

WTO etter Seattle

Ideologisk fyrstårn trenger politisk bærekraft

Helge Hveem
(f. 1941)
er professor i
statsvitenskap
ved UiO.

Introduksjon

Ministerrådsmøtet i Verdens Handelsorganisasjon (WTO) i Seattle på tampen av 1999 var en ventet fiasko. Dette møtet behandlet et utkast til vedtak som var overfylt med parenteser. Som kjent er dét ikke helt uvanlig i multilaterale forhandlinger. Men i dette tilfellet står vi overfor et komplisert tilfelle der flere faktorer sammen bidro til problemet.

Når fiaskoen var ventet, er det fordi disse faktorene samlet gjorde det umulig å få til det vedtak man tok sikte på – en ny såkalt *Milennium-runde* med forhandlinger. Dette skulle man tro har vært klart for de fleste av aktørene lenge før møtet ble holdt. Når man likevel gjennomførte det, var det enten i et håp om at USAs styrende hånd skulle lose et resultat i land, eller at det skulle skje et under. Eller kanskje visste mange at sjansene var små, men kjørte møtet gjennom fordi det var for sent å snu. Men noen kan også ha gjennomført møtet ut fra helt andre motiver enn det å oppnå et forhandlingsresultat. Et ønske om å bruke møtet i amerikansk innenrikspolitikk kan være ett slikt motiv.

Mitt formål er å belyse årsakene til fiaskoen og ikke minst drøfte forutsetninger for at de kan bøtes på. For å dekke dette formålet tilstrekkelig grundig burde jeg ha gitt en fyldigere framstilling av selve sakskomplekset, dels de mer overordnede og dels de sektorpregede saker og bakgrunnen for dem. Dette er imidlertid noe jeg av

Revidert og utvidet versjon av et foredrag holdt på Statskonsults seminar 7. april 2000, «WTO og Seattle-møtet: Videreutvikling eller stagnasjon for det internasjonale handelssystemet?» Jeg takker Knut Nustad, Jonas Vevatne og en anonym leser for nyttige kommentarer til utkastet.

plasshensyn for det meste må ta for gitt.¹ Formålet med bidraget er heller ikke primært av teoretiserende karakter, selv om noen forslag i så måte framsettes.²

Fiaskoen i Seattle er mer et *symptom* på dyperegående problemer som WTO står overfor, enn selve årsaken til dem. Seattle-møtet kjørte WTO inn på et sidespor. Toget stanset. Et stykke inn i år 2000 kom forhandlingene om internasjonal handel med tjenester i gang igjen som forutsatt, mens landbruksforhandlingene (pr. september) ikke er i gang. Bare de mest naive kan mene at dette ikke er en krise.

Hvilke er forutsetningene for å få WTO-forhandlingene tilbake på skinnene? Slike forutsetninger ligger selvsagt i selve institusjonen, men også i stor grad utenfor den. De ligger ikke minst på det kognitive eller *konstitutive* plan, blant annet i en forståelse av globaliseringsprosessen og dens krav til regulering. De ligger i hvordan ulike aktører med *makt* i det internasjonale systemet opptrer strategisk i forhold til globaliseringen og til institusjonene. Endelig finnes de ved å analysere samspillet mellom forhandlinger på det internasjonale og dragkamper på det nasjonale plan.

Sammenfattet kan man si at forutsetningene ligger i problemet med *legitimering* av WTO. Organisasjonen er et ideologisk fyr-tårn for økonomisk globalisering, men mangler politisk bærekraft. Skal denne ubalansen rettes opp og organisasjonen kunne innta den posisjon Uruguay-runden og Marrakesh-avtalen har gitt den mandat til å etablere, må den endre seg på vitale punkter.

I årsakene til Seattle-fiaskoen ligger også kildene til reform

Vi kan identifisere tre klasser av forklaringer på de problemer WTO havnet i: de politiske, de institusjonelle og de kognitive eller idémessige.

1 For en innføring i bakgrunnen for WTO og organisasjonens første år vises det til utvalgte artikler i Hurrell & Woods (red.) (1999) og i Melchior & Norman (red.) (1998) og for de juridisk-legale spørsmål til bl.a. Jackson (1999) og Fauchald (2000).

2 For en mer generell innføring vises leseren til Hveem (1996).

Politiske forklaringer

Blant de åpenbare grunnene til Seattle-fiaskoen ble et par allerede nevnt offentlig av daværende utenriksminister Knut Vollebæk på tampen av ministermøtet. Det gjelder to årsaker som faller på verdslandet USA og som vi litt forenklet kan si tilhører typen *innenrikspolitiske* faktorer. Den ene var dårlig møteledelse eller kanskje snarere *gal lederstrategi* for møtet. Det virker som om den amerikanske forhandlingslederen, Charlene Barshefsky, overførte sin harde tautrekkingslinje fra bilaterale handelsforhandlinger, sist med Kina, på de multilaterale i WTO. Linjen har gitt mange suksesser for USAs diplomati. Men en strategi med suksess i bilaterale gir ikke automatisk suksess i multilaterale forhandlinger. Ett av poengene med multilateralisme er jo nettopp at den skal beskytte partene mot rå muskelkraft som normalt har et større spillerom i bilaterale forhandlinger.

USA har fortsatt betydelig makt, men hegemonmakt av den ubestridte typen det nøy under GATTs første tiår, har det ikke. Det er i hovedsak to grunner til det. For det første utgjør EU en så tung handelspolitisk aktør at USA så langt muskelkraften rår, i det minste må se seg selv som en del av et styre av to – et *duopol*. Men den andre grunnen finner vi i det faktum at muskelkraften ikke rår fullt ut. Regelanvendelse er, som jeg skal komme tilbake til, blitt et sterkere element i takt med innmarsjen av nye parter til avtalen. De nye medlemmer gir større styrke bak forutsetningen om at vedtak skal fattes med konsensus.

Kommentarer etter Seattle-møtet, ikke minst fra avisers side, har i stor grad oversett motsetningen som ligger i at både muskelkraft og konsensusstyre – hierarki og demokrati – faktisk *begge* anvendes i WTO-prosessene. Journalistene reflekterer her for så vidt de oppfatninger som gjelder i Washington og Brussel. WTO har kanskje mer enn det tidligere GATT vært dominert av *strategiske forhandlinger mellom de to økonomiske stormaktene*. Tautrekkingen mellom dem preger ikke bare selve forhandlingsprosessen, men både dagsorden og utforming av forslag. Men det er altså ikke en tilstrekkelig betingelse for at WTO skal komme på skinnene igjen at de økonomiske stormaktene er enige. Dette kommer jeg tilbake til.

Den andre årsaken til fiaskoen er at Seattle-møtet ble integrert i den nettopp påbegynte *amerikanske valgkampen*. Nå kan det med stor rett hevdes at handelspolitikk alltid er innenrikspolitikk. Kravet om å kople arbeidsstandarder til handelsadgang er en flaggsak for amerikanske fagforbund og dermed for demokratene. Det

er samtidig ett av de krav u-landene går sterkest imot og som derfor er mest ømtålig. President Clintons bruk av gatedemonstrasjonene til støtte for kravet ble av u-landsgruppen oppfattet som en ikke bare udiplomatisk, men kynisk bruk av makt fra vertskapets side. For Clinton dreidde det seg om et sikkert velment forsøk på å hjelpe visepresident Al Gore til å overta etter seg i januar 2001.

Det faktum at hegemonmakten lenge har vært utfordret av EU og til dels også Japan og de «nyindustrialiserte» land, har bidratt sterkt til å endre dens strategi. Ifølge den såkalte «hegemoniske stabilitetsteorien» er et stabilt frihandelssystem avhengig av at det finnes en hegemon – én hegemonmakt. Teorien mener å kunne forklare den lange vekstperioden i etterkrigstiden ved å peke på USAs rolle som lederen av det liberale internasjonale økonomiske system. Ledermakten påtok seg byrder ved å etablere systemet, illustrert ved Marshall-hjelpen, og ved at man lot land under gjenoppbygging kjøpe amerikansk teknologi og få selge til det store amerikanske markedet.

Teorien er med rette blitt kritisert.³ En av de kritiske innvendingene er at hegemonmakten bare opptrer «generøst» overfor andre land så lenge den selv har en netto vinst av det, men at den utfordrer dem når de begynner å opptre som effektive konkurrenter. Innvendingen kan forklare hvorfor USA har endret seg fra å stå for en moderat hevdelse av frihandelskravet i det «gamle GATT» (blant annet latt en rekke land få bygge opp landbruksstøtte for å sikre landene sosial og politisk stabilitet) til å hevde det mer aggressivt.⁴

Det er likevel galt å hevde, som noen gjør, at WTOs videre skjebne står og faller med at de to stormaktene blir enige. Enighet mellom de to er en nødvendig, men *ikke* en tilstrekkelig betingelse for at forhandlingsprosessene skal komme på skinnene igjen. Seattle-møtet antyder at deres dominans over dagsorden og prosess – et duopolistisk hierarki – representerer problemet mer enn det representerer løsningen. Utviklingen fra og med slutten av møtet har vist at det ikke kan bli noen bærekraftig løsning uten at hovedtyngden av u-land stiller seg bak den. Det er da også erkjennelsen av det siste som preget tiden rett etter Seattle.

Disse politiske eller «realpolitiske» årsakene til krisen er en del av, men langt fra hele forklaringen. Også institusjonelle faktorer og

3 For en enkel innføring i teorien se Hveem (1996). En grundig og god kritisk drøfting av den finnes i Guzzini (1999).

4 En kort historisk gjennomgang av dette finnes i Hveem (1994, kap. 7).

slike som hører hjemme på idéplanet og finnes i kognitive bilder av aktørene og prosessen, har betydelig forklaringskraft. De er antakelig sterkt undervurdert og derfor ekstra viktig å få fram i debatten.

