklingen Kina nå er inne i. Landet er i rask omstilling fra bruk av direktiver til utnyttelse av markedsbaserte insentiver. I dag har de sentrale myndighetene i prinsippet full kontroll over den økonomiske aktiviteten og kan gi industrien pålegg om reduksjon av utslippene og bruk av mindre forurensende teknologi. Samtidig er det klart at man tar sikte på å utvikle en rekke av de direkte virkemidlene til fordel for mer markedsbaserte løsninger. Men kinesiske ledere er også klar over at store deler av næringslivet ennå ikke har den nødvendige økonomiske styrke til å kunne dekke miljøkostnadene av sin virksomhet. Resultatet er en skrittvis tilpasning mot et blandingssystem med økende bruk av skatter og avgifter. De sentrale myndighetene har gitt provinsene anledning til å gjøre bruk av en svovelskatt. Den er i 1999 på 0,20 yuan (ca. 16 øre) per kilo.²⁴ Disse skatteinntektene kan de lokale miljømyndigheter nytte som tilskudd til nyinvesteringer i form av utslippsreducerende teknologi.

Rekken av virkemidler for å redusere omfanget av den sure nedbøren i Kina er lang. De kan skifte energibærere gjennom økt bruk av vannkraft og gass. Utnyttelsen av Kinas vannkraft medfører spesielle utfordringer, særlig på grunn av den høye befolkningstettheten langs landets elver og omfattende erosjon. Dette har også medvirket til at utnyttelsen av landets omfattende reserver av gass har skutt fart.

På kortere sikt har Kina mulighetene til å vri bruken av energi mot kull med mindre svovel. Det finnes også forskjellige måter å vaske ut svovelet på og, ikke minst, gjennom former for energiøkonomisering kan energiintensiteten²⁵ reduseres betraktelig. Gjennom effektivisering av det innenlandske transportsystem er det også mulig å utnytte kull med lavere svovelinnhold fra nord i landet til energi-produksjon i sør. Men det vil ta tid før den store avhengigheten av kull kan reduseres.

24 Den norske svovelavgiften er i revidert nasjonalbudsjett foreslått økt fra 3 til 6 kroner per kilo for å kunne nå målene i Gøteborg-avtalen.

25 Brenselsforbruk per produsert enhet, oftest målt i verdi.

De kinesiske myndigheter og de statlige miljøforskningsinstituttene har en svært pragmatisk holdning til innføring og bruk av markedsbaserte virkemidler. Således har miljøverndepartementets sentrale forskningsinstitutt, CRAES (Chinese Research Academy on Environmental Sciences), nær kontakt med de internasjonale miljøer som studerer effekten av skatter og avgifter på bruk av svovelholdig energi. De er også opptatt av ideen om omsetning av utslippskvoter i egne markeder for mulig utprøving i nær framtid. Tanken bak dette er å utjevne forskjellen mellom kostbare og billige måter å redusere utslipp gjennom handel med kvoter. Bedrifter som er pålagt reduksjon av svovelutslipp, kan foreta denne reduksjonen i andre bedrifter mot å betale for dette. Den som trenger å redusere utslipp, kjøper reduksjon der det er billigst. Den som kan redusere sine utslipp på en billig måte ut over hva den er forpliktet til, kan selge sin reduksjon til dem som betaler mest: Det er lurt å selge til dem som betaler mest og kjøpe der det er billigst.²⁶ Dette forutsetter imidlertid god kunnskap om tålegrenser i de ulike regioner slik at utgangspunktet for kvotehandel kan settes riktig.

Kina vil i årene framover måtte vurdere å øke nivået på sine svovelavgifter om de ønsker å påvirke utslippene gjennom bruk av dette virkemiddelet alene. Men gitt at alternative energikilder er langt mer kostbare, så er det begrenset hvor mye avgiftene kan øke uten store økonomiske og sosiale virkninger. I tillegg vil andre økonomisk-politiske tiltak virke inn på svovelutslippene. Dette gjelder ikke minst om den høye veksten fortsetter, og det dreier seg om mer generelle utviklingstrekk. Eksempelvis er det påpekt at strukturelle endringer har betydd vel så mye som de direkte reguleringstiltakene myndighetene har satt inn.²⁷ Det er åpenbart at det sentraldirigerte plansystemet de nå er på vei ut av, har medført omfattende sløsing av energi.

Et annet viktig spørsmål er i hvilken grad den omfattende privatiseringen av industri og kraftproduksjon vil påvirke teknologibruk og derved svovelutslipp. Alt dette illustrerer vanskelighetene med å forutsi utviklingen av Kinas svovelutslipp i årene framover. Reduksjon av utslipp lokalt i byer vil nok skje pga. sterke insentiver i

26 Teorien bak dette kan synes analog med teorien for internasjonal handel (komparative fortrinn) og gamle Adam Smiths prinsipp. Men merk at kvotehandel med svovel skiller seg fra CO₂-kvotehandel, hvor effekten er global.

27 Susmita Dasgupta, Hua Wang, David Wheeler, «Surviving Success: Policy Reform and the Future of Industrial Pollution in China», World Bank Research Department, Working Paper, March 1997

form av lokale helseforbedringer. En slik lokal fokusering kan imidlertid ha negative effekter på regionalt nivå. Den kan føre til flytting av kraftverk og fabrikker ut av byene og bygging av høyere piper. Støvutslippene reduseres raskere enn svovelutslippene, dermed kan surheten i nedbøren øke.

Samarbeidet om sur nedbør i Asia

Utviklingen av det asiatiske samarbeid om sur nedbør har likhetstrekk med hva som skjedde i Europa, men har vært preget av større variasjoner mellom de asiatiske land når det gjelder økonomi, politikk og økosystemer. Og ikke minst har det regionale samarbeidet vært langt svakere. Det samarbeid som har funnet sted har imidlertid trukket sterkt på europeiske erfaringer. Nøkkelpersonell fra forskningsarbeidet knyttet til UN-ECE og IIASA har gitt viktige bidrag, men av forskjellige grunner har samarbeidet i Asia om sur nedbør ennå ikke funnet noen fast form.

Erkjennelsen av at også Asia har alvorlige sur nedbør-problemer er økende, men de land som er rammet, har i første hånd fokusert på den nasjonale dimensjonen i problemet. Dette er naturlig siden det meste av svovelutslippene i Asia skjer i Kina og det meste av det sure regnet Kina mottar, er egenprodusert. Sur nedbør-problematikken i denne regionen er derfor ikke i samme grad som i Europa et grenseoverskridende problem. Allikevel er det sterke transnasjonale elementer i spredningen av svovelutslippene. Selv om «lekkasjen» fra Kina er liten i prosent, får betydningen av transport østover stor oppmerksomhet i Japan og Sør-Korea. Dessuten har Kina et internt allokeringssproblem når reguleringstiltak skal fordeles på de nasjonale administrative enhetene. Mange asiatiske land står overfor et likeartet problem, og de vil kunne dra betydelige fordeler av å kunne bygge på europeiske erfaringer i sitt arbeid for å redusere skadevirkningene av sur nedbør.

Utviklingen av RAINS-Asia²⁸

Utviklingen av en egen modell for Asia startet i 1989 da en gruppe internasjonale eksperter møttes ved AIT (Asian Institute of Technology) for å drøfte den økende forsureningen i Asia. Tanken om oppfølging og utvikling av et eget forskningsprogram ble lagt fram.

²⁸ På nettadressen http://www.iiasa.ac.at/Research/TAP/rains_asia/docs/index.html ligger rapporten om første fase av RAINS-Asia. Den gir full dokumentasjon.

Verdensbanken uttrykte interesse for å støtte dette opplegget og med økonomisk støtte fra Norge kom arbeidet i gang i 1991. Målet var å utvikle et analyseverktøy for Asia basert på RAINS-modellen. En slik RAINS-Asia-modell skulle skape en bedre forståelse av problemets karakter og omfang og kunne nyttes som grunnlag for utforming av praktisk politikk. Den skulle fange inn hele årsakskjeden og gi et riktig bilde av hvordan energiforbruk fører til utslipp, hvordan disse utslippene blir transportert og hva virkningene på naturen og økosystemene ville være. Hensikten var, som for RAINS-Europe, at modellen skulle være detaljert nok til å kunne gi en realistisk gjenspeiling av de prosesser som fant sted. Samtidig skulle den være oversiktlig og brukerorientert slik at enhver interessert kunne foreta simuleringer og få en forståelse av sur nedbør-problematikken.

Utarbeidelsen av modellen skjedde gjennom et omfattende internasjonalt samarbeid, både om det rent modelltekniske og om innsamling av basisparametrene i modellen. Nøkkelpersonell fra IIASA var sentrale i utviklingen av modellen, støttet av forskningsmiljøer i flere asiatiske land, mens nasjonale myndigheter stilte data til rådighet. Verdensbanken finansierte dette utviklingsarbeidet på grunnlag av finansiell støtte fra Norge, Nederland og Sverige, samt ved materielle bidrag fra deltakende aktører.

Virkemåten

RAINS-Asia bygger på de samme tre grunnelementer som modellen for Europa; dvs. en utslippsmodul, en for spredning og en modul som dekker virkninger. I tillegg er det blitt laget en egen modul som trekker inn flere sosioøkonomiske variable samt en nærmere spesifisering av energiteknologiske forutsetninger. Denne modulen er koplet til utslippsmodulen. Modellen bygger på tall fra 1990, og de kan lage scenarier fram mot år 2020.

Modellens virkemåte er som følger. Først lager man et energiscenario.²⁹ Man kan akseptere den basisløsningen som allerede er lagt inn i modellen, eller man kan selv legge inn verdier for:

- † Befolkningsutvikling for hvert land
- † Økonomisk vekst (GDP – fordelt på tre kategorier; industri, landbruk og andre)

²⁹ Denne kalles RESGEN (Regional Energy Scenario GENerator).

- † Energieterspørsel og intensitet (seks sektorer)
- † Energiformer (17 forskjellige typer)
- † Svovelinhold
- † Lokalisering

Denne energimodulen gjør det altså mulig å endre på de tradisjonelle vekstparametre, samt flytte på og endre spesifikasjonene knyttet til energiøkonomisering og brenselsammensetning. Resultatet blir et energiscenario som gir tilbuds- og etterspørselsnivåer for perioden 1990 til 2020. Disse scenariene kan brukes som input til RAINS-modellen som beregner utslippet av svovel og kostnadene ved forskjellige former for utslippsreducerende tiltak, for punktutslipp eller de områder man velger.

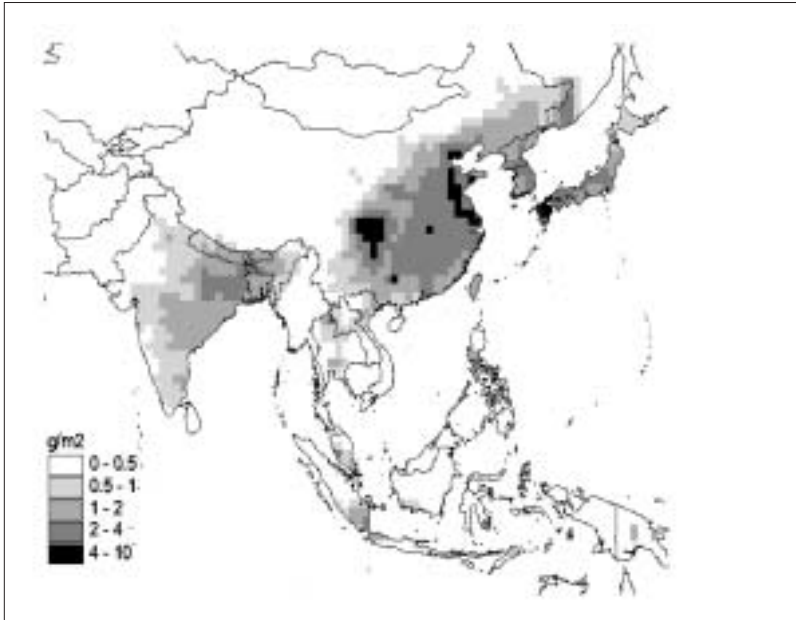
Databasen i utslippsmodulen inneholder informasjon fra 94 regioner i 23 asiatiske land. Ved bruk av denne kan man identifisere hva som er de forskjellige mulige strategier for kostnadsreduksjon og hva det koster å gjennomføre dem. Dette kan gjøres for hvert enkelt land som derved kan rangere alternative rens tiltak ut fra deres kostnadseffektivitet.

Spredningsmodulen forteller hvor svovelutslippene beveger seg. Den tar utgangspunkt i de enkelte utslippstedene, og på grunnlag av etablert kunnskap om luftbevegelsene i det aktuelle området blir det beregnet hvor forurensningene vil deponeres. De utslippskildene som inngår, er 355 store utslippspunkter (store kraftverk), områdeutslipp, utslipp fra skipsfart samt svovelutslipp fra vulkaner. Modellen gjør det mulig å estimere hva som er kildene til den sure nedbøren i det aktuelle området. På dette grunnlag vil land og provinser som diskuterer skyld og ansvar for forurensning, kunne basere sine diskusjoner om forbedringstiltak på et rimelig faglig grunnlag.³⁰

Figuren (se neste side) viser hvilke mengder svovel som falt ned i 1990 ut fra RAINS-Asia-modellen. Den viser at det i visse områder i Kina ble deponert mellom 4 og 10 gram svovel per kvadratmeter. Dette er tall på nivå med det høyeste som ble registrert i Europa i 1980-årene. Målinger i felt foretatt av en norsk-kinesisk forskningsgruppe viser tall i samme størrelsesorden.³¹ Den siste modulen er rett og slett et digitalt kart med tallverdier av estimerte tålegrenser for ulike økosystemer. Gjennom å sammenligne hvor mye sur nedbør som faller ned med det aktuelle

30 Ved University of Iowa har de sammenlignet RAINS-Asia beregninger med målinger. Se <http://www.cgrer.uiowa.edu/people/carmichael/ChinaMap/figure10.html>.

31 Seip 1999.



naturmiljøets tåleevne, kan en anslå i hvilken utstrekning tålegrensen er overskredet.

Den første versjonen av RAINS-Asia er allerede tilgjengelig³² og IIASA er i ferd med å videreutvikle denne. Den neste versjonen vil være Windows-basert og gi muligheter for optimalisering. Man kan velge hvilke miljømål en ønsker å nå, sett i forhold til tålegrensen, og modellen vil beregne den mest kostnadseffektive måte å nå dette målet.

Den asiatiske utviklingsbanken har finansiert og gjennomført en rekke treningsprogram for å gjøre modellen kjent for asiatiske brukere. Den er blitt godt mottatt, men det er behov for forbedringer på tre områder:

- ⊖ Datagrunnlaget er gammelt. Det meste av energitallene er fra 1990. Anslagene for tålegrensene er svært grove og ikke tilstrekkelig dokumenterte.
- ⊖ De geografiske enhetene modellen arbeider med, er grove og tillater ikke analyse av lokale problemer.
- ⊖ Modellen må styres og utvikles i Asia. Det er behov for et asiatiske eierskap av modellen og bruken av denne.

³² En demoversjon er tilgjengelig på ovennevnte nettsted.

Arbeidet med å gi modellen en bedre oppløsning er i gang. Den nye versjonen vil foreligge i løpet av år 2000 og vil kunne knyttes til lokale varianter av RAINS-Asia som er under utarbeidelse. Disse «lokalmodellene» vil operere med et nett av geografiske enheter som er 0,1 av en grad, mot tidligere en grads kvadrater, altså en oppløsning som er 100 ganger bedre. Slike modeller vil gi bedre muligheter for å analysere luftforurensninger lokalt, eksempelvis i tilknytning til helseskadelige effekter av partikler.

Det er vanskeligere å møte de to andre utfordringene. Skal datagrunnlaget for utslippsmodellen forbedres, må de asiatiske lands myndigheter stille detaljert informasjon om sin energisektor til rådighet for en koordinerende instans. Dette kan være sensitiv informasjon for enkelte land. Dernest må man spørre seg om hvilken instans som skal koordinere det asiatiske samarbeidet om sur nedbør og hvordan finansieringen skal ordnes.

Forbedring av datagrunnlaget knyttet til måling av faktisk nedfall og av tålegrensene vil ta lang tid og innebære betydelige kostnader. Det vil også kreve at landene har adgang til å utnytte den metodikk og de erfaringer som er høstet fra tilsvarende arbeid av ECE-landene. Imidlertid er slike målinger nødvendige uansett om man velger å bygge videre på en modell som RAINS eller ikke. Etter hvert som slike målinger gjennomføres, kan datagrunnlaget i modellen forbedres.