Institusjonelle forklaringer

En første *institusjonell faktor* ligger i det faktum at WTO plages av et *økende misforhold mellom de oppgaver institusjonen pålegges, og de ressurser den har til rådighet*. Deler av institusjonen har adekvate ressurser; det gjelder de best etablerte som arbeider med tradisjonelle varegrupper og tollspørsmål. Men overfor tjenestesiden, landbruk og ikke minst investeringer samt de «nye saksfelter» i miljøpolitikk og arbeidsstandarder, er WTO omtrent uten kompetanse. Noen oppgaver er blitt «utplassert» til andre institusjoner, så som FNs konferanse for handel og utvikling (UNCTAD), men fortsatt i beskjeden grad og altfor sent. WTO-

sekretariatet teller mindre enn 500 personer og er en miniatyr av for eksempel Verdensbanken. Likevel har det vært en tendens til at WTO-sekretariatet skulle «gjøre alt selv». Grunnen er antakelig først og fremst at sekretariatets oppdragsgivere, handelspolitikkerne, vil det slik. Det er samtidig en kjent sak at det foregår utstrakt rivalisering om arbeidsoppgavene mellom de multilaterale institusjonene. WTO er antakelig en av de institusjonene som i sterkeste grad har motsatt seg å sette ut oppgaver som det kan tolke inn under sitt mandat. Denne «institusjonelle irrasjonalitet» kan ha kostet forhandlingsprosessen mye, et poeng jeg utdyper senere.

Tabell 1. Årsaker til Seattle-fiaskoen og WTOs krise:

1. forklaring politisk: «hegemonmakt»	▪ Dårlig møteledelse av vertskapet USA ▪ President Clinton tar demonstrasjonene inn i den amerikanske valgkampen ▪ EU møter USAs maktbruk, resultat polarisering
2. forklaring: «institusjonelle svakheter»	▪ «Institusjonell overload»: WTO er gitt altfor store oppgaver i forhold til sine ressurser ▪ «Institusjonell dualisme»: både konsensus og hierarki («Det grønne rommet») ▪ Problemet med skiftende koalisjoner
3. forklaring: «idémessig og kognitiv»	▪ Ulikt ambisjonsnivå mht. liberaliseringen ▪ «Frihandel» og «marked» oppfattes ulikt ▪ Konfliktfylt «kognitiv struktur»: oppfatninger om motparters motiver preget av «vi–dem-perspektiv», «venn–fiende-bilder»

En annen institusjonell inkonsekvens som kom spesielt godt til syne i Seattle, er den vi finner i den påviste dualismen som kan spores i motsetningen *demokrati–hierarki*. GATT var og WTO er som nevnt basert på enstemmighetsprinsippet. I likhet med FNs organer (Sikkerhetsrådet unntatt), men til forskjell fra Verdensbanken og Pengefondet, har ett land dessuten én stemme. Dette gir formelt selv små u-land innflytelse. Samtidig har det utviklet seg en uformell struktur innenfor GATT og WTO som gir land innflytelse ut fra *enten* hvorvidt de har en betydelig andel av verdenshandelen, *eller* hvorvidt de er alliert i sak med en stormakt. Det var denne uformelle strukturen som fikk stor plass i Seattle og som sammen med de politiske faktorene bidro til at u-land som falt utenfor den uformelle beslutningsstrukturen,⁵ trakk seg fra forhandlingene.

En tredje utfordring som den institusjonelle utviklingen byr på, er det kollektive samhandlingsproblemet forbundet med *skiftende koalisjoner*. GATT-rundene foregikk fram til Uruguay-runden stort sett i den form forhandlinger i FN-systemet hadde – som blokkforhandlinger mellom OECD på den ene og G77, u-landsgruppen, på den andre siden. Fra og med Uruguay-runden endret dette seg. Blokksystemet ble, riktignok bare delvis, erstattet av en tendens til å danne allianser på tvers av nord–sør-s skillet i enkelte sektorer eller i enkeltsaker. Det mest kjente uttrykk for denne tendensen er dannelsen av Cairns-gruppen blant eksportland i matvarehandelen.

Sektoralliansen er rasjonell sett ut fra de spesielle sektorinteressene som inngår i den. Det er derfor rasjonelt for de norske landbruksinteressene å søke allianse med andre land med en høy beskyttelsesfaktor for landbruket. Det er like rasjonelt for eksportørene i fiskeindustrien å søke allianse med land som har interesser i en liberalisering av markedsadgang. Den siste alliansen har vist seg i stor grad å stå i motsetningsforhold til landbruksalliansen som er blitt etablert omkring begrepet «multifunksjonelt landbruk». Nå er landbruksforhandlingene i seg selv åpenbart meget vanskelige. Men ett kjent grep i vanskelige forhandlingssituasjoner er å forsøke *sakskopling*: Man løser problemene med å oppnå kompromiss i ett saksområde ved å hente inn en bestemt løsning i et annet som det forhandles om. Klarer man derimot ikke å lage bærekraftige kompromisser mellom kryssende allianser av sterke interesser, går forhandlingsprosessen som regel i stå. Sektorrasjonalitet kan der-

5 Også omtalt som «det grønne rommet». Det er en institusjon som er initiert for å gi deltakere i WTO mulighet for uformelle sonderinger og forhandlinger. I praksis varierer deltakerne fra sak til sak, og samtidig er det i regelen de økonomiske stormaktene som har dominert den.

for medføre kollektive aksjonsproblemer, som vi kjenner fra mange andre sammenhenger. Dette er spesielt tilfelle når forhandlingene i demokratiske systemer som regel, fordi handelspolitikk er og forblir innenrikspolitikk, må skje nasjonalt *samtidig og parallelt med* at de skjer på det internasjonale plan (Putnam 1988).

Skal man lykkes i denne type forhandlinger, må det finnes et aktivt og effektivt forhandlingslederskap som følger en samlende strategi, illustrert ved balanserte pakkeløsninger og liknende. Dersom lederskapet, av grunner som antydes andre steder, ikke kan utøves av en velvillig hegemonstat, må det tas andre grep. I Uruguay-runden ble enighet nådd til slutt og langt på overtid gjennom den form for tvang som lå i prinsippvedtaket om at man skulle lage en såkalt *single undertaking* – en samlet pakke der «intet var avgjort før alt var avgjort». Noe slikt var såvidt vi vet ikke forberedt i Seattle. I den grad en ny konsensus er nødvendig ut over den som ligger i Uruguay-rundens sluttvedtak, foreligger denne derfor heller ikke ut over tankestatiet.

WTO-forhandlingene etter runden synes å ha vært preget av forsøk på å få nye temaer inn på dagsordenen uten å ta hensyn til helheten i en eventuell ny eller utvidet avtale. Dette framstår som et brudd med den gradualistiske og pragmatiske tilnærming som det opprinnelige GATT var kjennetegnet av. Bruddet skyldes blant annet krav om større effektivitet i produksjon og implementering av beslutninger.

De kognitive eller idémessige forklaringer

Før jeg kommer inn på effektivitetskravet, må også et tredje knippe faktorer nevnes. Vi kan samle dem under sekkebetegnelsen *idémessige og kognitive faktorer*.

To generasjoner Haas har bidratt mye til å utvikle begrepet om betydningen av læring og felles forståelse av problemer og deres løsning i internasjonal politikk.⁶ Den yngre generasjon har bidratt med begrepet «epistemisk fellesskap» (Haas 1992). Det antar at en sentral forutsetning for endring av *policy* er framvekst av en felles forståelse blant eksperter av problemenes karakter og betingelsene for deres løsning på tvers av land. Fellesskapet blir politisk operasjonelt når det makter å overbevise beslutningstakerne om at det har rett.

6 Det siktes til Ernst B. Haas, som Martin Sæter har skrevet mye om i *Internasjonal Politikk* (nr. 2-1998) og Peter Haas.

I øyeblikket (sommeren 2000) foreligger det fortsatt et *epistemisk fellesskap av frihandelstilhengere*. De har fotfeste i WTO-sekretariatet, i Det internasjonale pengefondet og Verdensbanken og i utenriks- og handelsdepartementene i mange av medlemslandene. Mye tyder imidlertid på at dette fellesskapets evne til å utforme *policy* var meget sterk inntil midt på 1990-tallet, men at den etter det tidspunkt er blitt noe svekket. Dette kan i så fall ha å gjøre med flere faktorer.

Ulikt ambisjonsnivå med hensyn til hvor langt og raskt liberaliseringen skal gå, er én slik faktor. Ambisjonene er stort sett betinget av hvor i utviklingen av en bærekraftig, flerbent og samtidig konkurransedyktig økonomi et land befinner seg. I etterkant av problemene som «sjokkterapien» spesielt i Russland har skapt, er det nå bred enighet om at et land ikke bør foreta en rask åpning av økonomien før de nødvendige institusjonene er på plass til å overvåke og regulere konkurransen og sikre et minimum av fordeling av fordelene åpning skaper.