Organiseringen av sur nedbør-arbeidet i Asia³³

Det er sterke argumenter for at de asiatiske landene bør finne fram til kollektive løsninger i sitt arbeid med å redusere den sure nedbøren i Asia. Selv om det grenseoverskridende elementet er svakere enn i ECE-området, så er eksporten av forurensninger ikke ubetydelig. I tillegg møter de problemer av lik karakter samtidig som de har behov for ekstern assistanse for å få innsikt i grunnlaget for kostnadseffektive løsninger. Ikke minst vil de på samme måte som i ECE kunne trekke stor nytte av multilateral erfaringsutveksling, både på forsker- og byråkratnivå. Men til tross for mer enn ti år med ulike former for regionalt samarbeid, er det i dag uklart hvilket mønster dette vil følge i framtiden.

Det er mange kandidater som ønsker å fungere som en koordinerende enhet for arbeidet med sur nedbør i Asia. Verdensbanken

33 Denne oversikten er basert på informasjon innhentet på en reise i Asia sommeren 1999.

har hatt en viktig rolle i startfasen på RAINS-Asia, men den har til nå ikke utarbeidet noen strategi for videre satsing. Hovedargumentet er at denne typen arbeid blir for mye forskningsrelatert, for dyrt og vil falle utenfor dens vanlige operativt orienterte politikk. Asiabanken, som har vært en drivkraft i trening og opplæring, kan bli en mer sentral aktør om den får ressurser og de nødvendige instruksjoner. FNs miljøprogram³⁴ i Asia (UNEP EAP-AP) har vært med på å bygge opp et sørasiatisk nettverk om luftforurensninger. Dette førte til at det i 1998 ble undertegnet en deklarasjon³⁵ der målet er å utarbeide nasjonale handlingsplaner mot luftforurensning, også for kampen mot sur nedbør. Det meste av den politiske oppmerksomheten i Sør-Asia har i de senere år vært rettet mot langtransportert røyk fra skogbranner. Faglig støttespiller i dette arbeidet er SEI (Stockholm Environmental Institute) med finansiell støtte av SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency).

Det japanske instituttet ADORC (The Acid Deposition and Oxidant Research Center) er det foreløpige sekretariatet for EANET (The Acid Deposition Monitoring Network in East Asia).³⁶ Formålet med EANET er å utvikle en felles forståelse av forurensningsproblemene i området, samt å utvikle et overvåkingssystem basert på felles standarder. Det er planlagt en konferanse på ministernivå i år 2000 som forventes å gi dette nettverket en formell status. Framdriften i samarbeidet har gått noe tregt, blant annet på grunn av de politiske aspekter ved å akseptere et sterkt japansk lederskap. Men mest sannsynlig vil dette samarbeidet forsterke seg i årene framover, ikke minst fordi Japan bidrar med finansiell og teknologisk støtte.

Norge er med

Norge har spilt en aktiv rolle i utviklingen av arbeidet for økt forståelse av forurensningsproblemene i Asia. Bakgrunnen for dette er at Norge har utviklet internasjonalt anerkjent fagkompetanse på feltet sur nedbør. Utviklingen av den flerfaglige kompetansen skjedde først gjennom forskningsprosjektet «Sur nedbørs virkning på skog og fisk» (SNSF)³⁷ som ble gjennomført i perioden 1972–80. Mer

34 UNEP/ Environment Assessment Program for Asia and the Pacific, Bangkok, Thailand <http://www.eapap.unep.org/>

35 «Malé Declaration on Control and Prevention of Air Pollution and its Likely Transboundary Effects for South Asia», 22 April 1998.

36 For nærmere omtale se <http://www.adorc.gr.jp/eanet.html>

37 Roll-Hansen 1986 og 1990.

enn 100 fagfolk var involvert og omlag 80 millioner kroner ble brukt i gjennomføringen av prosjektet. Dette resulterte i nær 300 vitenskapelige publikasjoner om et vidt spekter av problemstillinger knyttet til sur nedbør.

Norge utformet tidligere enn andre land et bredt nasjonalt forskningsopplegg om sur nedbør. Tidsmomentet, samt det faglige grunnlag som etterhvert ble skapt, medvirket til at norske forskere og faginstututter har spilt en viktig rolle i internasjonalt samarbeid om sur nedbør. På mange felt vurderes norske miljøer som internasjonalt ledende, noe som gjenspeiles av det ansvar de er gitt i europeisk overvåking.

Det norske erfaringsgrunnlaget har også i økende grad blitt utnyttet i bi- og multilateralt samarbeid utenfor Europa. I mer enn ti år har Kjemisk Institutt ved Universitetet i Oslo samarbeidet med kinesiske forskere om sur nedbør i Kina,³⁸ et samarbeid som bidro til å legge grunnlag for et større prosjekt finansiert av NORAD. Dette prosjektet, «IMPACTS – Integrated Monitoring Program on Acidification of Chinese Terrestrial Systems», går over fem år og har en kostnadsramme på 40 millioner kroner. Det tredje elementet i denne internasjonaliseringen av norsk kompetanse om sur nedbør gjelder den tidligere omtalte rollen Norge spiller i utviklingen av RAINS-Asia.

Hovedformålet med prosjektet IMPACTS er å bedre beslutningsgrunnlaget til de kinesiske myndighetene når de skal utforme landets politikk for å redusere den sure nedbøren. Dette skal skje gjennom å øke kompetansen på måling av effektene av sur nedbør i nasjonale og regionale forskningsinstitutter. Samarbeidet omfatter syv norske og ti kinesiske forskningsmiljøer og skjer i form av trening og opplæring i bruk av relevante instrumenter. Noe av dette utstyret finnes allerede i Kina, mens andre deler finansieres av prosjektet.

Forskningsarbeidet er knyttet opp mot fem nedslagsfelt («catchment» – et avgrenset nedbørfelt) og omfatter studiet av svovel og partikler i luften, i nedbør og avrenning samt virkningene av forsurening på vegetasjonen. I tillegg omfatter prosjektet oppbyggingen av en nasjonal database. Det vil også søke å etablere solid grunnlag for mer omfattende analyser av de samfunnsøkonomiske konsekvensene av sur nedbør. Informasjon om prosjektarbeidet gis i en halvårlig nyhetsbulletin samt på en egen hjemmeside.³⁹ Dette gjør

38 Seip 1999.

39 Adresse: www.impacts.net.cn

at utenforstående forskere og andre interesserte kan følge med på framdrift og resultater.

De fem forskningsfeltene ligger i de mest forurensede provinser, henholdsvis i Guizhou, Hunan og i Guangdong, og i det store byområdet Chongqing. Prosjektet ble påbegynt i 1999 og vil strekke seg over fem år. Intensjonen er at dette skal utgjøre begynnelsen på utbyggingen av et nasjonal overvåkingssystem for sur nedbør, på linje med hva som er bygget opp i Europa og Nord-Amerika.

Konkluderende kommentarer

I mange asiatiske landene er i dag nedbøren sur på grunn av omfattende bruk av svovelholdig kull. Miljøproblemene dette medfører er økende, og flere steder kan det registreres en miljøbelastning på linje med det høyeste som var observert i Europa i åttiårene. Fortsatt sterk økonomisk vekst basert på svovelholdig kull vil kunne gi store miljøskader om det ikke treffes tiltak som reduserer svovelutslippene. Det er særlig i Kina at disse utfordringene er store, men andre asiatiske land står overfor tilsvarende problemer.

De asiatiske land kan i sitt arbeid med å utforme en effektiv nasjonal politikk mot sur nedbør trekke stor nytte av de erfaringer som er høstet i Europa og Nord-Amerika. Grunnlaget for kunnskaps-overføring er til stede i alle ledd i svovelsyklusen og omfatter effektive tiltak som reduserer utslipp, bruk av modeller for å forstå hvordan svovel transporteres og de metoder som nyttes til å overvåke deponeringen av svovel i naturen. Men på avgjørende felt må det tas hensyn til forskjellene i arbeidet med sur nedbør i de to områdene. Dette gjelder såvel ulikheter i utviklingsnivå og økologi som det politiske grunnlaget for samarbeid mellom landene.

Asia er en langt mer heterogen region enn Europa når det gjelder forutsetningene for samordnede tiltak mot sur nedbør. Forskjellene går gjennom mange dimensjoner og gjelder såvel økonomi som politikk, samt at den geografiske dimensjonen av de grenseoverskridende luftforurensningene er ulik den europeiske. Disse forholdene påvirker arbeidsdelingen mellom regionale aktører og former spesielle arbeidsbetingelser for globale aktørers regionale muligheter. Stordriftsfordelene av å nytte en felles modell, og av å kunne arbeide ut fra en felles referanseramme, må avveies mot fordelene av mer skreddersydde opplegg tilpasset lokal forhold og den aktuelle geopolitiske situasjon. Det er nærliggende å konkludere med at en sterkere samordning av sur nedbør-arbeidet i Asia fordrer et betydelig engasjement fra en internasjonal instans. Det er derfor

behov for grundige avveininger av kostnader og fordeler ved å legge en regional modell som RAINS-Asia til grunn for et videre samarbeid om sur nedbør.

Selv om svovelutslippene også passerer grenser i Asia, så er forutsetningene og behovet for bruk av modeller som grunnlag for internasjonale avtaler mellom asiatiske land ikke de samme som i Europa. Men Kinas naboer er spesielt oppmerksom på landets store utslipp og spesielt er Japan en drivkraft for regionale samarbeids tiltak om svovelreduksjoner. I slike regionale sammenhenger kan utviklingen av modeller bygge broer mellom de ulike lands forskningsmiljøer, men i Asia vil bruk av modeller som RAINS være av langt mindre betydning enn hva tilfelle er i Europa. Et unntak kan være den rollen modeller vil kunne spille i en kinesisk sammenheng gjennom å skape et omforent beslutningsgrunnlag for å løse interessekonflikter mellom provinser.

Internasjonale utviklingsorganisasjoner har hatt og vil fortsatt ha en viktig rolle i arbeidet med å redusere omfanget av den sure nedbøren i Asia. Verdensbanken har vært drivkraften på den internasjonale arenaen gjennom utviklingen av RAINS-Asia, men det er uklart hvilken vekt denne organisasjonen vil legge på sur nedbørproblematikken i framtiden. Asiabanken vil kunne spille en mer aktiv rolle på dette feltet, men til nå har det ikke vært noen klare initiativ fra denne utviklingsorganisasjonen. I de nærmeste årene vil den internasjonale arena derfor være dominert av bilaterale prosjekter der europeiske og nordamerikanske land overfører sin kompetanse.

Landene i Asia vil kunne høste store fordeler av å utnytte industrilandenes erfaringer i kampen mot sur nedbør. Men de direkte økonomiske kostnadene ved å redusere svovelutslippene må de bære selv, i en situasjon som er ulik den industrilandene befant seg i da de utformet sin reduksjonspolitik. Hovedspørsmålet blir hvilken vekt de vil legge på langsiktige miljøgevinster sett i forhold til behovet for rask økonomisk vekst for mennesker i stor materiell fattigdom. Om de er i stand til å utforme andre utviklingsveier enn de industrilandene har fulgt, vil tiden vise.

Referanser

- Ayres, Wendy S. & John A. Dixon (1995) «Economic and Ecological Benefits of Reducing Emissions of Sulfur Oxides in the Sostanj Region of Slovenia», *Environment Department Papers* No.009, World Bank.
- Burtrow, Dallas (1998) «Cost Savings, Market Performance, and Economic Benefits of the U.S. Acid Rain Program», *Discussion Paper* 98–28-REV, Washington D.C.: Resources for the Future.
- Burtrow, Dallas & Erin Masur (1999) «The Effects of Trading and Banking in the SO₂ Allowance Market», *Discussion Paper* 99–25, Washington D.C.: Resources for the Future.
- Dasgupta, Susmita, Hua Wang & David Wheeler (1997) «Surviving Success: Policy Reform and the Future of Industrial Pollution in China», *Working Paper*, World Bank Research Department.
- Foell, Wes *et al.* (eds.) (1995) *RAINS-ASIA: An assessment model for air pollution in Asia*. Upublisert. Finnes på adressen www.iiasa.ac.at/Research/TAP/rains_asia/docs/index.html
- Jahiel, Abigal R. (1998) «The Organization of Environmental Protection in China», *The China Quarterly* 156: 757–787.
- Larssen, Thorbjørn (1999) *Acid Deposition and Acidification of Soil and Soil Water in China*. Dr. Scient. Avhandling, Kjemisk Institutt, Oslo: Akademi.
- Roll-Hansen, Nils (1986) *Sur nedbør – et storprosjekt i norsk forskning. Fase I av «Sur nedbørs virkning på skog og fiske»*, Melding 1986:4. NAVF.
- Roll-Hansen, Nils & Geir Hestmark (1990) *Miljøforskning mellom vitenskap og politikk*, Melding 1990:2, NAVF.
- Seip Hans. M. *et al.* (1999a) «Acidification in China», *Ambio* 28 (6): 522–528.
- Seip, Hans M. *et al.* (1999b) «Sur nedbør over Kina», *Apollon* 4, Universitetet i Oslo.
- Streets, D.G. *et al.* (1999) «Energy Consumption and Acid Deposition in North-east Asia», *Ambio* Vol. 28 No. 2, March..
- Southwood, Richard (1990) «Surface Waters Acidification Programme: Management Group final report», *Science and Public Affairs* 5 (2): 74–95, Royal Society.
- UN-ECE (1999) *Review of experiences in applying economic instruments to the abatement of nitrogen oxides, sulphur dioxide volatile organic compounds and ammonia*. Third Draft.
- World Bank (1997) *Clear Water, Blue Skies. China's Environment in the New Century*. Washington D.C.

Aktuelt

USA og Cuba – fra konfrontasjon til samarbeid?

Hilde Salvesen
(f.1964) er statsviter og forsker ved Institutt for fredsforskning (PRIO). Hun har tidligere vært programansvarlig for Latin-Amerika i Kirkens Nødhjelp.

For første gang på snart 40 år er det mye som tyder på at USA nå vil heve viktige handelsrestriksjoner overfor Cuba. Dersom republikanerne får det som de vil, skal det bli lov å selge mat og medisiner til den nærliggende øystaten, men finansieringen må ikke komme fra USA. I slutten av juni kom republikanerne til enighet om et forslag til en slik avtale i Representantenes hus. Å oppheve restriksjonene på salg av mat og medisiner har flere ganger vært oppe til debatt, men har alltid blitt nedstemt av det republikanske flertallet i Kongressen. Derfor er det en historisk begivenhet at de nå står samlet bak dette initiativet som ble fremmet av republikaneren George Nethercutt, som representerer Washington, en jordbruksstat i nord.

Denne artikkelen vil fokusere på sentrale trekk i forholdet mellom USA og Cuba gjennom 1990-tallet, et forhold som har vært preget av mye konfrontasjon, men også samarbeid. Hvordan er mulighetene for en økt tilnærming mellom de to landene?

Fra kald krig til en kaldere krig

Mange i USA forventet at Cuba skulle bli en av dominobrikkene som falt i kjølvannet av Berlinmurens fall og Sovjetunionens oppløsning. Da dette ikke skjedde, begynte mange amerikanere å sette spørsmålsteget ved den politiske strategien overfor Cuba. Man skulle kanskje tro at etter opphøret av den kalde krigen ville det være duket for oppmykning, ja, endog opphevelse av den amerikanske blokaden mot landet. Det fantes dem som mente at dette også ville være den beste måten å undergrave Castro-regimet på. Den opp-

fatningen som imidlertid dominerte, var at sanksjonene ikke hadde vært effektive nok. Blokaden måtte strammes inn enda mer. Som en framtreddende amerikansk Cuba-forsker har påpekt: Man gikk fra en kald krig til en kaldere krig.¹

Schizofren politikk

Mange har vært frustrert over president Clintons Cuba-politikk. Enkelte har betegnet politikken som schizofren. En tidligere medarbeider av senator Jesse Helms sa det på denne måten: «Målene med USAs Cuba-politikk er undergraving og stabilitet, midlene er tvang og samarbeid.»² Hvis man oppnår det ene, undergraver man det andre og vice versa. Det er iøynefallende at noen av de hardeste og mest rammende lovene overfor Cuba er vedtatt under Clinton-regjeringen, samtidig som noen av de viktigste avtalene mellom de to landene er inngått i den samme perioden. Clinton synes ikke å ha hatt noen konsekvent politikk overfor Cuba, men å ha vært drevet av sprikende interesser.

Ikke bare er USAs politikk selvmotsigende, men de ulike delene av det amerikanske maktapparatet har forskjellige mål overfor Cuba. Et flertall i Kongressen står for en hard linje og vil presse Cuba til Castro faller, mens regjeringen i det store og hele ønsker mer samarbeid.