Det er mye som tyder på at WTO, ved siden av Pengefondet, er blant de siste som har innsett problemene ved en for rask liberalisering i land med lavt utviklingsnivå og svake institusjoner. Dette kan ha å gjøre med den andre faktoren under denne kategorien: det faktum at sentrale begrepskonstruksjoner så som «frihandel» og «marked» *oppfattes forskjellig* av deltakerne. Det synes siden 1980-årene å ha vært for mange ideologer og for få pragmatikere blant WTO-forhandlere og ikke minst i sekretariatet. Spørsmålet er nemlig ikke *om* vi skal ha frihandel eller markedsøkonomi, men *under hvilke betingelser* de kan fungere etter intensjonen om å spre de fordelene og kostnadene som økonomisk vekst og bytte skaper. Åpenhet fungerer bare positivt økonomisk og sosialt etter denne intensjonen dersom et sett med institusjoner er på plass til å sørge for det. Dette er noe statsvitere lenge har påpekt. Nå hevdes det også av framtreddende økonomer (Stiglitz 1999, Rodrik 1999).

En tredje faktor av betydning under denne kategorien er *konfliktfylt «kognitiv struktur»*. Oppfatningene om motparters motiver gir store problemer i forhandlingene. Det er ikke bare forhandlingstaktikk som gjør at partene i de sentrale konfliktene innen WTO beskylder hverandre gjensidig for fordekt proteksjonisme når nye krav reises – for eksempel om å kople miljø og handel, eller handel og sosiale/politiske rettigheter. Sterke og inkongruente kognitive bilder av motparten foreligger og gjør dialog, for ikke å snakke om kompromiss, vanskelig.

Nå skulle man tro at det ville være lettere å overkomme slike

hindre når omtrent alle favoriserer frihandel og snart alle er med i WTO, enn tilfellet var da frihandel var omstridt og mange land derfor holdt seg utenfor GATT. Slik fortonet det seg i 1994, men neppe i 2000. Politiske aktørers atferd, men også selskapers og andre markedsaktørers strategiske atferd, styres i stor grad av *historiske erfaringer*, levninger av praksis og av rådende *oppfatninger* om hvilke motiver som driver *andre* aktørers atferd. Det er for eksempel åpenbart at de fleste u-land opplever en økende frustrasjon over at OECD-landene nesten uforandret opprettholder sine barrierer av handelsbarrierer mot u-landenes eksport.

Mye av løsningen på WTOs problemer ligger derfor i å initiere og iverksette *tillitsskapende* tiltak. Det er bred enighet om at det viktigste grepet er økt markedsadgang i OECD for u-landsvarer. Men ettersom de har politiske kostnader som få om noen demokratisk valgte institusjoner er villige til å ta over natten, og markedsadgang samtidig er et komplekst tema, må tillit skapes ikke minst gjennom læringsprosesser der de konfliktorienterte kognitive bildene modereres og møtes. Eller det kan skje ved at konflikter løses ved mekanismer som i økende grad blir oppfattet som konfliktneutrale.

En (betinget?) suksess: Tvisteløsningsmekanismen

WTO har produsert en merkbar institusjonell reform: en langt mer kraftfull *tvisteløsningsmekanisme* (TLM). Den består i en prosedyre for løsning av handelskonflikter mellom medlemsland der det i prosessen anvendes så vel forsøk på direkte forhandlinger mellom partene som bruk av et upartisk panel med deltakelse av representanter for andre medlemsland. Når det siste trer inn og fatter en enstemmig avgjørelse, er det å oppfatte som et meklingsutfall som partene skal respektere og som, i tilfelle en part er «dømt» i saken, vedkommende ikke kan motsette seg med mindre den har støtte fra tredjeland etter at dommen er appellert (Fauchald 2000).

Også GATT hadde en slik institusjon, men den var uten tenner. Med WTO-avtalen fikk man en mekanisme som har kortet ned tiden fra en klage innleveres til en avgjørelse foreligger i panelet, som har opphevet det innklagede lands mulighet til å ignorere en positiv paneldom, og som har ført til at de fleste etter 1995 anvender multilateral tvisteløsning framfor bilaterale forhandlinger. Også stormaktene har begynt å bringe konfliktspørsmål inn for WTO der de før som regel ville ha brukt en direkte bilateral forhandlingsvei eller ensidige vedtak. Spesielt tydelig er endringen i atferd i USAs tilfelle.

Men også andre land, og blant dem u-land, bruker i økende grad TLM og oppnår å vinne tvister på det. Regelanvendelse har derfor i betydelig grad erstattet muskelmakt i handelskonflikter mellom medlemsland. På den annen side har Japan i løpet av forsommeren 2000 signalisert at det i større grad vil benytte seg av bilaterale handelsavtaler, en praksis særlig USA fulgte i 1980-årene. De konkrete implikasjoner av signalet er imidlertid ikke kjent.

Duopolet USA–EU representerer samtidig de mest aktive klagerne, og de retter sine klager i økende grad mot små industriland og u-land. Det kan derfor se ut som om TLM faktisk favoriserer de store fordi disse har evnen til å sette dagsorden for institusjonen (Garrett & Smith 1999). I det siste har imidlertid antallet saker der USA eller EU er de innklagede parter, økt ganske kraftig. Land som Korea og Brasil bruker nå TLM aktivt i konflikter med stormaktene og har også i flere saker vunnet fram. Til og med i forholdet mellom stormaktene har TLM fått økt betydning (se Gjerde 1999 og i dette nummer).

Denne tendensen reiser to spørsmål. Det første er hvorvidt stormaktene og spesielt USA vil rette seg etter TLM-avgjørelser som går dem imot – når dette skjer flere ganger, i sektorer av stor innenrikspolitisk betydning og i saker det er investert utenrikspolitisk prestisje i. USA har en lang tradisjon når det gjelder å la nasjonal jurisdiksjon ha forrang for den internasjonale. Det har hatt blandet hell med seg i de saker landet har reist i TLM. Det har fått en dom mot seg i en sak EU reiste om USAs bruk av eksportsubsidier, og det tapte saker det anla mot Japan og mot Sør-Korea om offentlige anbud. USA står dessuten overfor en større sak når det gjelder den toll landet har lagt på import av stålprodukter. *Antidumpingtiltak* fra USAs og til dels EUs side har vært et av de heteste temaer i TLMs korte historie. Og institusjonens evne til å få stormaktene til å rette seg etter dommer her vil antakelig være en av de avgjørende testene på hvorvidt WTO faktisk etablerer seg som en myndig internasjonal institusjon med overnasjonalt innslag.

Det andre spørsmålet er hvorvidt TLM faktisk kan bli en suksess WTO ikke makter å bære – av grunner jeg alt har vært inne på. Hvis partene sender altfor mange saker inn til tvisteløsning og ressursene institusjonen disponerer forblir konstante, kan det føre til kapasitetsproblemer og i verste fall lamme institusjonen.

Men selv om TLM lykkes, er man ikke sikret oppslutning om WTO framover. Skal tilnærmet full oppslutning sikres, må fire viktige prinsipper for det vi kan kalle et politisk bærekraftig WTO imøtekommes.

Fire prinsipper for et politisk bærekraftig WTO

Det første av de fire prinsippene er at WTO må oppfattes som legitimt.

Legitimitet

Nå er det flere kilder til legitimitet. GATTs problemer ble i sin tid ansett å bunne i manglende *effektivitet*. Definisjonen på effektivitet er da «evne til å fremme liberalisering av internasjonal handel og implementere de vedtak som fattes til støtte for denne». For stormaktene og kanskje spesielt USA var dette hovedproblemet. Noen erklærte således GATT død mens Uruguay-runden ennå dro ut. TLM er en av de viktigste faktorer i dag når det gjelder å skape effektivitet – og derfor også en av de viktigste grunnene til at de tok feil.

Men effektivitet er bare én legitimeringsgrunn av flere. Og mangelen på vektlegging av de andre er en vesentlig grunn til at WTO har havnet i sine problemer. De andre mekanismene for legitimering er korrekt prosedyre, representasjon og rettferdighet.

Korrekt prosedyre foreligger når institusjonen makter å følge de prinsipper og regler for kollektive vedtak som den selv har nedfelt.

Det er antakelig nødvendig å legge til grunn at WTO må leve med dualismen demokrati–hierarki, slik FN gjør det i og med den duale institusjonelle løsning man valgte med skillet sikkerhetsråd med vetorett–generalforsamling med ett land én stemme. Men institusjonen vil måtte finne en måte å organisere sine beslutningsprosesser på som etablerer en bedre balanse mellom de to beslutningsprinsippene enn tilfellet er i dag.

Tabell 2. Legitimering i det multilaterale systemet – og tilfellet WTO

<i>Korrekt prosedyre</i>	▪ Likebehandling (MFN, nasjonal behandling) ▪ Upartisk tvisteløsning
<i>Representasjon</i>	▪ Én stat, én stemme ▪ Konsensus ▪ Åpent: NGOene!
<i>Effektivitet</i>	▪ Faktisk implementering av avtaler ▪ Bindende tvisteløsning ▪ Raskt resultat i forhandlingene
<i>Rettferdighet</i>	▪ Lik fordeling av vinsten og byrdene ▪ Spesiell og differensiell behandling av utviklingslandene
+ Prestisje/tiltrekningskraft	Oppfattes som en «sterk» institusjon

Mer ressurssterkt og mer konsentrert WTO

Et annet hovedproblem – som alt er antydnet – er at WTO av sine oppdragsgivere er blitt satt til å handtere en saksmengde og et antall medlemmer som det ikke har ressurser til.

Det har rett og slett gapt over for mye på en gang. Og dets sekretariat er altfor beskjedent til å kunne handtere den kraftig økte saksmengden. Dette problemet forsterkes ytterligere ved at det på mange saksfelter mangler konsensus.