Når konfrontasjonslinjen har vært dominerende mellom de to land på 1990-tallet, er det først og fremst et utslag av at de mest uforsonlige kreftene har fått gjennomslag for sin politikk, ikke bare i USA, men også på Cuba.

Konfrontasjon

Foran presidentvalget i 1992 var det mange som var frustrerte over hva de anså som Bush-administrasjonens passivitet i forholdet til Cuba. Det var da demokratene øynet muligheten for å score på Cuba-saken, og demokratenes representant fra New Jersey, Robert Torricelli, formulerte lovteksten til «The Cuban Democracy Act» (også kalt Torricelli-loven). Denne loven skulle tette hullene i blokaden ved å ramme datterselskaper av amerikanske selskaper

1 Se Jorge Domínguez (1997): «U.S. – Cuban Relations: From the Cold War to the Colder War», *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, Vol. 39, No.3, Fall.

2 Daniel Fisk, som tidligere jobbet for Jesse Helms, er opphavsmannen til denne formuleringen.

som handlet med Cuba. Samtidig åpnet den for større mellomfolkelig kontakt med det formål å undergrave det cubanske regimet. Presidentkandidat Bill Clinton støttet forslaget. Lovforslag av denne type hadde tidligere ikke fått tilstrekkelig oppslutning i Kongressen fordi de innebar en utvidelse av amerikansk lovgivning til også å gjelde utenfor USAs grenser.³ Men når demokratene i en valgkamp-sammenheng fremmet et slikt forslag, tok det ikke lang tid før motstanden i de republikanske rekker ble brutt ned. Innen mai 1992 hadde Bush-administrasjonen akseptert forslaget. I september samme år, mens presidentvalgkampen var på det mest intense, ble loven vedtatt. En konfrontasjonspolitik overfor Cuba skyldtes blant annet at de mest uforsonlige kreftene i det eksilcubanske miljøet mobiliserte strategisk og gjorde effektiv bruk av presidentvalgkampen.

En ytterligere tilstramming i Cuba-politikken ble gjennomført med vedtaket av den såkalte Helms–Burton-loven i mars 1996.⁴ Bakgrunnen for at denne loven ble vedtatt, var at uforsonlige krefter igjen fikk gjennomslag for sin politikk. Det var imidlertid den cubanske regjerings valg av en hard linje som ble avgjørende for utfallet.

I 1995 drev eksilcubanere lobbyvirksomhet for å stramme til de økonomiske sanksjonene mot Cuba enda mer. Målet var å stoppe utenlandske investeringer og hindre all handel med Cuba. Etter kongressvalget i 1994 ble Senatets utenrikskomité ledet av republikaneren Jesse Helms. Sammen med kongressrepresentant Dan Burton forfattet han lovforslaget til «The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act». Loven søkte i første rekke å ramme alle bedrifter som har etablert seg på eiendom som tidligere har vært i USA-borgeres besittelse. I tillegg ville loven ha en avskrekkende virkning på all internasjonal handel med Cuba fordi internasjonale bedrifter kunne risikere å bli saksøkt i USA dersom man handlet med cubanske statsbedrift som hadde etablert seg på eksproprierte områder. I USA var det så sterk motstand mot dette lovforslaget at loven ikke ble vedtatt i 1995. En konkret hendelse gjorde at saken ble trukket fram igjen i 1996 for deretter å oppnå overveldende flertall i begge Kongressens kamre, nemlig nedskytingen av to sivile amerikanske fly. Den eksilcubanske organisasjonen «Brødre til unnset-

3 I 1989 fremmet den republikanske senatoren Connie Mack, fra Florida, et lovforslag som skulle forby handel mellom Cuba og datterselskaper av amerikanske bedrifter som opererte fra tredjeland. Verken i statsadministrasjonen eller i Kongressen fikk lovforslaget gjennomslag på grunn av at det ville la amerikansk lovgivning gjelde utover landets grenser.

ning» var i utgangspunktet blitt opprettet for å fly over Floridastredet og rapportere til amerikansk kystvakt om cubanske flyktninger på vei til USA. Utover på 1990-tallet begynte imidlertid organisasjonen å innta en mer politisk rolle med overflygninger over Havanna og utslipp av løpesedler. Fly fra organisasjonen fløy inn i cubansk luftrom den 9. og 13. januar 1996 og slapp tusenvis av løpesedler over Havanna. Utslipp av løpesedler med anti-Castro-propaganda hadde ikke skjedd siden 1960-tallet, og en krise brøt ut i den cubanske regjeringen. De som sto for en hard linje, ba om lov til å skyte ned flyene, og i et offisielt notat ble det formulert på denne måten: «Den cubanske regjering gav instruksjon til flyforsvaret om at det som skjedde 9. og 13. januar, ikke på noen måte kunne tolereres.»⁵ Den 24. februar 1996 nærmet tre fly fra «Brødre til unnsetning» seg cubansk luftrom, og ett fly befant seg også innenfor. Det cubanske luftforsvaret sporet opp flyene og skjøt ned to av dem i internasjonalt luftrom. Dette vakte sterke internasjonale reaksjoner og ble fordømt av FN. For første gang siden atomvåpen-krisen i 1962 vurderte en amerikansk president en militær aksjon mot Cuba. Han kunne ha valgt mellom flere militære alternativer, i stedet valgte han å underskrive Helms–Burton-loven.⁶

Helms–Burton-loven

Helms–Burton-loven er det mest omstridte trekk ved USAs sanksjonspolitik. Loven har fire kapitler. Kapittel én omtaler sanksjoner som skal gjøre isolasjonen av cubansk økonomi enda mer effektiv. Kapittel to foreskriver utviklingen av en støtteplan fra USAs president til en overgangsregjering på Cuba. Kapittel tre sier at eiendom som tilhørte amerikanske borgere og som er ekspropriert av den cubanske regjering, skal tilbakeføres til eierne. Amerikanske borgere skal kunne gå til rettssak mot dem som nå investerer på disse eiendommene. Kapittel fire stadfester at USA kan nekte visum til utenlandske bedriftsledere og bedrifter som har etablert seg på eiendom som tidligere har vært i amerikansk besittelse.

Helms–Burton-loven er blitt kritisert internasjonalt spesielt på grunnlag av kapittel tre, som blant annet rammer utenlandske be-

4 Loven heter egentlig «The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act» og ble forfattet av senator Jesse Helms og kongressrepresentant Dan Burton. Lovteksten er tilgjengelig på: <http://www.usia.gov/topical/econ/libertad/libertad.htm>

5 Cubansk offisielt notat referert i Domínguez (1997) op.cit., s. 63.

6 *Ibid.*

drifter som har etablert seg på Cuba. Denne delen av loven førte til en alvorlig diplomatisk strid og nesten handelskrig mellom USA og dets nære allierte i Verdens Handelsorganisasjon. Clinton har til nå utsatt iverksettelsen av denne delen av loven.

Loven vekker naturlig nok motstand og harme på Cuba, og det er få som erkjenner at de selv medvirket til at den ble vedtatt. For cubanerne er kapittel to spesielt krenkende. Her spesifiseres hva som er en akseptabel overgangsregjering på Cuba. En slik regjering må legalisere all politisk aktivitet, frigi alle politiske fanger, etablere et uavhengig rettssystem, forplikte seg til å holde frie og regelmessige valg og gjennomføre de første innen 18 måneder. En ny regjering på Cuba kan ikke inkludere president Fidel Castro eller hans bror Raúl. Loven er i høyeste grad selvmotsigende. I de første paragrafene framheves viktigheten av at en overgangsregjering må være et resultat av det cubansk folks frie og uavhengige vilje, men i de senere paragrafer går loven langt i å definere denne folkeviljen. Slike omfattende betingelser forklarer hvorfor Helms–Burton-loven faktisk har styrket Castros stilling på Cuba.

Clintons tidligere Cuba-rådgiver, Richard Nuccio, kaller strategien bak Helms–Burton-loven for trykkokerteorien: Kongressen i USA ønsker å skru opp varmen under Castro-regimet samtidig som lokket presses hardere på gjennom å utvide omfanget og virkningene av USAs boikott.⁷

Som et svar på Helms–Burton-loven vedtok myndighetene på Cuba «Loven om beskyttelse av Cubas nasjonale uavhengighet og økonomi». Loven trådte i kraft 15. mars 1999. Den foreskriver fengselsstraffer på mellom to og 20 år for cubanske borgere som «fremmer målene med USAs blokade og Helms–Burton-loven». Loven er vagt formulert, og det er i stor grad et definisjonsspørsmål hva slags aktiviteter som kan betegnes som «blokadefremmende». Ifølge det europeiske Latin-Amerika-instituttet IRELA i Madrid er allerede en rekke uavhengige journalister blitt arrestert etter denne loven.⁸

På et mer symbolsk plan har en Havanna-domstol ved to anledninger idømt USA millionbøter som kompensasjon for tap og ødeleggelser forårsaket av blokaden. Dette er ledd i en cubansk politisk offensiv for å endre USAs fiendtlige politikk overfor Cuba.

7 Foredrag av Richard Nuccio på PRIO, 10. februar 2000.

8 Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA): «40 Years of Revolution in Cuba: Transition to Where?», mai 1999, s.4.

Samarbeid

Men under Clintons ledelse har det også skjedd en økt tilnærming gjennom nye avtaler.⁹ De viktigste er migrasjonsavtalene fra 1994 og 1995. Disse avtalene søker å kontrollere cubansk migrasjon til USA og sørge for at den skjer på en trygg og forutsigbar måte. Folk som blir plukket opp i Floridastredet av USAs kystvakt, skal sendes tilbake til Cuba. Cuba på sin side forplikter seg til at disse menneskene ikke skal arresteres eller utsettes for represalier, for eksempel miste arbeidet slik de gjorde før. Avtalene legger også grunnlag for en ordnet og lovlig migrasjon av minst 20000 cubanere til USA hvert år, blant annet gjennom et årlig lotteri som gir mulighet for personer uten familie i USA å søke visum.

Det er migrasjonsavtalene som har stått i fokus i Elián-saken.¹⁰ Castro-regjeringen anklaget amerikanske myndigheter for ikke umiddelbart å sende Elián tilbake til Cuba hvor hans far var. Det å ikke sende han tilbake til Cuba var et brudd på migrasjonsavtalene. På Cuba har man derfor konsekvent omtalt det som en kidnapping at Elián ble holdt tilbake i Miami. Denne saken mobiliserte de uforsonlige kreftene i Miami, men USAs føderale myndigheter valgte her en samarbeidslinje og ikke konfrontasjon.

Et annet område de to landene har samarbeidet om, er narkotikabekjempelse. Kystvaktene i de to landene har tidligere koordinert innsatsen og sammen beslaglagt store partier narkotika. I juni 1999 ble de enige om å arbeide mye tettere sammen for å bekjempe den økte narkotrafikken i Karibia.¹¹

Etter 1993 har det også vært gjennomført en rekke tillitsskapende tiltak mellom de to landene, særlig i forbindelse med den amerikanske militærbasen Guantánamo på Cuba. Som ledd i informasjonsutvekslingen mellom landene oppgir for eksempel amerikanske militærmyndigheter når de skal gjennomføre militærøvelser på basen. Etter nedskytingen av de amerikanske flyene i 1996 var det viktig å forebygge liknende hendelser i framtiden. Amerikanske myndigheter har blant annet varslet den cubanske kystvakt når «Brødre til unnsetning» og andre eksilcubanske organisasjoner har gjennomført markeringer på stedet der flyene ble skutt ned. Begge

9 USA og Cuba har ikke fullverdige diplomatiske forbindelser med hverandre, men har såkalte «interessekontor» som ivaretar landenes interesser. Denne forbindelsen ble opprettet under president Jimmy Carter i 1977.

10 Elián ble funnet i et oppblåst bildekk av to fiskere den 25. november 1999 etter at båten han satt i, forliste. Moren og ti andre cubanere på vei til Miami druknet.

11 *New York Times*, 7. juli 1999.

sider er da blitt enige om grensene for hvor i Floridastredet markeringene kan foregå, og det har vært nær kommunikasjon mellom kystvaktene og luftforsvaret i begge land. Et hovedanliggende fra begge sider er å unngå voldelig konfrontasjon.

I de senere årene har det også vært møter om felles anliggender på høyt nivå mellom de to landene. FBI's eksperter på terrorisme har vært i Havanna for å diskutere hotell-bombingene der, og eksperter i meteorologi fra USA har vært i Havanna for informasjonsutveksling om orkaner.¹²

Disse samarbeidstiltakene viser at når sakene er viktige nok for begge parter, er mulighetene for samarbeid til stede.

Muligheter for økt tilnærming?

Den aller største barrieren i forholdet mellom de to landene er fremdeles USAs økonomiske blokade. Så lenge den ikke heves, vil det være vanskelig å oppnå ytterligere tilnærming mellom landene.

De første tegn på en viss oppmykning av blokaden kom i begynnelsen av januar 1999. Da offentliggjorde president Bill Clinton en rekke tiltak som blant annet innbefattet å:

- † etablere direkte flygninger mellom USA og Cuba. De flyforbindelsene som tidligere eksisterte, ble kansellert etter Cubas nedskyting av de to amerikanske flyene i 1996,
- † tillate alle USA-borgere å sende opptil 1200 dollar årlig til privatpersoner og ikke-statlige organisasjoner på Cuba. Tidligere var det bare familiemedlemmer til cubanere som fikk lov til det,
- † åpne for humanitær hjelp via den katolske kirke og frivillige organisasjoner,
- † heve restriksjonene på salg av medisin til Cuba,
- † tillate salg av mat og jordbruksprodukter til cubanske frivillige organisasjoner,
- † fremme utveksling av folk innen kultur og vitenskap.

Ricardo Alarcón, lederen for nasjonalforsamlingen på Cuba, uttalte at disse tiltakene ikke representerte noen endring i USAs politikk all den tid målet fortsatt er å undergrave det cubanske systemet.¹³ På Cuba ble nok skuffelsen forsterket fordi man trodde

¹² *Ibid.*

¹³ IRELA (1999), s.30.

det var duket for mer omfattende endringer. I USA hadde man i løpet av 1998 diskutert muligheten for å sende en kommisjon på høyt nivå av både demokrater og republikanere til Cuba for å vurdere USAs boikott og legge grunnlaget for en framtidig Cuba-politikk. I stedet ble det sendt en såkalt *task force* på et lavere nivå, med eksperter på Latin-Amerika og amerikansk utenrikspolitikk. Selv om denne gruppen hadde godkjenning fra både det demokratiske og det republikanske parti, var mulighetene for å få gjennomslag for anbefalingene mer begrenset enn om det hadde vært en kommisjon på høyere politisk nivå. Gruppen kom med en rekke anbefalinger som var langt mer vidtrekkende enn de president Bill Clinton offentliggjorde i januar 1999. Forslag om en topartikommisjon har igjen blitt nedstemt i USAs kongress, senest i juni 2000.

Det er imidlertid tydelig at blokadetilhengerne nå er på vikende front. De sterkeste forkjemperne for å opprettholde og forsterke de økonomiske sanksjonene har tradisjonelt vært å finne i det eksilcubanske miljøet. Den cubansk-amerikanske nasjonale stiftelse, CANF, var fanebærer for den effektive eksilcubanske lobbyen. En sterk anti-Castro-holdning har preget dette miljøet. CANF mistet mye av sin innflytelse mot slutten av 1990-tallet. Etter at den prominente lederskikkelsen Jorge Mas Canosa døde i 1997, har ingen fullt ut greid å overta hans rolle. CANFs leder i Washington innrømmer at den eksilcubanske lobbygruppen nå er på vikende front overfor sterke interessegrupper innen handel og landbruk.¹⁴

Nytt i dagens situasjon er det også at konservative republikanere som John Ashcroft og George Nethercutt nå leder an i kampen mot sanksjonene. Tidligere har denne kampen vært ført av liberale demokrater. Det er først og fremst press fra amerikanske nærings- og landbruksinteresser som har ført til dette skiftet.

På Cuba har reaksjonene vært tilbakeholdne. President Fidel Castro omtalte initiativet med å åpne for salg av matvarer og medisiner som et skritt i riktig retning, men hevdet at det ville bli praktisk sett umulig å gjennomføre det på grunn av hindringer som fremdeles gjelder ifølge Helms–Burton-loven. Mange analytikere i USA mener imidlertid at dersom salg av mat og medisiner nå tillates, vil andre produkter komme etter. Det vil sette i gang en prosess som vil føre til opphevelse av blokaden. Hvorvidt republikanernes forslag vil gå igjennom i Kongressen, gjenstår i skrivende stund å se.

Kanskje er det jordbruks- og handelsinteressene som vil utgjøre

¹⁴ José Cardenas i *Miami Herald*, 28. juni 2000.

den viktigste kraften for endring av sanksjonspolitikken. Handelskammeret er imot blokaden; lederen Tom Donohue besøkte Cuba i juli 1999, og kammeret har støttet flere reiser til Cuba for å beregne grunnen for den dagen dets medlemmer kan handle med øya. Sammen med om lag 700 bedrifter er Handelskammeret organisert i grupperingen «USA Engage» som søker å få opphevet USAs økonomiske sanksjoner mot Cuba og andre land. Dette vil være viktige pressgrupper i framtiden.

Også opinionen i USA ønsker en økt tilnærming mellom de to landene. En meningsmåling gjennomført i mai 1999 viste at 71 prosent av de spurte mente det var på tide å fornye de diplomatiske forbindelsene, mens 51 prosent var for å heve blokaden.¹⁵ Elián-saken har også bidratt til at flere amerikanere har blitt interessert i Cuba og setter spørsmålsteget ved sanksjonspolitikken. Måten eksilcubanerne utnyttet guttens skjebne på, utløste sterke reaksjoner i brede lag av den amerikanske befolkning, og et flertall av amerikanerne støttet avgjørelsen om at Elián skulle gjenforenes med sin familie på Cuba.

Cuba: Hvilke krefter rår grunnen?

Hvordan forholdet mellom landene vil utvikle seg, avhenger også av hvilke krefter som blir dominerende på Cuba. De sentrale trekk ved det cubanske system er uforandret, men en rekke institusjonelle reformer er gjennomført på 1990-tallet.

Den cubanske regjering er fremdeles dominert av den ubestridte og karismatiske lederen Fidel Castro. Sentraliseringen av makten kommer til syne blant annet gjennom de vervene Fidel Castro innehar, som leder av Statsrådet og Ministerrådet, som øverstkommanderende for de væpnede styrker og førstesekretær for kommunistpartiet. Castro er ikke bare den ubestridte lederen, han er også den som sørger for samling og integrasjon av de forskjellige delene av lederskapet.

Som følge av Sovjetunionens sammenbrudd og bortfallet av den økonomiske og militære støtten derfra, var Cuba tvunget til å gjennomføre en omstrukturering av statsadministrasjonen og reformere økonomien. I 1989 sto Sovjetunionen for om lag 80 prosent av cubansk handel. Denne handelen inkluderte svært fordelaktige handelsavtaler for Cuba, som blant annet fikk solgt sukkeret til langt

15 Referert i Linda Robinson (2000): «Towards a Realistic Cuba Policy», *Survival*, Vol. 42, Spring 2000.

over markedspris. I begynnelsen av 1990 opplevde Cuba sin verste økonomiske krise siden revolusjonen og var tvunget til å gjennomføre det som ble kalt en «spesiell periode i fredstid». Myndighetene satte i gang en rekke sparetiltak, blant annet reduserte man i 1994 antallet departementer og sentralorganer fra 50 til 32, og hærens størrelse ble redusert til en tredjedel. Offentlig transport ble innskrenket til et minimum, og det ble innført strengere rasjonering av mat og klær. For å dempe den økonomiske krisen ble det iverksatt flere økonomiske reformer. Blant annet åpnet man for utenlandske investeringer og liberaliserte det interne markedet. De viktigste liberaliseringstiltakene var å gi begrenset adgang til familiebedrifter, private jordbruksmarkeder og legalisering av dollaren. Overføringene fra utlandet ble mot slutten av 1990-tallet den viktigste kilde til hard valuta på Cuba. Ironisk nok kommer disse overføringene hovedsakelig fra USA og bidrar til å oppgradere den cubanske økonomien. Økonomien har sakte, men sikkert beveget seg oppover vekstskalaen, med en forventet vekst i år på fire prosent. Bruttonasjonalproduktet for 1999 utgjorde allikevel bare 80 prosent av det det var i 1989 ifølge visefinansminister Alfonso Casanova.¹⁶

Det har vært viktig for Castro å opprettholde kontrollen over økonomien og ikke gi for mye innflytelse til markedet. Denne økonomiske politikken har fått betegnelsen «stopp og gå». Man åpner for reformer, men bare til en viss grad. Overveielser har vært hvor langt det er mulig å gå i markedstilpasning uten at revolusjonens fundament totalt forvitrer. Til nå har politikken som har blitt ført, nærmet seg den kinesiske modellen med økonomiske reformer uten tilsvarende politiske reformer, en «sosialisme med cubanske kjenne-tegn».

Intern opposisjon

Det er liten grad av organisert opposisjon på Cuba. De sterkeste kritikerne av systemet har forlatt landet og befinner seg på den andre siden av Floridastredet. Men det eksisterer også grupperinger internt som står for en alternativ politisk plattform. Disse er imidlertid små og lite koordinerte. Den mest kjente opposisjonsgruppen er Den cubanske komiteen for menneskerettigheter og nasjonal forsoning, ledet av Elizardo Sánchez. Ifølge denne organisasjonen befinner det seg om lag 350 politiske fanger i cubanske

¹⁶ Fra foredrag på konferansen «2do Encuentro internacional sobre cooperación con Cuba», Havana, 7. desember 1999.

fengsler. Sánchez beskriver myndighetenes strategi overfor intern opposisjon som «lavprofil- og lavintensitetsundertrykking» med arrestasjoner og korte fengselsstraffer som kjennetegn.¹⁷

Av andre ikke-statlige aktører på Cuba er det den katolske kirke som har vært mest uttalt i sin kritikk av myndighetenes politikk. Etter pave Johannes Paul IIs besøk på Cuba i januar 1998 har den katolske kirke spilt en mer aktiv rolle i landet og har blitt den viktigste alternative aktør utenfor staten. Men man skal være forsiktig med å overvurdere den katolske kirkes betydning. Den har relativt liten oppslutning, med bare om lag tre prosent av befolkningen som aktive kirkegjengere. Kirken er imidlertid den eneste uavhengige institusjon som er akseptert av regjeringen, og den er viktig også på grunn av den internasjonale tilknytningen den har.

Kanskje er det først og fremst innad i regjeringen man kan øyne et potensial for videre endring på Cuba.

Det er forskjellige tendenser innad i regjeringen, særlig med hensyn til omfanget av de økonomiske reformene. Reformtilhengerne er først og fremst de som er for økt økonomisk liberalisering og etablering av privateide små og mellomstore bedrifter samt en pengereform. Den motsatte tendens representeres av den gamle garde, som forsvarete revolusjonens opprinnelige prinsipper og motsetter seg enhver tilnærming til markedsøkonomi.

Delvis overlappende med den ovennevnte konfliktlinjen er motsetningen mellom de eldre partimedlemmene som tok del i revolusjonen og den «nye generasjon» av ledere gruppert rundt sjefsarkitekten for de økonomiske reformene, Carlos Lage, kulturminister Abel Prieto og tidligere utenriksminister Roberto Robaina. Et tegn på denne konflikten ble tydelig i mai 1999 da Robaina ble erstattet av Fidels nære medarbeider, den 34 år gamle Felipe Pérez Roque. Han tilhører også den nye generasjonen, men regnes for å være tettere knyttet til Fidel enn hva Robaina var.

Generasjonsskiftet startet med utnevnelserne av Ricardo Alarcón, Carlos Lage og Roberto Robaina i 1993. Lage og Alarcón har oppnådd framtrepende roller både nasjonalt og internasjonalt. Carlos Lage har hovedansvaret for økonomien og fungerer som en *de facto* statsminister. Alarcón har tidligere vært utenriksminister og FN-ambassadør. Han er nå leder for nasjonalforsamlingen og den cubanske regjeringens viktigste talsmann overfor USA. Mange analytikere anser ham som en mulig etterfølger til Castro.¹⁸ Også det

¹⁷ *The Economist*, 18. mars 2000.

¹⁸ IRELA (1999), s.9.

cubanske militæret har vært en aktiv pådriver for de økonomiske reformene på Cuba. Når det gjelder politiske reformer, er de militær imidlertid svært tilbakeholdne.

Cuba har som et klart uttalt mål å komme ut av den internasjonale isolasjonen og ønsker en gjeninntreden i det internasjonale samfunn. Landet har tatt en rekke initiativ regionalt og overfor Europa og Canada. Pavens besøk i januar 1998 var svært viktig i så henseende, likeså at Cuba er vertskap for store internasjonale arrangementer. Det største hittil er det iberio-amerikanske toppmøtet i november 1999. Fremdeles er kravet om representativt demokrati den største hindringen for Cuba til å komme med i regionale fora som Organisasjonen av amerikanske stater, Rio-gruppen og andre regionale organisasjoner. De karibiske landene har imidlertid inkludert Cuba i sine samarbeidsorganer.

Hvilke faktorer vil påvirke forholdet mellom USA og Cuba videre?

Den mest nærliggende faktor som kan tenkes å påvirke forholdet mellom USA og Cuba videre, er presidentvalget i USA i november. Mye taler imidlertid for at utfallet av valget ikke vil ha så stor innvirkning på forholdet til Cuba. Cuba er først og fremst et innenriks-politisk anliggende i USA. Det er flere år siden landet ble betraktet som en sikkerhetspolitisk trussel, og for amerikanere flest har Cuba minimal betydning. Det er den eksilcubanske befolkningen som er av betydning, spesielt i et valgkampår.¹⁹ Det er viktig å sanke de cubanske stemmene i Florida og New Jersey, de to statene i USA med størst andel cubanere. Demokratenes presidentkandidat, Al Gores uttalelser om at Elián måtte få bli i USA, var et tydelig frieri til de eksilcubanske velgerne. Utspillet til republikanernes presidentkandidat, George Bush Jr., om en fortsettelse av sanksjonspolitikken dersom han blir valgt til president, må tolkes på samme måte.²⁰

I det store og hele er Cuba av liten utenrikspolitisk betydning i USA, og ingen president vil ofre politisk prestisje på forholdet til landet. USAs Cuba-politikk vil sannsynligvis fortsatt bli drevet fram

19 Til tross for at den cubanske befolkningen bare utgjør om lag fem prosent av den samlede latinamerikanske befolkningen i USA, er deres pengebidrag til det amerikanske politiske system hele nitti prosent av alle bidrag fra den latinamerikanske befolkningen.

20 *Washington Post*, 25. august 2000.

av forskjellige interessegruppers innflytelse i Kongressen, uavhengig av hvem som blir USAs neste president. Det relative styrkeforholdet mellom næringslivsinteressene versus eksilcubanernes innvirkning på amerikansk politikk synes imidlertid nå klart å være i næringslivets favør. Fortsetter denne trenden, vil det kunne føre til en gradvis opphevelse av den snart 40-årige blokaden av Cuba.

En annen viktig faktor som kan påvirke forholdet mellom USA og Cuba er Fidels død. Fidel Castro er nå 74 år gammel, og sommeren 1997 gikk det rykter om at han var meget syk. Han var en periode noe tilbaketrukket fra det offentlige liv. På høsten kom han imidlertid tilbake, og gjorde narr av alle uttalelser om sin nær forestående død. For å overbevise om det motsatte var han mer aktiv og holdt lengre taler enn tidligere. Det er få som betviler at Fidel Castro fremdeles kan sitte mange år ved makten. Hans tilstedeværelse ses som det største hinder fra USAs side for en økt tilnærming mellom landene. Når han er borte, vil det unektelig oppstå en mulighet for politisk nyorientering i forholdet til Cuba.

Hovedspørsmålene i en slik situasjon vil være hva som skjer internt på Cuba, og hvilke konsekvenser en endring i lederskap vil ha for amerikansk politikk.

Det verserer mange spekulasjoner om hva som vil skje på Cuba etter Fidel Castro. Framtidsscenariene varierer fra alt mellom borgerkrig og invasjon fra USA til mer fredelig overgang til demokrati. Castro selv uttalte nylig i et intervju at han ikke er bekymret over framtiden til revolusjonen. «Ingen mann er uunnværlig...så lenge revolusjonen har blitt konsolidert,» uttalte han «Jeg er ingen konge, så jeg trenger ikke å forberede noen arving til å overta tronen.»²¹ Ifølge Castro er revolusjonen godt konsolidert og kommunistpartiet har stor prestisje og moralsk autoritet. Det interessante i intervjuet var at Castro ikke nevnte sin bror Raúl som tronarving. Dette kan tyde på at Castro selv er mer åpen for en intern prosess i partiet om lederskapet etter ham.

Selv om det skulle komme til endringer i det politiske lederskap, er det meget strenge krav som skal oppfylles for at blokaden kan oppheves helt. Forordningene som er skissert gjennom Helms–Burton-loven, er så omfattende at dersom de blir gjennomført, er det fare for at Cuba rammes av et politisk kaos uten like. Alle retts-sakene om eiendommer som er blitt konfiskert, vil tappe landet for enorme ressurser. Hvis Cuba skulle betale de hundre milliarder som

21 Det 20-sider lange intervjuet med UNESCOs tidligere generalsekretær, Federico Mayor Zaragoza, ble gjengitt i korte trekk i *Miami Herald* 23. juni 2000.

landet formodentlig skylder i kompensasjon til de som forlot sine eiendommer på Cuba, ville det representere 50 års eksportinntekter ifølge nasjonalforsamlingens leder, Ricardo Alarcón.²² Det er også helt uakseptabelt fra cubansk hold at USA skal ha innflytelse på hvem som sitter med den politiske makten i landet, slik kapittel to i Helms–Burton- loven foreskriver.

En økt tilnærming mellom landene vil måtte kreve en gradvis opphevelse av Helms–Burton-loven. Kompensasjon for eiendom konfiskert av de cubanske myndighetene etter revolusjonen vil også være et hovedanliggende i normaliseringen av forholdet mellom de to landene. Fremdeles er det langt fram til en slik situasjon, og mulighetene for økt konfrontasjon i stedet for økt tilnærming er absolutt til stede. De kreftene som står for en konfrontasjonslinje, synes imidlertid nå å ha mindre gjennomslagskraft enn tidligere, og dette gir grunnlag for håp.

22 Alarcón sitert i *Foreign Policy*, Winter 1998-1999.

En apologi for normativ argumentasjon om krigføring

Michael Walzers **Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations**

Anne Julie Semb
(f. 1963) er
cand. polit fra UiO
(1991).

Innledning

Normativ politisk teori bygger på en antakelse om at etablerte institusjonelle løsninger, regler og prinsipper ikke automatisk har moralsk krav på å bli adlydt. En av oppgavene til normativ politisk teori er dermed å underkaste slike etablerte institusjonelle løsninger, regler og prinsipper en kritisk analyse. Er disse prinsippene og reglene slik de *bør* være, eller bør de revideres eller endog forkastes? Mens formålet med en empirisk analyse er å beskrive eller forklare et fenomen, er formålet med en normativ analyse eksplisitt evaluerende. Berettigelsen av normativ analyse av internasjonale forhold har vært omstridt, og Michael Walzers bok *Just and Unjust Wars* må i første rekke leses som et forsvar for berettigelsen av normativ argumentasjon i spørsmål som gjelder krig og krigføring. Walzers utgangspunkt for denne boken er med andre ord en tese som, etter Walzers syn, har stått sentralt innenfor den realistiske skolen i internasjonal politikk: Internasjonal politikk generelt, og spørsmål knyttet til krig og krigføring spesielt, er politikkområder som unndrar seg normative vurderinger. I krig er det egeninteressen og nødvendigheten som råder grunnen, og under slike forhold har ikke etiske vurderinger noen plass overhodet. Walzer starter sin bok med å utfordre denne tesen og har betegnende nok kalt det første kapittelet i boken «Against realism». *Just and Unjust Wars* bidro i høy grad til å revitalisere interessen for normativ IP-teori, og mottakelsen boken fikk, gjør at den forsvarer en plass i en bokspalte som omhandler det 20. århundres klassikere.