Det er blitt et slags uformelt styringsprinsipp at *global governance* skal være slankt, ikke koste mer. Det største offeret for denne regelen er FN. Men selv om den isolert sett kan ha mye for seg, bygger regelen på en stor misforståelse: den at globaliseringen og liberaliseringen betyr mindre regulerende virksomhet – at vi får og *bør få* et selvregulerende marked. Offentlig administrasjon på nasjonalt nivå kan – eller bør – nok bli slankere som følge av oppgaveutsetting og andre privatiserende tiltak, men reguleringsfunksjonen vil – bør – bestå som sentral. Ikke minst gjelder dette interstatlig organisering på internasjonalt nivå – et så langt svakt utbygd element i globaliseringen.⁷

Mer marked betyr nemlig *større*, ikke *mindre* behov for regulerende og overvåkende institusjoner. TLM krever ressursbruk for å kunne fungere; slik er det også med andre sider ved institusjonens virke.

Et samarbeidende WTO – arbeidsdeling og oppgaveutsetting

Det har vært gjort strategiske feil i opplegget av forhandlingene etter Uruguay-runden. De kan summeres i to punkter:

For det første har man valgt å legge nye temaer på den stadig mer utvidede dagsordenen under WTO. Dette er temaer som enten kan legges til andre institusjoner, eller som WTO bør samarbeide med disse om å handtere. Det er ikke gitt at miljøproblemene og spørsmål som knytter seg til arbeidsstandarder, skal og må ligge under WTO for å kunne fremme en løsning av dem. Men på grunn av mistro til andre institusjoner, eller kanskje i overdreven tro på at WTO ville makte å løse alle spørsmål på grunn av sin status, har det handelspolitiske fellesskapet ikke gjort forsøk på å søke samarbeidsløsninger før nylig. Ett resultat av dette – som alt er nevnt – er at byrden er blitt altfor stor å bære for den forholdsvis beskjedne staben.

⁷ For gode begrunnelser se Evans (1997) og Weiss (2000). Se også Østerud (1999).

Dette er neppe noe nytt, og staben er selv ikke uten skyld i det. Internasjonale institusjoner holder ofte gjerne like hardt på sine etablerte arbeidsoppgaver – og søker nye for prestisjens og maktens skyld – som tilfellet er for nasjonale departementer!

Skal WTO komme tilbake på skinnene, trengs det to overordnede grep:

For det første at behovet for å samarbeide med andre multilaterale institusjoner, også i FN-systemet, erkjennes fullt ut. Noe skjer, bl.a. med UNCTAD og i forhold til Den internasjonale arbeidsorganisasjonen, ILO. Men det som trengs, er en grundig gjennomgang av behovene for en arbeidsdeling med hensyn til de ulike faser av forhandlingsprosessen. La oss kalle dette arbeidsdeling ved *sekvensering*.

WTO er (foreløpig) alene om å ha forhandlingsmyndighet og mulighet til å binde partene i alle spørsmål som er knyttet til internasjonal handel. Men den kan ikke dekke alle faser av alle forhandlingsprosesser. Fra andre sammenhenger – for eksempel den blandede komiteen for handel og miljø i OECD (Larsen 1995) og ikke minst Oslo-prosessen (Rød-Larsen 1994) – vet vi at *preforhandlingsfasen* er helt avgjørende i tautrekking preget av motstridende interesser og sterke kognitive strukturer omkring venn-motstander-oppfatninger. Vi trenger rett og slett å understreke betydningen av å sette i gang læringsprosesser, uformelle sonderinger, uforpliktende samtaler.

Det andre prinsippet som må vurderes, er som nevnt *oppgaveutsetting*. Et høyaktuelt spørsmål er hvorvidt WTO virkelig er rett forum for løsning av alle de nye saksfelter som er brakt inn. Flere av de internasjonale miljøavtalene (IMA) har vist seg å gi resultater både i form av vedtak og implementering (Underdal & Hanf (red.) 2000). Deres effektivitet, men også skepsis til WTOs evne eller vilje

Tabell 3. Arbeidsdeling ved sekvensering

1	2	3	4
<i>Preforhandlinger</i>	<i>Forhandlinger</i>	<i>Vedtak (t.o.m. ratifisering)</i>	<i>Gjennomføring</i>
WTO bare i veletablerte og avtalefestede sektorer, spesialiserte organer i andre	WTOs «runder», eventuelt i felles-institusjoner WTO–andre	Nasjonale myndigheter, eventuelt regionale samarbeidsorganer	WTOs tvisteløsningsmekanisme (TLM) og nasjonale/regionale organer

til å handtere miljøhensyn på en balansert måte, har antakelig medvirket til at bl.a. statsminister Lionel Jospin har fremmet forslag om å etablere en *Global Environment Organisation* (GEO).⁸

Nå er en ny sak oppe – og kanskje den mest kontroversielle; kravet om å kople overholdelse av visse arbeidsstandarder til markedsadgang. Også her er det krefter som ønsker å beholde det temået under Den internasjonale arbeidsorganisasjonen, med den begrunnelse at ILO-konvensjonene er tilstrekkelige når det gjelder å ivareta de målsettinger kampanjen for å iverksette standarder har satt seg. Dette synspunktet deles imidlertid ikke av de to aktørene som har stilt seg i spissen for kampanjen, USAs administrasjon med støtte av den amerikanske fagbevegelsen. Inntil et bredt politisk kompromiss mellom disse og andre sentrale aktører i USA – blant dem Kongressen og miljøvernbevegelsen – foreligger, er det neppe grunn til å vente framgang på dette området (Destler & Balint 2000).

Mer relevant

Det som er framhevet så langt, er: Vi befinner oss ikke primært i en dragkamp mellom internasjonal politikk og en internasjonal markedsøkonomi, der statsmakt viker for marked som i et nullsumspill. Verden beveger seg, tvert om, under globaliseringen inn i en *mer kompleks* «orden». I den ser vi at stat og markedsaktører konfronterer hverandre, men også samarbeider. I den gjør demokrati-

Tabell 4. Arbeidsdeling ved oppgaveutsetting etter saksfelt

	1 <i>Preforhandlinger</i>	2 <i>Forhandlinger</i>	3 <i>Vedtak</i>	4 <i>Implementering</i>
Investeringer	UNCTAD	WTO	WTO	En ny/ annen MAI?
Miljø	UNEP, IMAs	? WTO og/ eller GEO	?	?
Arbeidsstandarder	ILO	? ILO og/el. WTO	?	?
Styrket spesial- behandling av u-land	UNDP/ UNCTAD	WTO,OECD?	?	?

8 Under åpningsforedraget på Verdensbankens konferanse, i samarbeid med det franske finansministeriet, i Paris 26. juni 2000, den såkalte ABCDE-konferansen.

sering og Internett at nye aktører vokser fram og krever innflytelse, mens andre forsvinner. De klassiske nasjonalstatene består, men samtidig utfordres de av «virtuelle nasjonalstater» bygd på transnasjonale nettverk. I den mer komplekse orden møter også globale kulturer resistente lokale kulturuttrykk og mobiliserer lokal identitetsfølelse. Dette mer komplekse perspektivet fanges inn av *internasjonal politisk økonomi*.

Den nederste linjen representerer den mer komplekse politiske scenen vi befinner oss på under globaliseringen.

Den bygger på flere andre forhold som reiser krav om et mer relevant WTO. Ett slikt forhold er at verken markedsaktørene eller de multilaterale institusjonene etter år 2000 kan motsette seg innsyn og innflytelse fra det transnasjonale («sivile») samfunn. Ideelle organisasjoner, «policy-nettverk» og aksjoner organisert blant annet over Internett, krysser forlengst nasjonalstatlige grenser og blander seg inn i indre anliggender i de enkelte stater og i relasjoner mellom dem. Veksten i dette transnasjonale nettverkssamfunnet er på flere saksfelter og over store deler av verden meget høy (Merle 1986, Risse-Kappen 1995). Det hevdes til og med at dets interaksjon med det multilaterale systemet allerede er så utviklet at vi befinner oss i et nytt stadium av «global governance» (O'Brien *et al.* 2000).

Likevel er WTO en av de siste multilaterale institusjonene til å forholde seg aktivt og konstruktivt til det transnasjonale samfunnet. Motstanden i WTO mot å gå i dialog med «de nye aktørene» har

vært sterk inntil nylig. Den medvirket sterkt til å skape den frustrasjon som gjorde demonstrasjonene i Seattle og senere under «Det økonomiske toppmøtet» i Davos både omfattende og støyende. I de saker der forholdet handel – miljø har vært oppe i TLM, har utfallet så langt hovedsakelig gått i frihandelsinteressenes favør og på bekostning av miljøhensyn. Dette har bidratt til et anstrengt forhold mellom miljøbevegelsen og WTO, men kan ha

Figur 1



Internasjonal politisk økonomi er mer enn stat og markeder, selskaper spiller i økende grad en selvstendig rolle såvel økonomisk som politisk

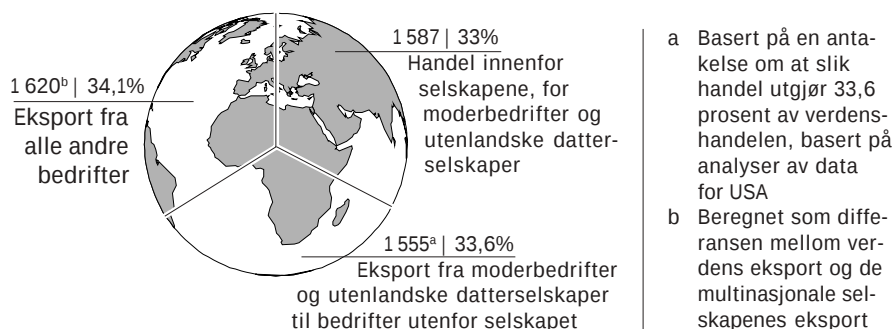
ført til å gi noen u-land større tro på WTO ettersom flere utfall har gått i deres favør. Først fra 1998 av har miljøorganisasjonene fått adgang til å gi en uttalelse i forbindelse med WTOs behandling av saker der miljøhensyn er berørt, men det er opp til panelet å avgjøre hvorvidt det vil ta uttalelsen i betraktning (Vevatne 2000).