Politisk kontekst

Just and Unjust Wars ble første gang publisert i 1977. Den andre utgaven ble utgitt i 1992. Denne andreutgaven inneholder et ny-skrevet forord om Golfkrigen, ellers er det ingen endring i forhold til førsteutgaven. I forordet til *Just and Unjust Wars* gjør Walzer det klart at boken ikke sprang ut av tenkning om krig generelt, men snarere av tenkning om USAs krigføring i Vietnam. Han gjør det også klart at rollen som politisk aktivist og engasjert motstander av denne bestemte krigen var en svært viktig drivkraft bak beslutningen om å skrive boken. Det var av stor betydning for den amerikanske anti-krigsbevegelsen sent på 1960- og tidlig på 1970-tallet at det på det tidspunktet allerede fantes et sett av nær forbundne moralske begreper som var allment kjente. Når anti-krigsbevegelsen snakket om slike forhold som aggresjon, nøytralitet, krigsfangers og sivilbefolkningens rettigheter, grusomheter og krigsforbrytelser, kunne den trekke vekslers på det arbeidet som hadde vært utført av tidligere generasjoner av tenkere. Walzer hevder at dette moralske vokabularet var med på å forme den måten motstanderne av Vietnamkrigen tenkte på. Riktignok ble dette vokabularet ofte brukt på en lite systematisk og forpliktende måte. Den viktigste grunnen til dette var, ifølge Walzer selv, at medlemmene i anti-krigsbevegelsen led under det faktum at utdanningsinstitusjonene hadde formidlet det syn at dette moralske vokabularet ikke hadde noen rettmessig plass i vitenskapen, ei heller i samfunnsvitenskapen. Moralske vurderinger ble snarere sett på som uttrykk for følelser, og kravet til presisjon redusert. I forordet gjør Walzer det klart at *Just and Unjust Wars* kan leses som et dobbelt forsvar. For det første ønsker Walzer å forsvare de fleste av de argumentene som lå under motstanden mot USAs krigføring i Vietnam. For det andre – og dette punktet er det viktigste – ønsker Walzer å forsvare berettigelsen av normativ argumentasjon i spørsmål knyttet til krigføring:

I want to defend the business of arguing (...) in moral terms. Hence this book, which may be taken for an apology for our occasional carelessness and a vindication of our fundamental enterprise (1977: xii).

Walzers metode for analyse av normative problemstillinger

Det er to fundamentale etiske spørsmål knyttet til krig og krigføring. Det ene er spørsmålet om når det er legitimt å gripe til våpen. De viktigste folkerettslige bestemmelsene om dette finnes i FN-

pakten. Det andre er spørsmålet om hva det er legitimt å gjøre mot hvem mens krig utkjempes. De viktigste folkerettslige bestemmelsene om dette finnes i Genevekonvensjonene med tilleggsprotokoller. Disse to spørsmålene omtales ofte som henholdsvis *jus ad bellum* og *jus in bello*. Spørsmålene er logisk adskilt. Det er med andre ord fullt mulig at en rettmessig krig utkjempes på en urettmessig måte, og at en urettmessig krig utkjempes på en måte som er i overensstemmelse med krigens rett. Walzer behandler begge disse typene av spørsmål. I tillegg drøfter han noen av krigens dilemmaer, samt spørsmålet om ansvar.

Før jeg presenterer noen av Walzers mest sentrale argumenter, er det imidlertid på sin plass å se noe nærmere på metoden han bruker når han skal drøfte normative spørsmål. Walzer distanserer seg fra det syn at etisk analyse består i å konstruere nye og abstrakte etiske prinsipper. I stedet ønsker han å kartlegge faktisk forekommende begrunnelser og dommer, og han gjør dette i stor grad ved å vise til og drøfte historiske eksempler. Boken inneholder derfor et vell av historiske eksempler, dikt og religiøse skrifter fra antikken til vår egen tid, noe som gjør fremstillingen ukonvensjonell og svært levende.

Det er vanskelig å slå seg helt til ro med at en kan finne svaret på hvordan noe *burde være* ved å kartlegge og gi en god beskrivelse av *faktisk forekommende* begrunnelser og dommer av dette fenomenet. Og Walzer ønsker da også å underkaste disse begrunnelsene og oppfatningene en kritisk fortolkning:

We can analyze these moral claims, seek out their coherence, lay bare the principles they exemplify. We can reveal commitments that go deeper than partisan allegiance and the urgencies of battle (*ibid.*: xv).

Det kritiske potensialet til en normative studie består, etter Walzers syn, ikke i at en kan påpeke at faktiske handlinger eller institusjonelle ordninger ikke er i overensstemmelse med et abstrakt etisk prinsipp som er konstruert av en filosof, men at handlinger eller institusjonelle ordninger ikke er i overensstemmelse med de verdiene som politikere og andre selv bekjenner seg til:

[W]e can expose the hypocrisy of soldiers and statesmen who publicly acknowledge these commitments while seeking in fact only their own advantage...[W]e hold [the people whose behaviour we want to condemn] to their own principles, though we may draw these out and arrange them in ways they had not thought of before (*ibid.*: xv).

Walzer hevder at de argumentene vi faktisk bruker når vi omtaler krig, best kan forstås som forsøk på å anerkjenne og respektere rettigheter, nærmere bestemt «the rights of individual and associated men and women» (*ibid.*: xvi). Og det er altså en bestemt forståelse av hva disse rettighetene består i som utgjør Walzers normative målestokk og som bl.a. ligger til grunn for hans teori om aggresjon.

Walzers teori om aggresjon

Folkerettens vokabular for å omtale urett i internasjonal politikk er fattig, hevder Walzer. Enhver krenkelse av en stats territorielle integritet eller politiske uavhengighet kalles aggresjon, også der hvor det ikke kommer til kamper. Men hva er det som gjør at aggresjon er problematisk? Aggresjon representerer både moralsk og fysisk tvang, hevder Walzer, for aggresjon utfordrer rettigheter det er verdt å dø for: «The wrong the aggressor commits is to force men and women to risk their lives for the sake of their rights» (*ibid.*: 51). Disse rettighetene er staters rett til territoriell integritet og politisk suverenitet. Men hvorfor er det verdt å dø for disse rettighetene? Hva bunner egentlig staters rett til territoriell integritet og politisk uavhengighet i? Walzers svar er at staters rett til territoriell integritet og politisk uavhengighet bunner i individers rett til liv og frihet, nærmere bestemt individers rett til å være en del av et selvbestemmende fellesskap. Stater må betraktes som det kollektive uttrykket for individers rett til liv og frihet i denne bestemte betydningen.

Walzer inntar et kontraktsteoretisk utgangspunkt for å forklare hvorfor stater må betraktes som det kollektive uttrykket for individers rett til liv og frihet. Staters rettigheter hviler på medlemmenes samtykke, hevder han. Men staters rettigheter etableres ikke ved at menn og kvinner overgir sine rettigheter til suverenen. Staters rettigheter dannes snarere gjennom historiske prosesser. Over tid vil det dannes et felles liv (*common life*) innenfor grensene til en stat, og kontraktsbegrepet brukes som en metafor for denne prosessen. Og dette er en prosess som staten beskytter mot ekstern innblanding. Staten beskytter med andre ord ikke bare individers liv og frihet, men også det felles livet og de samfunnsinstitusjonene, herunder de politiske institusjonene, som har vokst frem innenfor grensene til en stat. Det samtykket som danner grunnlaget for staters rettigheter, er med andre ord en helt bestemt form for samtykke:

The moral standing of any particular state depends upon the reality of the common life it protects and the extent to which the sacrifices required by that protection are willingly accepted and thought worthwhile (*ibid.*: 54).

Når stater angripes, utfordres ikke minst dette felles livet, og aggressoren tvinger innbyggerne til å sette sine liv på spill for å forsvare sin rett til å være en del av et selvbestemmende fellesskap. Walzers begrunnelse for hva som er problematisk med aggresjon, skiller seg med andre ord vesentlig fra en begrunnelse som sier at det som er problematisk ved aggresjon, er at den kan tenkes å sette verdensfreden i fare.

En vesentlig side ved Walzers tenkning er at man ikke kan normere kontrakten, forstått som en metafor for de prosessene som er knyttet til utviklingen av et felles liv innenfor grensene til en stat. Dette innebærer at ethvert selvbestemmende fellesskap selv etablerer sine egne kriterier for legitimitet. Walzer bygger med andre ord sin teori om aggresjon på et prinsipp om folkesuverenitet. Ifølge folkesuverenitetsprinsippet finnes det ingen autoritet som er overordnet folkeviljen. Når en skal vurdere legitimiteten til viktige samfunnsinstitusjoner, kan en ikke legge andre kriterier til grunn enn folkeviljen. Et legitimt politisk system er med andre ord et system som befolkningen har gitt sitt samtykke til, og den avgjørende prøven på om systemet er legitimt, er ikke at det oppfyller liberale eller demokratiske standarder, men snarere at befolkningen slutter opp om det. Ikke-demokratiske og illiberale politiske institusjoner kan meget vel tenkes å ha folkelig oppslutning, og siden det er folkelig oppslutning som er kriteriet på legitimitet, har vi ikke noe grunnlag for å si at ikke-demokratiske eller illiberale samfunn er illegitime. Som vi skal komme tilbake til, er dette synspunktet implikasjonsrikt for Walzers syn på ikke-intervensjonsprinsippets legitime gyldighetsområde.

Det legalistiske paradigmet

Walzers posisjon er med andre ord at stater har rettigheter. Dette er også slått fast i det han kaller *det legalistiske paradigmet*, som ligger tett opp til gjeldende folkerett. Walzer oppsummerer dette paradigmet i seks punkter:

1. Det finnes et internasjonalt samfunn av uavhengige stater. Det er stater som er medlemmer av dette internasjonale samfunnet,

ikke individuelle menn og kvinner. Individene har ikke umiddelbar adgang til det internasjonale samfunnet; deres interesser representeres av deres egen regjering.

2. Det finnes en lov i det internasjonale samfunnet som slår fast medlemmenes rettigheter. Disse rettighetene er i første rekke retten til territoriell integritet og politisk suverenitet. Disse rettighetene bygger på individets rett til å være med på å bygge et fellesskap og være en del av et selvbestemmende politisk fellesskap, men loven viser bare til staters rettigheter.
3. Enhver bruk av makt eller trussel om bruk av makt mot en annen stats territoriell integritet eller politiske suverenitet er aggresjon og må betraktes som en kriminell handling.
4. Aggresjon rettferdiggjør to former for voldelig respons. For det første kan aggresjon rettmessig møtes med en krig i selvforsvar. Og for det andre kan aggresjon rettmessig møtes med en krig der folkeretten håndheves av offeret og/eller et hvilket som helst annet medlem av det internasjonale samfunnet.
5. Intet annet enn aggresjon kan rettferdiggjøre krig. Hensikten med loven er å begrense adgangen til å føre krig. Ikke-intervensjonsprinsippet slår fast at verken religionsforskjeller, forskjeller i politiske systemer eller intern urett kan rettferdiggjøre bruk av makt i det internasjonale samfunnet.
6. Når en aggressorstat har blitt slått tilbake militært, kan den også straffes.

Dette legalistiske paradigmet er imidlertid ikke fullt ut i stand til å fange opp våre normative vurderinger om krig, hevder Walzer. Det finnes en rekke historiske eksempler på at så er tilfelle, og det legalistiske paradigmet må derfor revideres. Vi skal se nærmere på disse revisjonene.

Revisjonen av det legalistiske paradigmet

(i) Forkjøpsangrep

Den første store revisjonen av det legalistiske paradigmet gjelder forkjøpskriger, altså kriger som settes i gang for å komme motstanderen i forkjøpet. For det legalistiske paradigmet er mer restriktivt enn de dommene vi faktisk feller med hensyn til retten til å forsvare seg selv mot et angrep en ser komme, men som ennå ikke har funnet sted, hevder han. Under noen bestemte betingelser er nemlig en forkjøpskrig å forstå som en defensiv krig eller en utvidet

forsvarskrig. Under disse betingelsene vil det være moralsk forsvarelig å initiere krigshandlinger: «The line between legitimate and illegitimate first strikes is not going to be drawn at the point of immediate attack, but at the point of sufficient threats» (*ibid.*: 81). Men hvilke handlinger teller som en tilstrekkelig trussel, som dermed rettferdiggjør at en part går til krig, uten selv å ha vært utsatt for et angrep? Tre betingelser må være oppfylt, hevder Walzer. En «tilstrekkelig trussel» foreligger når (i) det finnes en manifest intensjon om å såre; (ii) motstanderen gjør aktive forberedelser til angrep; og (iii) det å avvente et angrep vil øke risikoen for et vellykket angrep. På dette grunnlaget forsvarer Walzer Israels angrep på Egypt 5. juni 1967, som dannet opptakten til den såkalte seksdagerskrigen. Det finnes trusler som en ikke kan forvente at noen nasjon kan leve med, hevder Walzer, og den erkjennelsen er en viktig del av vår forståelse av aggresjon.

(ii) Intervensjoner

Den andre store revisjonen gjelder intervensjoner, og siden det er denne delen av boken som skapte mest debatt, samt i høy grad er relevant for 1990-tallets interesse rundt spørsmålet om retten til å intervenere på humanitært grunnlag, vil dette punktet bli viet ekstra oppmerksomhet her. Ikke-intervensjonsprinsippet har en solid forankring i det legalistiske paradigmet. FN-pakten inneholder et generelt forbud mot offensiv krigføring, og inneholder også en bestemmelse om at FN ikke legitimt kan blande seg inn i en stats interne forhold, med mindre disse forholdene utgjør en trussel mot freden. Men ikke-intervensjonsprinsippet har ikke bare solid folkerettslig forankring. Det følger også av retten til liv og frihet som ligger under dette paradigmet, sier Walzer. Men nettopp retten til liv og frihet krever at vi av og til setter dette prinsippet til side, hevder han. Han går tilbake til John Stuart Mills artikkel «A Few Words on Non-Intervention», publisert første gang i 1859, for å utdype sitt generelle forsvar av ikke-intervensjonsprinsippet. Som tidligere nevnt, avleder Walzer stater rett til territoriell integritet og politisk suverenitet av individers rett til å være en del av et selvbestemmende politisk fellesskap. Dette er også kjernen i Mills forsvar for ikke-intervensjonsprinsippet. Vi må se på stater som selvbestemmende fellesskap, hevder Mill, selv om disse statene ikke styres etter demokratiske prinsipper. Selvbestemmelse og demokrati er nemlig ikke synonyme begreper, hevder Mill. Demokrati er en institusjonell ordning, mens selvbestemmelse er en prosess

som fører frem til, eller ikke fører frem til, et demokratisk politisk system. En stat er selvbestemmende dersom innbyggerne mislykkes i sine bestrebelser på å innføre demokratiske institusjoner, mens den har blitt berøvet sin selvbestemmelse dersom disse institusjonene innføres av en pågående nabostat.

Mills poeng er at demokratiet som styreform ikke vil fungere med mindre befolkningen har tilegnet seg bestemte psykologiske egenskaper, og at disse egenskapene blant annet tilegnes gjennom en kamp for å innføre demokratiske institusjoner:

When the people has had the misfortune to be ruled by a government under which the feelings and the virtues needful for maintaining freedom could not develop themselves, it is during an arduous struggle to become free by their own efforts that these virtues have the best chance of springing up (Mill 1968: 37).

Hensikten med ikke-intervensjonsprinsippet er med andre ord å etablere en beskyttet arena der befolkningen kan utøve selvbestemmelse, forstått som en prosess snarere enn som et bestemt utfall, og å sikre at det ikke etableres politiske institusjoner som krever andre psykologiske egenskaper enn de som faktisk finnes i en befolkning:

Self-determination, then, is the right of a people «to become free by its own efforts» if they can, and non-intervention is the principle guaranteeing that their success will not be impeded or their failure prevented by the intrusion of an alien power (Walzer 1977: 88).

Denne forståelsen av selvbestemmelse ligger også til grunn for Walzers skarpe skille mellom en befolknings opprørsrett og andre staters rett til å intervenere:

It is not true, then, that an intervention is justified whenever revolution is; for revolutionary activity is an exercise in self-determination, while foreign interference denies to a people those political capacities that only such activities can bring (*ibid.*: 89).

Forbudet mot intervensjoner er likevel ikke absolutt, hevder Walzer, for det finnes situasjoner der ikke-intervensjonsprinsippet nettopp ikke tjener denne hensikten. Mer presist kan ikke-intervensjonsprinsippet legitimt settes til side når følgende betingelser er oppfylt:

1. En eksisterende stats grense rommer mer enn ett politisk

- fellesskap (nasjon), og ett av disse er involvert i en væpnet kamp for uavhengighet, dvs. når det er tale om løsrivelse;
2. en stats grenser har allerede blitt krysset av en annen stats væpnede styrker, dvs. når det er tale om en mot-intervensjon; og
 3. menneskerettighetsbruddene innenfor en stats grenser er svært omfattende og grusomme, dvs. når en står overfor massakre.

Disse tre utgjør henholdsvis den andre, tredje og fjerde revisjonen av det legalistiske paradigmet. Disse revideringene av det legalistiske paradigmet åpner for kriger som ikke er utkjempet i selvforsvar eller mot aggresjon i snever forstand. John Stuart Mill drøfter intervensjoner i forbindelse med løsrivelse og i forbindelse med situasjoner der det allerede har funnet sted en intervensjon fra en annen stat. Det er verd å legge merke til at han ikke betraktet disse tilfellene som unntak fra et generelt ikke-intervensjonsprinsipp, men snarere som en logisk følge av begrunnelsen for dette prinsippet:

But the case of a people struggling against a foreign yoke, or against a native tyranny upheld by foreign arms, illustrates the reasons for non-intervention in an opposite way; for in this case the reasons themselves do not exist (Mill 1968: 37).

Hensikten med ikke-intervensjonsprinsippet, slik både Mill og Walzer ser det, er å beskytte en arena for utøvelsen av nasjonal selvbestemmelse. Walzer reformulerer Mills posisjon på følgende måte: «*Always act so as to recognize and uphold communal autonomy*» (Walzer 1977: 90). Under bestemte betingelser er det klart at en ikke anerkjenner og opprettholder et nasjonalt fellesskaps autonomi ved å respektere ikke-intervensjonsprinsippet, og da må en vise sin forpliktelse overfor nasjonal selvbestemmelse på annet vis, i siste instans ved å sende tropper over en internasjonalt anerkjent grense, hevder Walzer.

En intervensjon er rettmessig når en etablert stats grenser rommer mer enn én nasjon og en av disse kjemper en kamp for løsrivelse, hevder Walzer. Walzer er klar over problemene med å avgjøre hvorvidt løsrivelsesbevegelser har stor folkelig oppslutning, men gir sin tilslutning til John Stuart Mills kritikk av britiske myndigheter for ikke å ha intervenert til støtte for Ungarns ønske om løsrivelse fra Østerrike i 1849, i en situasjon der Russland allerede hadde intervenert i Ungarn på oppfordring fra den østerrikske keiseren. Den prinsipielle støtten til intervensjon for å støtte løsrivelsesbevegel-

ser er at i slike tilfeller er det aktuelle politiske fellesskapets selvbestemmelse allerede krenket av en annen stat som er «morally if not legally alien» for dette fellesskapet.

Walzer gir også sin tilslutning til intervensjoner i borgerkriger i tilfeller der det allerede har funnet sted en krenkelse av nøytralitetsnormen og ikke-intervensjonsprinsippet. Målet med en slik mot-intervensjon er å gjenopprette det lokale styrkeforholdet som ble forrykket med den første intervensjonen: »[A] counter-intervention (...) aims at holding the circle, preserving the balance, restoring some degree of integrity to the local struggle» (*ibid.*: 97). Walzer drøfter USAs engasjement i Vietnam i forbindelse med spørsmålet om mot-intervensjon. Som tidligere nevnt, er det en viktig premiss i Walzers tenkning at vi ikke anerkjenner andre kriterier på legitimitet enn folkeviljen. Et regime er legitimt i den grad det er folkelig oppslutning om det. Kriteriet på legitimitet er med andre ord formalt snarere enn substansielt. Men hva er kriteriet på folkelig oppslutning i ikke-demokratiske og illiberale samfunn, slik som Sør-Vietnam? Walzer foreslår at regimer som består det han kaller selvhjelpstesten, må betraktes som legitime. Dersom et regime evner å forbli ved makten uten å motta ekstern økonomisk, teknisk eller militær hjelp, må vi anta at det er folkelig oppslutning om det, hevder Walzer. Og motsatt:

[A] government that receives economic and technical aid, military supply, strategic and tactical advice, and is still unable to reduce its subject to obedience, is clearly an illegitimate government. Whether legitimacy is defined sociologically or morally, such a government fails to meet the most minimal standards (*ibid.*: 99).

En slik regjering er uten lokal politisk forankring, og dette kommer til uttrykk ved at den nettopp ikke består selvhjelpstesten. Den overlever kun i kraft av at den mottar massiv ekstern støtte – ikke fordi det er folkelig oppslutning om den. Dette gjør at USAs engasjement ikke kan forsvares som en mot-intervensjon som hadde til hensikt å balansere Nord-Vietnams engasjement, for en mot-intervensjon kan kun rettferdiggjøres dersom regjeringen allerede har bestått selvhjelpstesten. Og selv om den folkelige oppslutningen om regimet i sør hadde vært større, slik at USAs engasjement likevel kunne ha blitt betegnet som en mot-intervensjon, viste omfanget av USAs engasjement at hensikten uansett ikke var å gjenopprette en lokal balanse, som er det legitime målet med en mot-intervensjon:

In fact, the United States failed in the most drastic way to respect the character and dimensions of the Vietnamese civil war, and we failed because we could not win the war as long as it retained that character and was fought within those dimensions. Searching for a level of conflict at which our technological superiority could be brought to bear, we steadily escalated the struggle, until finally it was an American war, fought for American purposes, in someone else's country (*ibid.*: 100-101).

Den fjerde revisjonen av det legalistiske paradigmet gjelder humanitære intervensjoner. For det finnes, sier Walzer, situasjoner der vi ikke ønsker at den lokale balansen skal bestå, nemlig situasjoner der statsapparatet begår massive overgrep mot egne innbyggere. Appellen til Mills selvbestemmelsesdoktrine har ingen moralsk kraft når det som står på spill, er medlemmenes overlevelse, sier Walzer. Han finner imidlertid få eksempler på humanitære intervensjoner: «States don't send their soldiers into other states, it seems, only in order to save lives» (*ibid.*: 101). Vi er derfor henvist til å vurdere aksjoner der andre motiver enn de rent humanitære har hatt betydning for beslutningen om å intervenere. Det beste eksempelet Walzer finner på en humanitær intervensjon, er Indias intervensjon i daværende Øst-Pakistan i 1971. Denne intervensjonen fortjener betegnelsen humanitær fordi den var en redningsaksjon i snever forstand, hevder Walzer – ikke fordi Indias motiver utelukkende var humanitære. Mennesker som setter i gang massaker, mister sin rett til å ta del i interne selvbestemmelsesprosesser, og det er moralsk nødvendig at disse nedkjempes militært. Han ser heller ingen grunn til å kreve at humanitære intervensjoner skal gjennomføres av FN eller av en koalisjon av stater: «Morality, at least, is no bar to unilateral action, so long as there is no immediate alternative available» (*ibid.*: 107). Humanitære intervensjoner kan forsvares når de er et svar på handlinger som sjokkerer menneskehetens moralske bevissthet, og når det finnes en rimelig forventning om at de vil lykkes. Det legalistiske paradigmet forbyr denne typen redningsaksjoner, og Walzer hevder at dette viser at det er en klar spenning mellom den ikke-reviderte utgaven av dette paradigmet og det som er rådende oppfatninger om rett og galt med hensyn til intervensjoner.

De endringene av det legalistiske paradigmet som knytter seg til intervensjoner, innebærer en ytterligere oppmykning av folkerettens strenge krav om at krig kun kan utkjempe i selvforsvar. I disse situasjonene er det ingen grunn til å fordømme det som er formelle krenkelser av suverenitetsprinsippet. Grunnen til dette er altså at disse formene for intervensjoner «uphold the values of individual

life and communal liberty of which sovereignty itself is merely an expression» (*ibid.*: 108). Når en stat intervenserer under slike betingelser, er det ingen grunn til å forvente væpnet motstand, og man tvinger dermed ikke innbyggerne til å sette sine liv på spill. Disse formene for intervensjon er følgelig ikke å regne som aggresjon, sier Walzer.

Kritikerne: Hva teller som et overbevisende argument for ikke å intervensere?

Just and Unjust Wars gav støtet til en omfattende debatt om etikk i internasjonal politikk generelt og etiske spørsmål knyttet til intervensjoner spesielt. Walzer argumenterer for en viss oppmykning av det han kaller det legalistiske paradigmet ved å tillate kriger som ikke er et svar på et væpnet angrep. En kan tenke seg to hovedtyper av kritiske posisjoner i forhold til Walzers standpunkt. For det første kan en tenke seg en posisjon som sier at Walzer går for langt i å myke opp det generelle forbudet mot angrepskrig. Og for det andre kan en tenke seg en posisjon som sier at han ikke går langt nok i retning av å myke opp dette forbudet. Jack Donnelly (1984) er et eksempel på en forsker som har uttrykt stor skepsis til ethvert forslag som i praksis kan gi stormakter, især USA, humanitære påskudd til å bruke militær makt overfor andre stater. David Luban, Gerald Doppelt og Charles Beitz er eksempler på kosmopolitisk orienterte forskere som mener at Walzer ikke går langt nok i å tillate bruk av militær makt på tvers av internasjonalt anerkjente grenser. Interessant nok målbar de fleste av Walzers kritikere dette siste standpunktet, noe som skapte en tidvis opphetet debatt i tidskriftet *Philosophy & Public Affairs*. Kjernen i den kosmopolitiske kritikken av Walzers posisjon er at det ikke er stater, men snarere individer som er de viktige enhetene i internasjonal politikk. Dette betyr ikke at stater ikke kan tilskrives moralsk status fra et kosmopolitisk ståsted. Men det betyr at en slik status må avledes direkte fra statens evne og vilje til å beskytte sine borgere.

Som vi husker, hevder Walzer at medlemmene i det internasjonale samfunnet er stater snarere enn individer. Det er altså denne grunnpremisen som avvises av de kosmopolitisk orienterte kritikerne. Og det prinsippet som skal regulere bruk av militær makt i internasjonal politikk, burde følgelig baseres på individers rettigheter, især menneskerettigheter, og ikke på staters rettigheter, hevder Luban, Doppelt og Beitz. Selv om Walzer foretar en ikke ubetydelig revisjon av det legalistiske paradigmet, holder han fast ved at en

stats internasjonale legitimitet, i betydning rett til beskyttelse under ikke-intervensjonsprinsippet, ikke kan avledes direkte av statens interne legitimitet. Kritikerne, på sin side, hevder at selv dette revidererte prinsippet gir beskyttelse til stater som ikke burde hatt det, og så vel Luban som Beitz går svært langt i retning av å hevde at det ikke er en etisk relevant forskjell på en stats interne og internasjonale legitimitet: Dersom en stat bryter menneskerettighetene, har ikke bare befolkningen en rett til å gjøre opprør, men andre stater har også en rett til å intervensjonere militært. Den eneste etisk relevante begrensningen på bruken av intervensjoner som virkemiddel i internasjonal politikk er utsiktene til at intervensjonen faktisk vil forbedre menneskerettighetssituasjonen i målstaten, og at denne forbedringen overstiger summen av de menneskerettighetsbruddene som mest sannsynlig følger av selve intervensjonen. David Lubans argument gjelder bare for det han kaller «socially basic rights», men han hevder at når vi skal vurdere legitimiteten til en bestemt intervensjon, må vi «compare the violations of socially basic human rights likely to result from the fighting of a war with those which it intends to rectify» (1985: 211). Beitz inntar et lignende standpunkt når han sier at

the argument against intervention does not raise questions of right, but of strategic calculation. (...) Each case of possible reform intervention must be examined individually, in its own historical and political setting, to determine how the relevant strategic calculation is likely to come out in that case (1979b: 415).

Ingen av disse posisjonene viser til statlige rettigheter overhodet. Posisjonene hviler i stedet på en antakelse om at vi i internasjonal politikk bør handle slik at vi maksimerer realiseringen av menneskerettighetene og at enhver intervensjon som fører til en reell forbedring av menneskerettighetssituasjonen innad i en annen stat, er legitim.

I et svar på den kosmopolitiske kritikken utdyper Walzer sitt opprinnelige standpunkt og distinksjonen mellom en stats interne og internasjonale legitimitet med et argument som hviler på en epistemologisk premiss: Qua utenforstående har vi ikke tilgang til den typen kunnskap som gjør at vi kan avgjøre hvorvidt det er et slags samsvare mellom regjeringen og befolkningen og hvorvidt befolkningen har samtykket i å leve under de betingelsene de faktisk gjør:

Foreigners are in no position to deny the reality of that union, or rather, they are in no position to attempt anything more than

speculative denials. They do not know enough about its history, and they have no direct experience, and can form no concrete judgements, of the conflicts and harmonies, the historical choices and cultural affinities, the loyalties and resentments, that underlie it (1985: 220).

Qua utenforstående må vi anta at det er et slags samsvar mellom regjeringen og de styrte, og i internasjonal politikk må vi handle *som om* det er et slikt samsvar, dvs. avstå fra å intervensere. Qua utenforstående må vi *forvente* at befolkningen vil yte væpnet motstand mot et angrep, og det er denne forventningen som ligger til grunn for forbudet mot intervensjoner. Og Walzer holder fast ved at de revideringene han foretar av det legalistiske paradigmet, dekker de situasjonene der det er grunn til å forvente at befolkningen ikke vil møte et angrep med væpnet motstand, men snarere vil ønske en invasjon velkommen.

Hvordan kan man utkjempe en krig på en rettmessig måte?

Som tidligere nevnt drøfter Walzer ikke bare spørsmålet om når det er legitimt å gripe til våpen, men også etiske spørsmål knyttet til hva det er legitimt å gjøre mot hvem mens krigen pågår. Walzer kaller dette spørsmål knyttet til krigens konvensjon. Hensikten med krigens konvensjon er å slå fast hvilket ansvar de krigførende statene, militære ledere og individuelle soldater har med hensyn til måten krigen utkjempes på. Et vesentlig moment er at dette ansvaret er det samme for aggressoren som for offeret for aggresjonen. «[H]ow can soldiers fight justly?», spør Walzer, og han starter sin drøfting av dette spørsmålet ved å vise til Henry Sidgwick's konsekvensetiske svar på nettopp dette spørsmålet. Når en skal avgjøre hvilke midler som legitimt kan tas i bruk, foreslår Sidgwick at vi legger et todelt prinsipp til grunn. Formålet med prinsippet er å forhindre overdreven ødeleggelse og lidelse. Konkret sier Sidgwick's prinsipp at to hensyn må sette grenser for hvilke midler en kan tillate seg å ta i bruk: For det første må middelet bidra til militær fremgang, og for det andre må ikke de lidelsene middelet fører til, overskride det bidraget middelet har til militær fremgang. Sidgwick's prinsipp innebærer med andre ord at proposjonalitetsprinsippet setter grenser for hvilke midler som lar seg forsvare fra et normativt ståsted. Walzer er imidlertid ikke tilfreds med Sidgwick's prinsipp, siden prinsippet krever at vi foretar en avveining mellom verdier som ikke umiddelbart er sammenlignbare. I praksis innebærer dette

at individers interesser blir underordnet verdien av militær fremgang, hevder han:

Any act of force that contributes in a significant way to winning the war is likely to be called permissible; any officer who asserts the «condusiveness» of the attack he is planning is likely to have his way (1977: 129).

Riktignok innebærer Sidgwicks prinsipp en betydelig økonomisering med midlene, og det krever disiplin og kalkulering. Videre innebærer det en fordømming av hensynsløshet og hensiktsløs maktbruk, slik som massakrer av sivilbefolkningen, drap og lemlestelse av eldre og barn og voldtekt. Og Walzer innrømmer da også at dette ikke er noen liten bedrift: Hadde Sidgwicks prinsipp vært praktisk virkende, ville det ha eliminert en god del av krigens grusomheter. Men den formen for grenser for militær maktbruk som etableres av hensynet til nytte og proposjonalitet, kan bare hjelpe oss et stykke på vei, hevder Walzer, for de fanger ikke opp de viktigste vurderingene vi gjør om soldater og deres overordnede. Væpede styrker kan ikke legitimt ta i bruk ethvert middel som synes nødvendig for å vinne krigen. Vi trenger noen absolutte grenser, sier Walzer. Riktignok kan det gis en konsekvensetisk begrunnelse for slike absolutte grenser. For det første må vi anta at slike grenser begrenser omfanget av den totale lidelsen krigen påfører befolkningen. Og for det andre vil en del grusomheter, for eksempel drap og lemlestelse av barn, skape hevnløst. Fraværet av absolutte grenser kan dermed gjøre det svært vanskelig å skape forsoning i kjølvannet av krigen, noe som i sin tur kan gjøre det vanskelig å skape en stabil fred. Men absolutte grenser vil ikke bli akseptert bare fordi en tror at slike grenser er nyttige. Absolutte grenser vil bli akseptert og praktisk virkende kun dersom de er i overensstemmelse med det vi mener er rett, hevder Walzer, og han griper til rettighetstenkning for å etablere disse grensene.