Et annet forhold er at WTO må reflektere virkeligheten i markedet bedre enn det gjør. Hele 2/3 av den internasjonale handelen er enten internhandel i transnasjonale selskaper (TNS) eller flerårige leverandøravtaler eller andre typer langvarige kontraktuelle koplinger med disse (se fig. 2).

De siste befinner seg antakelig i en gråsoner i forhold til WTOs bestemmelser om frikonkurranse og ikke-diskriminering. De representerer ikke handel etter prinsippet om en armlengdes avstand mellom kjøper og selger. Man kan nemlig ikke uten videre anta at prissetting av varer og tjenester skjer i et atomistisk marked og etter markedsmekanismen når det gjøres en transaksjon mellom to filialer av ett og samme selskap. Eller oppfylles prinsippet om nasjonal behandling når det enten foreligger internhandel eller et langvarig kontraktforhold? Svarene må søkes i konkrete tilfeller. Ofte får man inntrykk av at det i WTO i meget liten grad, om overhodet, blir ansett å foreligge slike gråsoneproblemer. Denne mangelen på relevant tilnærming kan også bidra til å svekke tilliten til institusjonen.

Dette kan også bli resultatet dersom et tredje forhold og en annen nåværende svakhet i WTOs tilnærming ikke tas opp: en voksende tendens til *konsentrasjon av markedsrett* i mange internasjonale delmarkeder. WTO har konkurransepolitikk i fokus,

Figur 2. Multinasjonale selskaper i verdenshandelen: Eksport av varer, samt tjenester unntatt arbeidskraft, 1993 [milliarder dollar og prosent]



men så langt i en begrenset sammenheng. Institusjonen har prioritert åpning av markeder i mindre utviklede land og overgangsland i stor grad ut fra en nyliberal økonomisk forståelse av at markedsåpning automatisk skaper vinster til fordeling, og etterspørsel etter institusjoner. Det er denne forståelsen anvendt på finansmarkeder som har bidratt så mye til å skape problemer i Russland og andre overgangsøkonomier (med et unntak for Polen). Igjen er poenget ikke at markedsåpning er uønsket. Men den må som regel komme gradvis og skje først når nødvendige institusjoner er på plass, og lokale bedrifter etter en tidsavgrenset forutgående periode med beskyttelse kan møte konkurransen fra utlandet. Det er uklart hvorvidt den nye avtalen om intellektuelle eiendomsrettigheter, TRIPs, svekker mulighetene utviklingsland har til å beskytte nye industriforetak under en oppbyggingsperiode, men mye tyder på at den kan virke hemmende i så måte.

I stedet for å være ensidig opptatt av å åpne nasjonale markeder i de mindre utviklede og svakere økonomiene, bør WTO orientere seg mot bølgen av transnasjonale oppkjøp og sammenslåinger som startet på slutten av 1990-årene. I enkelte bransjer nærmer denne bølgen seg nå monopolsituasjonen eller har beredt grunnen for oligopolistisk konkurranse mellom et lite antall selskaper. Dèt gjelder for eksempel to bransjer av stor betydning for norske arbeidstakere og myndigheter – petroleum og primæraluminium (Hveem, Heum & Ruud 2000). Og det gjelder bransjer av stor betydning for forbrukerne, så som bilindustrien og matvaredistribusjonen. Bølgen ser ut til å bli drevet fram av en nesten ukritisk tro på størrelse som konkurransefortrinn og på at konkurranse fungerer med et fåtall deltakere. Det siste *kan* være tilfelle. Men poenget med et konkurransetilsyn er at det foreligger begrunnet tvil om at det faktisk skjer.

Bør og kan WTO bli Det globale konkurransetilsynet? Det finnes elementer av en målsetting om dette i avtaleverket. Mangelen på adekvat orientering mot konkurransesituasjonen i de globale markedene gjør at institusjonen i dag ikke er relevant nok i forhold til markedsutviklingen og dermed heller ikke i forhold til sin sentrale formålsparagraf – den å sikre ikke-diskriminering og frikonkurranse i internasjonale markeder. I dag fungerer ett nasjonalt, USAs, og ett regionalt, EUs, konkurransetilsyn samt noen andre nasjonale konkurransetilsyn i et multilateralt, overnasjonalt tilsyns sted.⁹

9 Som Parisi påpeker, skjer det et utstrakt samarbeid mellom nasjonale konkurransetilsyn, men det er i første rekke innenfor OECD og av frivillig karakter. Se Parisi (1999).

Behovet er erkjent. En UNCTAD-konferanse i september 2000 tok til orde for å revidere og styrke FNs konkurransekode fra 1980. Japan, Sør-Korea og EU har en stund tatt til orde for «a multilateral competition framework», og for første gang unnlot USA å opponere mot ideen. Derimot synes den amerikanske motstanden mot å legge en slik institusjon inn under WTO å bestå. Dét er en tanke som EU imidlertid har tatt til orde for (*Bridges*, 4.10.2000).

Utsiktene framover?

I innledningen ble det påpekt at kildene til reformer finnes i årsakene til fiaskoen i Seattle. Årsaksforholdet ble så framstilt som komplekst, bestående av flere sett av faktorer. Kan det som deretter ble anført, gi grunnlag for en forenkling av årsaksforholdet og dermed også av reformforslagene?

Mange politiske beslutningstakere med ansvar for forhandlingene har åpenbart innsett alvoret. Noen av dem vil kunne se et slags håp i at den omfattende mobiliseringen innenfor det transnasjonale sivile samfunn vil komme i miskreditt etter de delvis voldelige Praha-demonstrasjonene og dermed tape sin kraft. Men det er i det institusjonelle og politiske rammeverket, ikke på gaten, at problemene dypest sett finnes. Dette er antakelig de fleste, også etter Praha, klar over. Mye tyder imidlertid på at de langt fra er enige om hvordan problemene skal løses og at det heller ikke legges nok ressurser i arbeidet med løsninger. En grunn til det er at også de nye forhandlinger som forlengst er vedtatt skulle starte i år 2000, møter betydelige problemer som i seg selv opptar tid og oppmerksomhet. Samtidig kan det være at også disse forhandlingene ville kunne få et lettere løp videre dersom de institusjonelle og politiske rammeverkene de inngår i, ble reformert.

Jeg har ovenfor pekt på at WTO har for lite legitimitet. Det er riktignok slik at langt flere nå er erklærte frihandelstilhengere enn før, og dermed er det også langt flere med i WTO eller i køen av søkere. Men denne støtten er tveegget. Det er åpenbart at den økte støtten fra u-landene er en seier for frihandelsfellesskapet, men det er like åpenbart at deres viktigste krav – bedret markedsadgang i nord – er det største innenrikspolitiske problemet. Mye kan derfor tyde på at det ikke kan bli noen varig og slagkraftig reforminnsats før den innenrikspolitiske dragkampen har ført til et nasjonalt kompromiss som kan omsettes til internasjonale kompromisser. Et liknende perspektiv kan vi legge på TLM, som så langt har bidratt til å øke WTOs legitimitet. Også TLM utfordrer og mobiliserer inter-

essegrupper som vil opprettholde politiseringen og forpurre juridiseringen av handelspolitikken.

Nå vil jeg hevde at en juridisering i betydningen automatisk regelanvendelse i løsningen av handelskonflikter verken er mulig, ønskelig eller egentlig forutsatt i WTO. Ikke bare vil politikken bestå; den *bør* også bestå. Men ikke enhver handelssak kan bli gjenstand for politisk tautrekking; det ville være både ineffektivt og på alle måter også illegitimt for de fleste. Det er derfor å finne balansen mellom politikk og jus som er kjernespoersmålet.

Det er i første rekke stormaktene som har politisert GATT og WTO. Er de i ferd med å tøyle trangen etter Seattle? Mye kan tyde på at administrasjonen i USA har lært; den nye posisjonen når det gjelder et multilateralt konkurransetilsyn, er ett blant flere tegn på det. Men som behandlingen av Kinas søknad om medlemskap viser, må vi alltid ta et forbehold for Kongressen. En ny og mer positiv tone i USAs atferd innenfor UNCTAD og enkelte andre FN-organer er også tegn på endret holdning. Hvis de siste års hardkjør for å presse nye saksområder inn på dagsordenen og øke tempoet i implementering dermed også opphører, kan det være at en av de viktigste politiske faktorene er blitt mindre viktig. Men USA vil uansett ikke ta store initiativ før en ny president er vel på plass. Dét kan gi rom for initiativ fra andre, og ikke minst for at det blir en realitet bak retorikken om at man i WTO-prosesser skal ta større

hensyn til u-landenes interesser i forhandlingene.

Koplingen mellom politiske og institusjonelle faktorer finnes ikke minst i utforming av dagsordenen i WTO. Fram til Seattle var strategien å ta opp flere saksfelter og gjøre raskere framskritt, kanskje til og med ta sektor for sektor etter som sektorløsninger foreligger. Dette, som er USAs forslag, vil imidlertid kunne ende i et mer sektordifferensiert og mindre helhetlig WTO. Mye tyder på at institusjonen vil ha problemer med å overleve under en slik strategi. Det har da også vært tilnærmet «dagsordenpause» i debattene etter Seattle.