Individuelle rettigheter som ankerfeste for absolutte grenser

Betydningen av å forankre absolutte grenser i rettigheter snarere enn i konsekvensetiske betraktninger kommer klart frem i Walzers diskusjon av marokkanske leiesoldaters fremferd i Italia i 1943. Leiesoldatene hadde en kontraktfestet rett til å voldta og plyndre på fiendtlig territorium. Italia var et slikt territorium frem til oktober

1943, og et stort antall italienske kvinner ble voldtatt av disse soldatene. Argumentet for å tillate en slik fremferd fra soldatenes side var utilitaristisk, hevder Walzer, og ligger tett opp til det forsvaret den spanske folkerettsjuristen Francisco de Vitoria (1486-1546) i sin tid fremførte for retten til å plyndre: Dette kan forsvares dersom det er «necessary for the conduct of the war...as a spur to the courage of the troops» (1977: 134). Sidgwick kunne selvsagt svare ved å hevde at voldtekt knapt nok kan tenkes å ha vært nødvendig for å gi soldatene mot til å kjempe, og han kunne også hevde at voldtektenes bidrag til militær fremgang var beskjedent i forhold til de lidelsene som ble påført de kvinnene som ble utsatt for voldtektenes. Dette er ikke et overbevisende svar, hevder Walzer, for det griper simpelthen ikke essensen i vår fordømmelse av voldtekt. Vår fordømmelse av voldtekt er helt uavhengig av spørsmålet om voldtekt i nevneverdig grad faktisk bidrar til å sette mot i soldater. Vi fordømmer voldtekt fordi voldtekter krenker rettighetene til de kvinnene som blir utsatt for dem:

Rape is a crime, in war as in peace, because it violates the rights of the women who are attacked. To offer her as bait to a mercenary soldier is to treat her as if she were not a person at all but a mere object, a prize or trophy of war. It is the recognition of her personality that shapes our judgement (*ibid.*: 134).

Walzer vil med andre ord forankre absolutte grenser i en teori om rettigheter. Forbudet mot slike handlinger som voldtekt og drap på sivilbefolkningen er et spørsmål om rettigheter, sier Walzer. Og denne gangen er det den individuelle, snarere enn den kollektive, formen for rett til liv og frihet som står på spill. Måten en krig føres på, er rettmessig dersom den ikke krenker rettighetene til det folket den er rettet mot. Walzer formulerer dette prinsippet på følgende måte: «No one can be forced to fight or to risk his life, no one can be threatened with war or warred against, unless through some act of his own he has surrendered or lost his rights» (*ibid.*: 135). I utgangspunktet innebærer dette prinsippet at en skiller skarpt mellom stridende på den ene siden og ikke-stridende på den andre: Mens de stridende kan angripes når som helst, kan de ikke-stridende aldri angripes. Walzer forankrer denne distinksjonen i prinsippet om rettigheter. Med utgangspunkt i en utlegning om hvordan rettigheter oppnås og mistes, foretar han en forsiktig revidering av den tillatelsen som gjelder de stridende og det forbudet som gjelder de ikke-stridende.

Den vanskelige geriljakrigen: Tilsløring av distinksjonen mellom stridende og ikke-stridende

Distinksjonen mellom stridende og ikke-stridende ligger også til grunn for Walzers drøfting av geriljakrig. Geriljakriger tilslører dette skillet, påpeker Walzer. For det første opptrer geriljakrigere ofte som sivile. For det andre bor de blant sivilbefolkningen. Og for det tredje vil en vellykket geriljakrig ofte ha betydelig støtte fra sivilbefolkningen. Alt dette bidrar til at det ikke lenger er mulig å skille de stridende fra de ikke-stridende, sier han. Og hva består de ikke-stridendes immunitet i når geriljaen lever midt blant sivilbefolkningen? Eksempelet Walzer viser til i drøftingen av dette spørsmålet, er USAs såkalte «rules of engagement» i Vietnam. Disse reglene ble utviklet som et svar på spørsmålet om hvordan en kan minimere sivile tap under nettopp slike betingelser som ble beskrevet over. Hensikten med de såkalte «rules of engagement» var å *tvinge* frem et skille mellom de stridende og de ikke-stridende, og middelet var terror. Walzer refererer reglene slik: (1) En landsby kunne bli bombet eller utsatt for et granatangrep uten forutgående advarsler dersom amerikanske styrker hadde blitt utsatt for beskytning som stammet fra den aktuelle landsbyen. Denne regelen bygget på en antakelse om at landsbyboerne var i stand til å forhindre at deres landsby ble brukt som base for angrep. (2) Enhver fiendtlig landsby kunne bli bombet eller utsatt for granatangrep dersom befolkningen på forhånd hadde blitt advart om at et angrep var nær forestående. Sivilbefolkningen ble dermed gitt muligheten til å bekrefte sin ikke-stridende identitet ved å kaste geriljaen ut av landsbyen, eller selv forlate sine hjem. I praksis viste det seg at mange ikke flyktet før etter at angrepene var startet, enten fordi de ikke forstod advarslene, eller ikke tok dem alvorlig. Noen ganger ble sivilbefolkningen derfor ikke gitt dette valget overhodet, men i stedet tvangsflyttet fra områder amerikanerne antok var under Vietcongs kontroll. Under slike betingelser ble den tredje regelen virksom: (3) Når tvangsflyttingen av sivilbefolkningen var fullført, kunne landsbyen og de umiddelbare omgivelsen når som helst angripes uten forutgående advarsler. Det ble antatt at disse deportasjonene hadde blottlagt fienden, og at den gjenværende befolkningen kun bestod av medlemmer av geriljaen og folk som sympatiserte sterkt med geriljaen.

De amerikanske «rules of engagement» evnet ikke å forhindre massive sivile tap under Vietnamkrigen. Noen ganger ble det ikke gitt noen advarsler overhodet, eller advarslene ble gitt skriftlig i form av flyveblader, noe som forutsatte leseferdigheter. Mange

sivile ble etterlatt i landsbyene etter at deler av befolkningen hadde blitt tvangsflyttet, eller sivilbefolkningen hadde rett og slett ikke noe sted å flykte til. Alle disse faktorene er naturligvis viktige for å forklare hvorfor disse reglene ikke ble effektive. Den viktigste grunnen er imidlertid en helt annen, hevder Walzer. Den viktigste grunnen til at disse reglene ikke evnet å tvinge frem et skille mellom stridende og ikke-stridende var nemlig graden av folkelig oppslutning om vietconggeriljaen. Den vietnamesiske landsbybefolkningen identifiserte seg så sterkt med geriljaens målsettinger at det var umulig å få sivilbefolkningen til å rømme eller kaste geriljaen ut av landsbyene. Når ordinære soldater er overbevist om at gamle menn, kvinner og barn er deres fiender, kan en bare føre krig ved systematisk å drepe sivilbefolkningen, eller ødelegge samfunnet og kulturen deres. Og en slik krig verken kan eller bør utkjempes, sier Walzer:

The war cannot be won, and it should not be won. It cannot be won, because the only available strategy involves a war against civilians; and it should not be won, because the degree of civilian support that rules out alternative strategies also makes the guerrillas the legitimate rulers of the country. The struggle against them is an unjust struggle as well as one that can only be carried on unjustly (1977: 195-196).

Spørsmål knyttet til krigens mål og krigens midler – *jus ad bellum* og *jus in bello* – koples her sammen i Walzers engasjerte kritikk av USAs engasjement i Vietnamkrigen.

Avslutning

Vietnamkrigen bidro til en generell revitalisering av interessen for normative spørsmål i internasjonal politikk, men førte selvsagt spesielt til en oppblomstring av interessen for normative spørsmål om krig og krigføring. I dag kan det synes som om berettigelsen av normativ argumentasjon om krig og krigføring tas for gitt. Det synes også å være stor grad av enighet om at ikke-intervensjonsprinsippet legitimt kan settes til side under bestemte betingelser. Uenigheten omkring ikke-intervensjonsprinsippetets legitime rekkevidde knytter seg snarere til spørsmålet om hvorvidt normative hensyn taler for eller mot at en slik tilsidesettelse kun skjer i de tilfellene der Sikkerhetsrådet har autorisert bruk av militær makt. Motstanden mot humanitære intervensjoner er også tuftet på problemene med å få verifisert påstander om systematiske brudd på menneskerettighetene, og ikke minst skepsis til at væpnede styrker

er et effektivt middel i kampen mot brudd på menneskerettighetene. Den teknologiske utviklingen har imidlertid ført til at Walzers kopling mellom spørsmål knyttet til krigens mål og krigens midler er høyaktuell. Dette ble ikke minst synliggjort i Kosovokrigen. NATOs ønske om å unngå egne tap gjorde at virkemidlene ble begrenset til bombing fra store høyder, noe som gjorde det vanskelig å unngå omfattende skader på sivile mål. Walzers påstand om at de midlene vi velger å ta i bruk i en krig kan være så moralsk kostbare at målet må oppgis, synes derfor å være en relevant påminnelse også i dag.

[1.00] Forum for Development Studies

Edited by Olav Stokke

Forum bringer artikler (på engelsk) om bistandspolitikk, Nord-Sør-forhold og den tredje verden. To nummer i året.

Introduction

Olav Stokke

**Dilemmas of Fiscal
Decentralisation: A Study
of Local Government
Taxation in Tanzania**

*Odd-Helge Fjeldstad and
Joseph Semboja*

**The Adaptation of Quasi-
Citizens to Political and
Social Marginality: Farm
Workers in Zimbabwe**

Arild Schou

**Comparing Market-
Oriented Reforms of
State-Owned Companies
in Africa**

Gunnar Guddal Michelsen

**Constraints and
Opportunities for 'Community
Participation' in the Manage-
ment of the Lake Victoria
Fisheries**

*Eirik G. Jansen, Richard O.
Abila and John P. Owino*

**Debate:
Sigurd Skirbekk and the
Universal Declaration of
Human Rights: Wrong Target
for Justified Concerns**

Asbjørn Eide

**Good Intentions and
Unintended Consequences:
Relations between the UDHR,
New Liberalism and New
Challenges**

*Sigurd N. Skirbekk
Statistics – the Development
Researcher's Guilty Secret
Desmond McNeill*

Utgiver: Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Abonnement: NOK 150 (i Norden)
No. 1-2000: NOK 80 + porto/eksp.

Tel: [+ 47] 22 05 65 00
Fax: [+ 47] 22 17 70 15
E-post: pub@nupi.no
Internett: www.nupi.no

Postadresse: Postboks 8159 Dep.
0033 Oslo
Grønlandsleiret 25

Sovjetiske eliter

The Soviet Elite from Lenin to Gorbachev. The Central Committee and its members, 1917-1991

Evan Mawdsley & Stephen White

Oxford: Oxford University Press 2000. 323 s.

ISBN 0-19-829738-6

Opp gjennom årene er det blitt gjort en rekke forsøk på å fange inn sovjetsystemets indre dynamikk på elitenivå. Tilhengere av den totalitære skolen, slik som Zbigniew Brzezinski, har forfektet et syn på Sovjetunionen som et samfunn uten elitedissens. De noe mer nyanserte kremlologene utviklet en egen vitenskap rundt de konturene av patron–klient-forhold man kunne skimte på toppen av Lenin-mausoleet. Etter Sovjetunionens sammenbrudd og åpningen av tidligere stengte arkiver har man imidlertid fått et helt annet nyanisert bilde av hvilke prosesser som foregikk i de sentrale maktstrukturene i Sovjetunionen, og det er denne tilgangen som danner grunnlaget for Evan Mawdsley og Stephen Whites nye bok om sovjeteliten.

Mawdsley og White tar utgangspunkt i en definisjon av den sovjetiske eliten som medlemmene av Kommunistpartiets sentralkomité. Riktignok vedgår de at sentralkomiteen aldri var noen sterk, selvstendig politisk aktør. Til tross for den omfattende rollen komiteen var tiltenkt ifølge samtlige partistatutter opp gjennom sovjetperioden, var den på grunn av møtefrekvens, og etterhvert også størrelse, uegnet som organ for policyutforming. Det som er viktig for Mawdsley og White, er imidlertid at komiteens *medlemmer* var sentralt plasserte personer. Med unntak av enkelte symbolrepresentanter som budeier og stålarbeidere, som etterhvert fikk innpass i sentralkomiteen under den populistiske Khrustsjov, var det i hele sovjetperioden slik at medlemskap i sentralkomiteen i stor grad var jobbavhengig. En rekke stillinger innen parti- og statsapparat på sentralt og regionalt nivå gav automatisk medlemskap i sentralko-

miteen *ex officio*. Det er dermed ikke sentralkomiteens egentyngde, men det utvalg av det sovjetiske lederskap som hadde sete i den, som gir grunnlag for Mawdsley og Whites elitedefinisjon.

For å analysere graden av elitekontinuitet, opererer Mawdsley og White med fire generasjonskohorter: 1. generasjon (født før 1900), 2. generasjon (født mellom 1901 og 1920), 3. generasjon (født mellom 1921 og 1940) og 4. generasjon (født etter 1940). Gjennom de første seks, kronologisk orienterte kapitlene følger forfatterne disse fire generasjonenes rolle i sentralkomiteen fra revolusjonen og frem til oppløsningen av Sovjetunionen. En komparativ analyse gjøres av utdannelsesnivå, alders- og etnisk sammensetning, rekrutteringsprosesser osv.

Forfatterne identifiserer to avgjørende brudd i det de ellers oppfatter som en stor grad av generasjonskontinuitet, om ikke nødvendigvis personkontinuitet. Det første bruddet kommer under Stalin: Av 139 sentralkomiteemedlemmer valgt inn i 1934, ble 98 arrestert og skutt under terroren i 1937–38. Her forsvant store deler av de gamle bolsjevikene rundt Lenin så vel som Stalins egne håndplukkede menn. Utrenskningene banet vei for en generasjon som, til tross for store personellutskiftninger i forbindelse med Khrusjtsjovs vekst og fall, skulle sitte ved makten frem til begynnelsen av 1980-tallet. Det er i det hele tatt et iøynefallende trekk ved sovjeteliten hvor effektivt denne såkalte Brezjnev-generasjonen greide å befeste sin stilling. Etterhvert som denne generasjonen eldes, stiger gjennomsnittsalderen i sentralkomiteen: Mens det var 39 i 1939 var det gjennomsnittlige sentralkomiteemedlem i 1980 62 år, dvs. over den gjennomsnittlige pensjonsalderen i Sovjetunionen.

På grunn av forgubbingen slipper ikke Mawdsley og Whites 3. generasjon, Gorbatsjov-generasjonen, for alvor inn i sentralkomiteen før på 1980-tallet. Dette blir den tapte sovjetgenerasjonen – etter å ha dominert sentralkomiteen under første fase av glasnost og perestrojka, er den allerede passé i 1990, da den blir utmanøvrert av etterkrigsgenerasjonen. Kaderutskiftningen under Gorbatsjov overgår til og med Stalins (dog med den forskjell at man blir pensjonert, ikke skutt). I et forsøk på å revitalisere Kommunistpartiet skiftes 88 prosent av sentralkomiteemedlemmene som ble valgt i 1986 ut fire år senere. Gorbatsjov bryter også med *ex officio*-prinsippet og åpner opp for reelle valg, men for sent: Den «nye» partieliten under Gorbatsjov blir ikke den reformkraften generalsekretæren hadde håpet. Gorbatsjov gir dermed opp partiet og vender seg til staten idet han lar seg velge til president – og resten er historie.

I de to siste kapitlene forlater Mawdsley og White delvis den snevre definisjonen av eliten som sentralkomitémedlemmer og ser på nomenklatura-eliten generelt idet de søker å belyse hvorvidt sovjeteliten var en privilegert elite (man regner at om lag en halv million stillinger ble regulert via nomenklatura-listene). Her slipper forfatterne den tall- og faktabaserte fremstillingen til fordel for mer tilfeldig og til dels anekdotisk materiale. Vi får høre om et institusjonalisert system av egne butikker, sanatorier og skoler for partieliten og dens familier så vel som mer sensasjonspreget stoff av typen «fabrikkdirektør bygger privat bordell for midler som skulle ha vært brukt til sanitæranlegg for arbeiderne».

At enkelte var likere enn andre i Sovjetunionen, har lenge vært kjent, men det er interessant å følge Mawdsley og White når de beskriver hvilke uskrevne lover som gjaldt for hvordan eliten kunne te seg. En illustrerende episode refereres fra Gorbatsjovs biografi: Da Gorbatsjov ble utnevnt til politbyråmedlem i 1979, inviterte han sin tidligere venn Jurij Andropov på middag, hvorpå denne høflig, men bestemt avsto: «Ellers vil sladderen begynne å gå i morgen: Hvem? Hvor? Hvorfor? Hva diskuterte de?» Luksus og hedonisme var tillatt, men den lammende frykten for konspirasjoner gjorde at personlige bånd utenfor partiet ble sett som tabu. Kaderstabilitet, ja, men i et atomisert samfunn.

I sluttkapitlet ser Mawdsley og White på elitens tilpasningsevne i det postsovjetiske Russland. Ifølge forfatternes undersøkelse synes politisk kapital fra perestrojka-årene ikke å ha vært spesielt konvertibel i overgangen fra ettpartisystem til et mer demokratisk regime: Av de til sammen 831 medlemmene av de to siste sentralkomiteene (valgt i henholdsvis 1986 og 1990) ble bare 22 valgt inn i de to første statsdumaene (i 1993 og 1995). Langt mer vellykket var den tidligere elitens – og her har igjen Mawdsley og White utvidet eliten til å gjelde nomenklaturaen generelt – forsøk på å konvertere tidligere makt til økonomisk velstand. Forfatterne ser spesielt på den såkalte Komsomol-økonomien som vokste frem med partiets velsignelse på 1980-tallet, hvor man finner navn som man senere møter igjen blant de såkalte oligarkene på 1990-tallet.

Mawdsley og White har satt seg selv et ambisiøst mål: å skrive en kollektiv biografi for den sovjetiske politiske eliten gjennom 74 år med kommuniststyre. Resultatet er en bok spekket med detaljinformasjon og tall. Det er derfor befriende at man i hvert kapittel også får presentert mennesker av kjøtt og blod: I hvert av de kronologiske kapitlene møter vi to til tre sentralkomitémedlemmer som

er plukket ut som mer eller mindre typiske eliterepresentanter for sin generasjon. Dette er ikke nødvendigvis navn som går igjen i historiebøkene, men et utvalg partiledere av 2. echelon – fra gammelbolsjeviken Nikolaj Krestinskij, en av Lenins våpendragere, til Komsomol-lederen Viktor Misjin, som kom inn i sentralkomiteen under Gorbatsjov. Gjennom biografiene som rulles opp, innser man at dette ikke var en enhetlig elite, men individuelle skjebner som utgjorde brikker i et større spill.

Oppe i alle navn, tall og kvantitative sammenligninger finnes det dessverre også en til tider litt generende tendens til å gjenta tidligere argumenter, faktaopplysninger og sitater. Tredje gang man får forklart at Polina Zjemtsjusjtjina, statsminister Molotovs kone, ble arrestert og forvist under Stalin, virker dette snarere irriterende enn opplysende. Disse innvendingene til tross, det rike arkivmaterialet, og ikke minst eliteintervjuene – Mawdsley og White har i samarbeid med russiske kolleger intervjuet om lag 90 tidligere sentralkomiteemedlemmer – gjør at boken uansett kommer til å inngå som et standardverk om sovjeteliten.

Helge Blakkisrud,
leder av Russlandssenteret ved NUPI

Den virtuelle krigen i Kosovo

Virtual War. Kosovo and Beyond

Michael Ignatieff

London: Chatto & Windus 2000. 226 s.

Et drøyt år etter NATOs luftkrig i Jugoslavia har tiden for ettertanke inntatt det internasjonale tidsskrift- og bokmarkedet. I en flom av analyser og påstander om alt fra folkerettens endelikt til humanismens triumf har én bok stukket seg frem. Boken heter *Virtual War*. Forfatteren er den canadiske filosofen og forfatteren Michael Ignatieff, kjent blant annet som spaltist i tidsskriftet *The New Yorker*, og for bøker om politisk filosofi og østeuropeisk nasjonalisme.

Ignatieff har formidlet og kommentert krigen på Balkan i nesten ti år. Han har operert som øyenvitne for BBC, som tilbakelemt London-intellektuell, og som offentlig støttespiller for Tony Blair og Bill Clintons doktrine om den «humanitære krigen». *Virtual War* bærer i seg alle disse sidene ved Ignatieffs tiårige beskjeftigelse med Balkan. Boken er en journalistisk reportasjebok om NATOs 78 dagers luftkrig mot Jugoslavia så vel som en kritisk analyse av 1990-tallets sammenkobling av militærmakt og menneskerettigheter. Først og fremst er *Virtual War* allikevel en bok om hvordan digitale medier, dataprogrammer og høyteknologiske våpen var med på å uvirkeliggjøre krigen i Kosovo. Temaet er ikke helt nytt. For noen år tilbake gjorde for eksempel franskmannen Jean Baudrillard furore da han med henvisning til Golfkrigen hevdet at CNN ikke bedrev informasjonsformidling, men tvert imot omgjorde krigen til uvirkelig fjernsynsunderholdning.

Fullt så langt går ikke Ignatieff. Hans formål er da heller ikke å si så mye om mediernes formidling av Kosovo-krigen. Ignatieffs hovedinteresse er å forstå hva som skjer med et samfunns moralske refleksjonsevne og demokratiske kontroll av tvangsmakt når kriger utkjempes som om de var simuleringsspill à la Playstation. For Ignatieff representerte NATOs luftkrig mot Jugoslavia en epokegjørende begivenhet i vestlig krigføring. Kosovo var åstedet for historiens første «virtuelle krig». Det var en krig som (fra NATOs side) ble utkjempet av knapt 1500 piloter, en krig hvor befolkningen ble mobilisert som tilskuere, ikke som deltakere, og hvor ingen av NATOs soldater kom nærmere slagmarken enn 15 000 fot. Det var en krig som var dødsens alvorlig for dem som ble angrepet, men som angikk oss andre som en emosjonell opplevelse like intens og grunn som en fotballkamp. Og kanskje viktigst: I motsetning til gammeltdagse kriger som handler om overlevelse og strategiske interesser, var krigen i Kosovo en krig om verdier. Verdier vi er villige til å drepe for, men uten vilje til å ofre våre egne eller våre soldaters liv.

Ignatieffs oppsummering av NATOs «Operasjon allierte styrker» er en spissformulering med et bestemt siktemål. Siktemålet er å belyse det han mener er en urovekkende tendens i amerikansk og europeisk utenrikspolitikk, nemlig ideen om den risikofrie og kirurgiske «menneskerettighetskrigen». På tankeplanet var Kosovo en slik krig. Politikerne var villige til å bruke massiv militærmakt for å håndheve fundamentale menneskerettigheter, men bare under forutsetningen om at man skulle unngå tap av egne soldater. Ignatieff mener at en slik sammenblanding av ultimate virkemidler og mini-

mal risiko viste seg å ha en rekke urovekkende bivirkninger. For det første: Det styrende prinsipp for de militær beslutningene som ble tatt under Kosovo-krigen – om det dreide seg om bruk av bakkestyrker eller lavtflygende helikoptre – var å unngå tap av egne soldater. Dette forhindret NATO fra å bekjempe serbiske styrker direkte. For å lykkes ble NATO derfor tvunget til å bevege seg nedover skalen fra militære til sivile mål. Og først da NATO angrep den sivile infrastrukturen i Beograd, ble tomahawkdiplomati effektivt. For det andre: Når krig blir uvirkelig, og når krig framstår som et virkemiddel uten risiko for en selv, hva skjer da med etablerte moralske og politiske barrierer mot bruk av tvangsmakt? For Ignatieff er lærdommen fra Kosovo at avansert militærteknologi gjør krig uvirkelig både for soldatene, opinionen og beslutningstakerne, og uvirkelighet har alltid en tendens til å viske ut moralsk bevissthet.

Ignatieff var selv en forsvarer av NATOs luftkrig mot Jugoslavia. Dette gir boken et spenn som hever den over flommen av debattbøker for eller mot NATO. Dessuten: Ignatieff er en eminent journalist. Konflikten i Kosovo formidles gjennom en serie presise portretter av krigens viktigste aktører. Her treffer vi superdiplomatene Richard Holbrooke i skytteltrafikk mellom europeiske hovedsteder med jazzmusikken som forbilde for sin diplomatiske arbeidsmetode. Og i Brussel møter vi krigens øverste befal, general Wesley Clark, der han sitter i sin kommandosentral med en 54 tomers videoskjerm som utsyn og et konsollbord som våpen, og peker ut militære mål på en slagmark hundrevis av kilometer unna. Til slutt tar Ignatieff oss med til Beograd. I en liten leilighet sitter vi sammen med en serbisk venn som ikke greier å skjule sin bitterhet over hvordan NATOs krig har gjort ham til den nasjonalisten han har brukt hele sitt voksne liv på å bekjempe.

Virtual War er en god blanding av nærgående journalistikk og kritisk essayistikk. Det er en bok om hvordan moderne presisjonsvåpen gjør det mulig å omdefinere militærmakt til et diplomatisk virkemiddel, og om hvordan teknologien forleder oss til å se krig som en kirurgisk skalpell. Og i sentrum av det hele har Ignatieff plassert ett stort spørsmål: Er det å gå til krig for menneskerettigheter uten vilje til å ofre egne liv ganske enkelt en moralsk selvmotsigelse?

Henrik Thune,
forsker, NUPI

Summaries

The Second Gulf War

By Henrik Thune

Two years after British and American warplanes tried to teach Baghdad a lesson for defying United Nations arms inspections, the arms inspectors are still not back in Iraq.

This article discusses the stand-off between the international society and Iraq after the Operation Desert Fox in December 1998. It focuses on two aspects of the conflict: On the one hand the tension between the permanent members of the UN Security Council on the future of the nine-year old S.C. resolution 687, and, on the other, an apparent shift in the US Iraq policy – the Clinton administration's final retreat from a policy of making the UN a focal point of its policy.

Internasjonal Politikk 58 (3) 2000: 327-355

Heading Towards Dangerous Terrorism?

By Brynjar Lia

The article gives a broad survey of recent trends in terrorism and briefly discusses the potential for weapons of mass destruction terrorism. The report also touches upon the possible relationship between terrorism and participation in peace support operations, and the potential of sabotage by terrorist groups against the petroleum sector. In the light of recent debate on emerging threats associated with critical infrastructure and information systems, this report surveys the debate on cyberterrorist threats against such infrastructure. It further discusses to what extent civilian infrastructure has been targeted by terrorist groups in the past, based on a number of statistical surveys of terrorist attacks. The article argues that civilian infrastructure has rarely been targeted by terrorist groups in peace time. Although the potential for attacks against civilian in-

frastructure cannot be excluded, such sabotage attacks are generally much more likely in an internal civil-war situation than in peace time. The article concludes by recommending more attention to measures aiming at preventing mass-casualty terrorism, which has become somewhat more prevalent over the past decades.

Internasjonal Politikk 58 (3) 2000: 357-383

What Determines the Composition of Currency Areas?

On the Necessity of Trust between the Partners of Monetary Unions

By Ole Bjørn Røste

A currency area is a geographic area where one particular currency is used. The theory of optimum currency areas (OCAs), initiated by Mundell in 1961, is the standard tool used to evaluate the advisability of the extent of currency areas. According to the theory, an optimum design can be achieved by balancing the macroeconomic stabilisation costs and microeconomic benefits that would result from enlarging a particular currency area. The OCA theory accounts for the economic costs associated by currency area delimitation. Still, it cannot account for the composition of actual currency areas – often relatively large and delimited by administrative and political, not economic, boundaries. That most currency areas coincide with single nation states suggests that political factors strongly impact on currency area design. Generally, the introduction of a common currency entails uncertain, potentially far-reaching consequences that cannot be fully regulated by formal agreements. Thus, a high level of mutual trust will be required between governments that contemplate monetary unification. The establishment of the European monetary and economic union (EMU), a rare example of a multinational currency union, is used as an illustration.

Internasjonal Politikk 58 (3) 2000: 357-383

Acid Rain in Europe and Asia

By Valter Angell

What can Asian countries learn from European experiences in combating acid rain pollution and how can they avoid repeating our mistakes?

The author gives an assessment of this highly complex problem area, with special focus on the importance of positive interaction between scientific milieus and political decision-makers.

Internasjonal Politikk 58 (3) 2000: 357-383

The United States and Cuba – From Confrontation to Cooperation?

By Hilde Salvesen

The article focuses on relations between the USA and Cuba in the 1990s and examines the possibilities for a *rapprochement* between the two countries.

The 1990s were characterised not only by a tough confrontational line between the USA and Cuba but also by some successful attempts at cooperation between the two governments.

The confrontational policy during the 1990s was maintained as a result of the influence of hardliners in both countries. In the USA, members of Congress and Cuban–American organisations were able to use strategic opportunities to push through new legislation that tightened the embargo. And in Cuba, a hard-line position resulted in the shooting down of two US civilian planes in February 1996.

However, there have also been a number of successful cooperation attempts, such as migration accords and an agreement to combat drug trafficking. These developments indicate that the two governments are willing to cooperate on issues considered important by both.

The largest barrier to enhanced cooperation is the persistence of the embargo. The first signs of a softening of the embargo came in the beginning of January 1999, when President Clinton endorsed several measures, like establishing direct flights, increase of money transfers to private persons and organisations and humanitarian aid. There is now a growing momentum in the US Congress to lift the ban on sales of food and medicine to Cuba.

Recent developments in the USA indicate that an important shift is taking place with regard to the policy on Cuba. Emphasis is moving away from Cuban–American organisations towards trade and agricultural interests. This may provide impetus for a gradual lifting of the sanctions.

Internasjonal Politikk 58 (3) 2000: 435-448

Haiti – Moving towards Democracy ?

By Johan Hindahl

The article provides an overview of the political development in Haiti since 1957, with special attention to the development since the fall of the dictator Jean-Claude Duvalier (Baby Doc) in 1986. Since then, the situation has vacillated between dictatorship and democratisation.

The elections in 1990 were won by the radical Catholic priest Jean-Bertrand Aristide and the Lavalas movement. He made some reforms as president, but was ousted by a military coup in September 1991.

The military government was responsible for the killing of between 2,000 and 3,000 people. It was forced to step down by international pressure and the arrival of U.S. military troops in September 1994, and Aristide came back to power.

In 1995, for the first time in the history of Haiti, an elected president stepped down to let another elected president be sworn in. The new president, René Préval, was a close associate of Aristide. Since 1997 there has been much turmoil in the political development in Haiti. Finally, in March 1999, there was an agreement between Préval and some of the opposition parties to have elections. These elections were finally arranged in May and July. The official results show an overwhelming victory for the party of Aristide, Lafanmi Lavalas, but the results are disputed by the opposition parties. The Organisation of American States, OAS, contested the formula to determine winners of the parliamentary elections.

Internasjonal Politikk 58 (3) 2000: 449-454

NUPI på nettet



Forskere ved Russlandssenteret vil i denne spalten kommentere den politiske utviklingen i Russland.

- Militærreform i Russland
- Tragedien Kursk
- Putins nye «øyne og ører» i regionene



I amerik@brev kommenterer Svein Melby ukentlig spørsmål som står sentralt i den amerikanske politiske debatt.

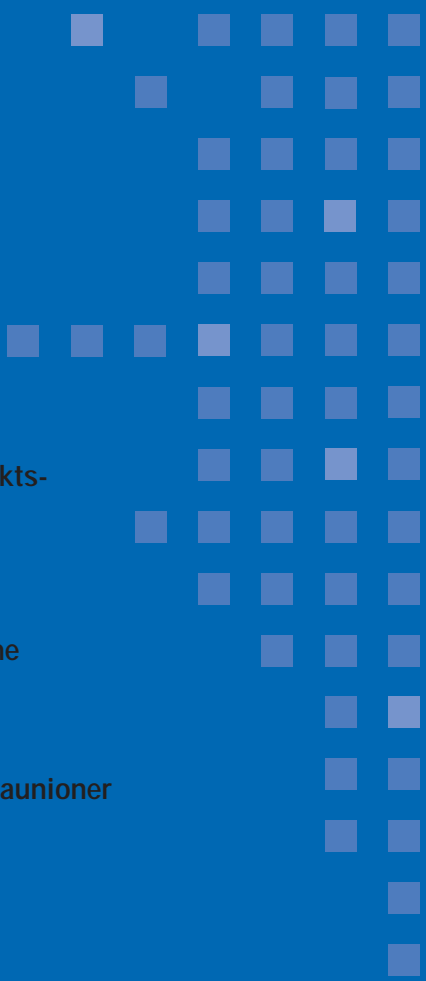
- Valgsystemet - kort repetisjonsøvelse
- Statsviterne har talt: Gore vinner
- Gore - nå som populist



Hver fjortende dag vil forskere ved FN-programmet skrive en kommentar om dagsaktuelle tema.

- Norsk sjef i KFOR
- Noreg i Tryggingrådet. Kva vil vi der?
- Zimbabwes valg

www.nupi.no



**Den andre Golfkrigen – om sanksjoner og stormakts-
rivalisering i Irak**

Henrik Thune

**Mot nye og farlegare formar for terrorisme?
Trender og utviklingstrekk ved moderne terrorisme**

Brynjar Lia

**Hva bestemmer utformingen av valutaområder?
Om betydningen av tillit mellom partnerne i valutaunioner**

Ole Bjørn Røste

Sur nedbør i Europa og Asia

Valter Angell

Aktuelt

USA og Cuba – fra konfrontasjon til samarbeid?

Hilde Salvesen

Haiti – på vei mot demokrati?

Johan Hindahl

Det 20. århundres klassikere

**En apologi for normativ argumentasjon om krigføring
Michael Walzers *Just and Unjust Wars:*
*A Moral Argument with Historical Illustrations***