Men toget vil neppe kunne komme tilbake på skinnene før de kognitive faktorenes betydning er innsett og det er gjort noe med å dempe eller løse konfliktene de representerer. UNCTAD X i Bangkok i februar 2000 var det første varslet etter Seattle om at en forsiktig tilnærming mellom partene var i gang. Utfallet av UNCTAD X kan nemlig sammenfattes (se tabell 5).

Koplingen mellom de kognitive og institusjonelle fak-

Tabell 5. UNCTAD X: fem mulige bidrag

1. Globaliseringen aksepteres fordi den problematiseres
2. Konsensus om at en ny global forhandlingsrunde må bli (mer av) en «utviklingsrunde»
3. Erkjennelse (gryende) av at WTO trenger drahjelp fra FN-systemet
4. Understreking av nødvendigheten av interinstitusjonell koordinering og samarbeid
5. Handelssaken koples (mot protester og derfor moderert) til nasjonal politisk og institusjonell reform i u-land

torene er også forholdsvis enkel å påvise. Samtidig kan det antydes at den får relativt økt betydning dersom den andre koplingen vi har sett på – den mellom politiske og institusjonelle faktorer – får mindre betydning. Dette er i så fall en trend i riktig retning. Reformering av WTO kan bare lykkes dersom de idémessige og kognitive motsetningene i forhandlingsrommene, forstørret av gatedemonstrasjonene, tas alvorlig. WTO trenger hjelp til å hankses med disse motsetningene fordi Seattle og senere utvikling har bekreftet at institusjonen ikke vil kunne isolere seg fra dem. Innses ikke dette, er det uinteressant å diskutere organisatoriske reformer av WTO i seg selv. En del av reformene består nemlig i oppgaveutsetting av funksjoner.

Som et slags globaliseringsparlament uten vedtaksrett har UNCTAD kun en mulig konsensusdannende funksjon i denne sammenheng.¹⁰ Samtidig har FN-organet en analytisk funksjon.¹¹ Liknende roller kan ILO og UNEP som nevnt spille på sine kompetanseområder. Dette er – som jeg har argumentert for – viktige funksjoner i dagens situasjon, og de ble grovt undervurdert fram til Seattle. Spesielt på de «nye saksfeltene» og i forsøk på koplinger mellom saksfelter er WTO-prosessene ennå knapt i gang. De fortoner seg i dag som en tautrekking mellom det epistemiske fellesskap av frihandelsforsvarere på den ene siden og ulike interesser som vil ta spesielle hensyn, på den annen. Partenes kognitive bilder er til dels svært forskjellige. De har derfor et stort behov for læring før kompromisser kan finnes og fungere operasjonelt.

Selv om det har en sterkere kontraktuell posisjon, har WTO ikke og bør neppe heller få enerett på saksfelter som berører andre og allerede etablerte institusjoner. ILOs konvensjoner gir som nevnt betydelige muligheter for å få til nødvendige endringer i enkeltlands politiske systemer og deres *policy*. ILO har således nettopp tatt i bruk en mulighet det har ifølge sine statutter og satt fram krav om at Burma/Myanmar skal avskaffe barnarbeid, som man antar drives på slavebasis. ILO tilbyr også assistanse til burmesiske myndigheter i sakens anledning og har satt en frist for myndighetenes svar.

Samtlige ledere for Verdensbanken og Pengefondet, for WTO, ILO, UNDP og ulike andre FN-organer lovet under UNCTAD X

10 Begrepet «globaliseringsparlament» ble lansert av UNCTADs generalsekretær Rubens Ricupero i 1999 og forsøkt lansert foran UNCTAD X, med relativt beskjedent utbytte.

11 Ekspertmøtene er åpenbart så langt uten særlig tyngde, blant annet fordi medlemslandene ikke benytter dem som de muligheter for læring og sondering av ideer de representerer.

samarbeid som en sentral strategi for å møte globaliseringens krav til institusjonene. Det er ganske selvsagt en god porsjon retorikk i slike opptredener. Derfor trengs det politisk oppfølging av dem fra regjeringene, og den har vært lite synlig etter UNCTAD X. I realiteten står slaget om *global governance* på det nasjonale nivå, i tautrekkingen mellom interessegruppene, mellom departementene og mellom disse og interessegruppene. Hver av dem allierer seg på internasjonalt nivå med sine respektive alter ego. Konfliktformasjonene skjærer derfor på tvers av nasjonalstatlige grenser, et forhold som gjør internasjonale forhandlinger ekstra vanskelig.

Også i politikken er som kjent *timing* svært viktig. I 1995 kom det en rapport om *global governance* fra en uavhengig kommisjon oppnevnt av FNs generalsekretær (Commission on Global Governance, 1995). Rapporten ble stort sett oversett i årene etter. I 1997 kom Asia-krisen etterfulgt av stor ustabilitet over store deler av verden. Da krisen også nådde USA, ble også Federal Reserve tilhenger av reformer i det internasjonale finanssystemet, og G7-møtet i 1998 vedtok å arbeide for «en ny internasjonal finansiell arkitektur» (Hveem 1999, SLUG 2000). Mye kan derfor tyde på at tidspunktet for reformer er bedre ved dette tiårets begynnelse enn det var ved begynnelsen av det forrige.

Referanser

- Commission on Global Governance (1995) *Our Global Neighbourhood*. Oxford: Oxford University Press.
- Evans, Peter (1997) «The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization», *World Politics* 50 (oktober): 62–87.
- Fauchald, Ole Kristian (2000) *Environmental Taxes and Trade Discrimination*. Rotterdam: Kluwer.
- Garrett, Geoffrey & J.M. Smith (1999) *The Politics of WTO Dispute Settlement*. Leitner Working Paper no. 5.
- Gjerde, Tarald (1999) *Regelmakt, eller makt som regel? Tvisteløsningsmekanismen i GATT/WTO*. Universitetet i Oslo: Institutt for statsvitenskap/SUM. Hovedoppgave.
- Guzzini, Stefano (1998) *Realism in International Relations and International Political Economy: The Continuing Story of a Death Foretold*. London: Routledge.
- Haas, Peter M. (1992) «Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination», *International Organization* 46:1–35.
- Hurrell, Anthony & Ngaire Woods (red.) (1999) *Inequality, Globalization, and World Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Hveem, Helge (1994) *Internasjonalisering og politikk. Norsk utenriksøkonomi i et tilpasningsperspektiv*. Oslo: Tano forlag.
- Hveem, Helge (1996) *Makt og velferd. Teorier i internasjonal politisk økonomi*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Hveem, Helge (1999) «A New Bretton Woods Agreement for Development?», *Journal of International Relations and Development* 2 (4):415–425.
- Hveem, Helge, Per Heum & Audun Ruud (2000) *Globaliseringen og norske selskapers etableringer i utlandet. Virkninger på maktfordeling og demokrati i Norge*. Rapport for Makt- og demokratiutredningen.
- Jackson, John H. (1998) *The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Larsen, Torgeir (1995) *Knowledge as Power in the Framing of Bargaining Positions – the OECD Work on Trade and Environment*. Universitetet i Oslo: Institutt for statsvitenskap/SUM. Hovedoppgave.
- Melchior, Arne & Victor Norman (red.) (1998) *Fra GATT til WTO. Handelspolitiske utfordringer ved GATTs 50-årsjubileum*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Merle, Marcel (1986) *Les acteurs dans les relations internationales*. Paris: Economica.
- O'Brien, Robert, Anne Marie Goetz, Jan Aart Scholte & Marc Williams (2000) *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parisi, John J. (1999) *Enforcement cooperation among antitrust authorities*. Tale ved International Business Chambers London-konferanser, mai.
- Risse-Kappen, Thomas (red.) (1995) *Bringing Transnational Relations Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodrik, Dani (1999) *The Global Economy and Developing Countries. Making Openness Work*. Washington DC: Overseas Development Council, Policy Essay no. 24.
- SLUG (2000) *Globale finansielle utfordringer. En finansiell arkitektur som tilgodeser u-landene*. Oslo: Forum for utvikling og miljø.
- Stiglitz, Joseph (1999) «Whither Reform? The Years of the Transition», Paper prepared for the 1999 ABCDE conference at the World Bank, Washington DC, April.
- Underdal, Arild & Kenneth Hanf (red.) (2000) *International Environment Agreements and Domestic Politics. The Case of Acid Rain*. London: Ashgate.
- Vevatne, Jonas (2000) *WTO og NGOene*. Universitetet i Oslo: Institutt for statsvitenskap/SUM. Hovedoppgave.
- Weiss, Linda (1999) «Globalization and Governance», *Review of International Studies* 25, Special Issue (December).
- Østerud, Øyvind (1999) *Globaliseringen og nasjonalstaten*. Oslo: Ad Notam. Makt- og demokratiutredningen.

Regelmakt eller makt som regel? Staters atferd etter revisjonen av tvisteløsningsmekanismen i GATT/WTO

Tarald Gjerde
(f. 1970) er organisasjonskonsulent innen lederutvikling i Statoil. Han er MSc i internasjonale relasjoner fra London School of Economics og statsviter fra UiO, der han har vært tilknyttet Senter for utvikling og miljø.

GATT-forhandlingene i perioden 1986–94, den såkalte Uruguay-runden, munnet ut i etableringen av WTO fra januar 1995. WTO sin daværende generalsekretær, Renato Ruggiero, hevdet i 1996 at Uruguay-rundens «best achievement is the dispute settlement body, which is working, and which is really at the heart of the multilateral trading system» (*International Herald Tribune* 1996). Tvisteløsningsmekanismen (TLM) var ingen nyhet, men forhandlingsparten hadde revidert den på en rekke punkter. Sammen med den generelle organisasjonsbyggingen skapte dette en forventning om et GATT/WTO i bevegelse fra en arena for håndtering av tvister gjennom *maktutøvelse* og i retning av å være en arena for tvisteløsning gjennom *regelanvendelse* (Hveem 1995:109, Paemen & Bensch 1995:225, Petersmann 1997:64).

Denne forventningen slo til, i alle fall i begynnelsen. Denne artikkelen bygger på en gjennomgang av de sakene som ble initiert i TLM de første tre årene,¹ sammenlignet med sakene i perioden 1980–94. Materialet viser at partenes atferd i GATT/WTO-tvister endret seg vesentlig etter 1995, og underbygger en antakelse om at prosedyrereformen i seg selv har bidratt til denne mer regelorienterte atferden.

1 Det statistiske materialet bygger på status i disse sakene per 1.7.1998, mens enkeltsaker av spesiell interesse kommenteres med status per september 2000. Der ikke annet er oppgitt, er statistiske opplysninger i denne artikkelen egne beregninger gjort på grunnlag av følgende kilder: GATT 1991, 1993, 1995, Hudec 1993, Petersmann 1997, WTO 1996, saksoversikten på http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm#disputes og medlemsoversikten på http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm

En revidert tvisteløsningsmekanisme

Revisjonen av TLM var omfattende. De viktigste endringene kan sammenfattes i sju hovedpunkter:

1. Forsvarende parts mulighet til formelt å blokkere tvisteløsningsprosessen er fjernet. Før 1995 gjorde kravet om konsensus i deltakerlandenes plenarforsamling, Tvisteløsningsrådet, det til en forutsetning at den innklagete part aksepterte at saken ble behandlet gjennom TLM. Partene hadde vetorett både i forbindelse med opprettelse av paneler² og i sluttbehandlingen av panelenes anbefalinger. Fra 1995 har partene bare utsettende veto på en måneds tid i forbindelse med etableringen av et panel. Konsensuskravet er snudd på hodet slik at paneler opprettes og deres anbefalinger vedtas såframt det ikke er konsensus om å *la være* å gjøre det (GATT 1994b, Art. 6.1, 14.4).
2. Panelenes oppgave er noe omdefinert. Mens deres primærmål tidligere skulle være å finne en tilfredsstillende løsning for de involverte parter (Stewart & Callahan 1993: 2697), er deres oppgave nå å «foreta en objektiv vurdering av den sak det har fått seg forelagt» (GATT 1994b, Art.11). Mens den gamle formuleringen gav rom for løsninger på siden av det foreliggende regelverket, indikerer den nye at et panels jobb er å fortolke regelverket i den aktuelle saken og ikke å innta en meglersrolle mellom partene. Med den gamle praksisen sto panelene i fare for å skape ordninger som løste tvisten mellom innklaget og klagende part, men som satte andre stater i en svekket handelsmessig posisjon.
3. Det er opprettet et permanent ankeorgan bestående av sju eksperter i internasjonal handelsrett. Stater som mener at et panel ikke har anvendt regelverket korrekt i deres sak, kan anke saken hit. Ankeorganets medlemmer skal være uavhengige av regjeringer og har sitt eget sekretariat, uavhengig av WTO sin juridiske avdeling. Det produserer, i likhet med panelene, rapporter med anbefalinger til Tvisteløsningsrådet, som vedtar anbefalingene dersom det ikke er konsensus om å *la være* (*ibid.*: Art. 8.1, 17.3).
4. Tidsfrister for ulike ledd i saksbehandlingen er innført eller strammet inn, inkludert frister for implementeringsfasen. I den nye

2 Panelene består av 3–5 personer som oppnevnes for de enkelte sakene. Et panel undersøker saken og lager en rapport med anbefalinger om kjennelser som legges fram for Tvisteløsningsrådet.

prosedyren skal tiden fra første anmodning om opprettelsen av et panel til aksept av et panels anbefalinger normalt ikke ta mer enn ni måneder. En eventuell ankeprosess skal normalt være unnagjort på fire måneder. I det gamle systemet gjorde uklare tidsfrister og vetoretten det mulig å trenere saker så lenge man fant det hensiktsmessig (*ibid.*: Art. 6.6, 8.7, 12, 8–9, 16.4, 17.5, 17.14).

5. Implementeringen av kjennelser og anbefalinger som er blitt vedtatt i Tvisteløsningsrådet, blir fra 1995 kontrollert ved at implementerende parter må regelmessig rapportere skriftlig til rådet om progresjonen, og ved at implementeringssakene regelmessig havner på dagsordenen i rådet som obligatorisk sak (*ibid.*: Art. 21.6).
6. Systemet for utvelging av kvalifiserte deltakere til de saksbehandlende panelene er styrket. Mens man tidligere hadde et svært lite tilfang av potensielle paneldeltakere, og ofte med manglende kompetanse innen de aktuelle saksområder, har man fra 1995 utvidet kandidatlisten og regelfestet en fortløpende sikring av tilgang til ekspertise innen internasjonal handel (*ibid.*: Art. 8, Hoekman/Kostecki 1995:46–49, Grey 1990:89–90).
7. TLM er blitt enhetlig. WTO-avtalen ble vedtatt som en «single undertaking», det vil si at de som ønsket å bli WTO-medlemmer, måtte ratifisere hele avtaleteksten.³ I det tidligere systemet var det en meny av sju sektoravtaler, såkalte «koder», som partene kunne velge fra. Hver av disse hadde delvis egne tvisteløsningsordninger. Selv om det fortsatt finnes enkelte særbestemmelser for tvisteløsning i noen av WTO-avtalene (GATT 1994a 105, 445–46), har organisasjonen nå en integrert TLM som alle tvistesaker reguleres av.

Forventningen både i WTO-miljøet, i academia og i internasjonal presse var at disse endringene, spesielt opphevingen av blokkeringsmuligheten, ville bevege TLM i retning av å være et mer juridisk eller regelorientert system. Etter hvert som sakene gikk sin gang gjennom den nye prosedyren, kom det også hovedsakelig positive, men med få unntak svært generelle kommentarer om nye TLM, av typen «vellykket», «fungerer ekstremt bra», «økt antall saker». Etter at over hundre saker var igangsatt, var grunnlaget der for å

3 Med unntak av de fire såkalte «plurilaterale avtaler», som omhandler meieri-produkter, storfekjøtt, sivile luftfartøyer og offentlige innkjøp. Ratifisering av disse var ikke et krav.

begynne å grave dypere i mulige nye trender. I det følgende rettes derfor søkelyset på observerbare endringer i atferd hos medlemmene etter prosedyreendringene.

Endringer i staters atferd i tvister

Saksmengden i tvisteløsningssystemet

Antallet tvister som ble brakt inn til TLM de tre første årene av WTO sin virketid, er nesten identisk med antallet saker gjennom hele 80-tallet. I perioden 1995–97 var antallet 114,⁴ hvorav hele 50 saker ble initiert i 1997, mens det i 1980–89 var 116 saker. I perioden 1980–94 var det en viss ujevn økning i saksmengden, slik at noe av økningen nok skal tilskrives den generelle økningen i volum og kompleksitet i verdenshandelen. Tallene ovenfor viser like fullt at saksmengden etter 1995 var i en annen klasse enn tidligere. Noe kan tilskrives en oppdemming av saker som følge av at man avventet forhandlingsresultatet i Uruguay-runden innen de ulike sektorene. Denne forklaringen finner støtte i statistikken. Antallet tvister gikk nedover fram mot 1995, om man korrigerer for spesielle omstendigheter i 1993.⁵ Det var problemer med å få bilagt mange av sakene som rullet i systemet i første halvdel av 90-tallet, fordi innklaget part insisterte på å avvente resultatene av den pågående forhandlingsrunden. Dette hadde en avskrekkende effekt på stater som vurderte å legge fram tvister. I denne fasen var det også viktig for mange å unngå å forsure forhandlingsklimaet rundt betente temaer ved å fremme klagesaker. Men generaldirektøren i GATT påpekte i 1994 at utsettelsene også var forårsaket av den forventede innføringen av en ny og sterkere tvisteløsningsprosedyre (GATT 1995:41). Hovedelementene i den nye TLM var klare allerede i 1990, så over en fireårsperiode inngikk forventningene om en ny prosedyre som en del av kalkuleringene som potensielle klagende parter foretok seg (Stewart & Callahan 1993:2779–81).

Dersom utsettelse i forbindelse med forhandlingene var hovedårsaken til veksten i antall saker etter 1995, ville økningen vært av midlertidig karakter. Den kraftige økningen år for år fra 1995 (1995: 25 saker, 1996: 39, 1997: 50) kan neppe forklares bare med tidligere

4 Per oktober 2000 har antallet saker i WTO kommet opp i til sammen 205. For en fylldig oversikt, se internettadressen i fotnote 1.

5 I 1993 var hele 19 av de 30 sakene relatert til uro i stålmarkedet der USA førte an med en massiv antidumping- og motsubsidiekampanje.

utsettelse. Hvis et medlem rett og slett bare ventet på at Uruguay-runden skulle gjøres unna, var det neppe grunn til å la både 1995 og 1996 passere uten å initiere en tvistesak ved å fremme en formell forespørsel om konsultasjoner.

En nærliggende forklaring på veksten i antall saker er at konfliktnivået rett og slett økte i etterkant av Uruguay-runden. Konfliktnivået er vanskelig å måle kvantitativt, men en interessant indikator finnes i det amerikanske prosedyreverket rundt initiering av tvistesaker, som stort sett noe forenklet omtales som «Section 301». USA er bare ett av 138 (per september 2000) WTO-medlemmer, men er det medlemmet som står som klager i desidert flest saker. Derfor kan antallet Section 301-saker tjene som et brukbart mål på konfliktnivået generelt. Av statistikken går det fram at bortsett fra en liten tilstrømning av oppsamlede saker de to første årene, la antallet seg ganske nøyaktig på snittnivået for 1980-tallet. Den store forskjellen var imidlertid at mens 1/10 av sakene på 1980-tallet førte til panelrapport i GATT, hadde på slutten av 1998 allerede 1/3 av sakene fra 1995/96 gjort det samme.⁶ Dette indikerer at det ikke var konfliktnivået, men heller valget av konflikthåndteringsmetode som var endret. Tallenes tale understøttes av uttalelser fra en representant for en annen storforbruker av TLM. Sir Leon Brittan, EU sin kommissær for handel, uttalte i september 1997 at Europa og USA hadde «enjoyed an unprecedented period of trade peace ever since the WTO came into existence» (*Financial Times* 1997a).

Økt medlemstall er også en mulig forklaring på stigningen i antall saker. Fra 1990 til 1997 økte medlemsmassen fra 95 til 132 stater (GATT 1995; internettadresse WTO, ref. fotnote 1). Disse nye medlemmene var imidlertid bare part i fem av de 114 sakene i 1995–97, pluss at de var klagende part sammen med mer etablerte medlemmer i to saker til. Virkningen av at nye regler har kommet på WTO-agendaen, er vanskeligere å måle fordi det skjedde regelendringer i omtrent alle deler av avtaleverket, og de såkalte «nye saksområder» var også i noen grad dekket i det gamle avtaleverket. I 18 av de 114 WTO-sakene refererte klagende part til en av de nye avtalene – TRIPS og GATS – når de fremmet en anmodning om konsultasjoner. Dette kan tjene som et grovt mål på betydningen av nye regler for mengden TLM-saker.

Ved å regne 20–25 saker som forårsaket av nye regler og medlemmer, og ved å ta hensyn til økningen i interaksjonen mellom

6 Status i Section 301-saker ligger på websiden til United States Trade Representative, på <http://www.ustr.gov/html/act301.htm>

medlemmene og forklaringen om at saker ble utsatt i påvente av avklaringer under forhandlingene, har man et sett av faktorer som til sammen ser ut til å forklare en hel del av utviklingen i antallet TLM-saker på 1990-tallet. Like fullt kan de knapt forklare hele den særegne veksten fram til 1997. To av de mest høyprofilerte sakene som kom i 1995, var *relanserte* saker. I gamle GATT klarte USA aldri å få etablert et panel i saken mot EU sitt direktiv mot hormonbehandling av dyr, og i sakene om EU sin regulering av bananimport fikk de aldri igjennom panelenes anbefalinger i Tvisteløsningsrådet. Disse sakene ble klaget inn på nytt i 1995, selv om de avgjørende reglene knyttet til disse sakene ikke ble forandret i Uruguay-runden. Venezuela trakk i januar 1995 tilbake en klage fra 1993 som allerede var blitt en panelsak, for deretter å levere ny klage i samme sak noen måneder senere under de nye prosedyrereglene. Disse gjenopptakelsene indikerer at medlemmene forventer at klagende part har mer å vinne under de nye prosedyrene enn tidligere. Det er imidlertid ikke slik at utviklingen etter 1995 har vært et speilbilde av fortiden, bare at det ble flere av samme type saker. Ved å se nærmere på *hvem* som har vært involvert i tvistene i de forskjellige periodene, oppdager man at de nye reglene fører til et mer kompleks sett av utviklingstrekk.

Partene i tvistene

Endringer i andeler saker

GATT/WTO har gjennom store deler av sin drøyt 50-årige historie blitt kritisert for å være en innretning for regulering av handelen mellom USA og EU, og mellom hver av disse og deres handelspartnere – altså et sentrum–periferi-system med USA og EU(for enkelhets skyld: benevnelsen gjelder også EEC/EF) som sentrum (Hudec 1993). En oversikt over hvilke stater som har vært involvert i TLM-saker, gir støtte til denne framstillingen. I alle de tre femårsperiodene i 1980–94 var USA eller EU involvert i mellom 91 og 92 prosent av sakene. Det ble årlig i gjennomsnitt reist bare én sak der ingen av de to handelskjempene var involvert som part. Etter revisjonen av TLM skjedde en markert ending i dette forholdet: USA og EU var i perioden 1995–97 involvert i kun 79 prosent av sakene. Dette er fremdeles en høy andel og representerer en vekst i antall saker for begge parter. Likevel innebærer denne utviklingen at TLM i mye større grad enn før er et redskap for håndtering av handelskonflikter mellom andre medlemmer. I den første

treårsperioden av WTO-æraen var det hvert år mellom sju og ni saker der de to største verken var klagende eller innklaget part. Denne kraftige veksten kan vanskelig forklares bare med vekst i handelen de øvrige medlemmene imellom. Den er et så kraftig brudd med den tidligere trenden at det må antas å ha å gjøre med endrede betingelser i forbindelse med Uruguay-rundens sluttresultat.

Ser man spesielt på situasjonen for u-land, finner man at disse har begynt å benytte TLM til å håndtere tvister seg imellom. De første sakene mellom u-land kom i 1992. Da kom tre tekstilsaker i rask rekkefølge. Fram til utgangen av 1997 var det ytterligere ti rene u-landssaker, hvorav ni i 1995–97. Den markante overgangen fra ingen til et lite skred av saker i denne kategorien krever forklaring. Ettersom de begynte å komme allerede noen år før TLM ble endret, kan disse endringene ikke forklare alt. Tilsiget av nye medlemmer bidrar i noen grad til å forklare dette skredet. Etter at antallet u-land i GATT gjennom hele 80-tallet bare økte fra 57 til 67, rant det inn hele 29 nye medlemmer i denne kategorien i første halvdel av 90-tallet og ytterligere tre i perioden 1995–97. I tre av de 13 rene u-landstvistene var noen av disse nye medlemmene en av partene. Framveksten av tvistesaker mellom u-land kan med andre ord i noen grad ha å gjøre med at det rett og slett med flere medlemmer var større sjanse for at slike saker oppsto. Økningen i antallet medlemmer i den aktuelle kategorien forklarer likevel ikke overgangen fra ingen til en serie saker mellom u-land.

Er det en spesiell type u-land som trekker hverandre inn for TLM? Mexico er i GATT/WTO-sammenheng kategorisert som u-land (WTO 1996), og var involvert i tre av de fire sakene før 1995. Sakene inntraff samtidig som landet var i ferd med å etablere NAFTA sammen med USA og Canada, noe som i betydelig grad innebar et løft inn i i-landenes sirkler. I samtlige 13 rene u-landsaker har minst ett av landene Brasil, Mexico, Tyrkia og Singapore vært involvert. Disse peker seg ut som u-land med én fot i den industrialiserte verden. I den grad de ikke har hatt hverandre som motparter i tvistene, er motparten ofte land i samme kategori, f.eks. Thailand, India og Hongkong. Økonomisk tyngde ser fortsatt ut til å spille en ikke ubetydelig rolle for hvorvidt stater kan nyttiggjøre seg TLM seg imellom.

Ser man bort fra spesialtilfellet Mexico, sammenfaller uansett, med ett unntak, de mest utviklede u-landenes debut med saker seg imellom med innføringen av en revidert TLM. Denne revisjonen har neppe revolusjonert alle u-lands betingelser med hensyn til det å

benytte TLM. Derimot ser det ut til at prosedyreendringene innebærer en *senket terskel* for å kjøre TLM-saker, slik at en del saker mellom de økonomisk sett sterkeste u-landene plutselig befant seg i den kategorien der TLM ble oppfattet som et relevant redskap for å håndtere handelstvister seg imellom. Bruken av TLM ser ut til å forutsette at i alle fall én av deltakerne har nådd et visst nivå av økonomisk samhandling med omverdenen. Utviklingen de tre første årene etter revisjonen av TLM tyder på at nivåkravet ikke er blitt fjernet, men senket, slik at en håndfull u-land nå er oppe på dette nivået. Alt i alt deltok bare 52 av de etterhvert 132 (ved utgangen av 1997) medlemmene i WTO som part i en TLM-sak i 18-årsperioden.

Ledende u-land presset over på defensiven

I internasjonal presse og WTO-sekretariatets publikasjoner er det blitt gjort et visst nummer av at u-landene nå deltar i TLM-sammenheng i mye større grad enn før 1995. WTO sin første generaldirektør brukte dette poenget aktivt, her en uttalelse fra 1996:

...developing countries have become major users of the [dispute settlement mechanism], a sign of their confidence in it which was not so apparent under the old system (Jackson 1998:59).

Et vesentlig element som denne forfatter ikke har funnet kommentarer rundt, er *på hvilken side av bordet* disse u-landene sitter i tvistene. I de tre femårsperiodene 1980–94 førte u-landene flere saker mot andre enn det som ble ført mot dem selv. I den siste femårsperioden var dette forholdet 5:3. I perioden 1995–97 var forholdet snudd til 2:3. Fra en situasjon der u-land stort sett slapp unna tvistesaker mot seg og likevel brukte TLM mot andre stater, fikk de etter revisjonen av TLM en liten syndflod av saker mot seg, uten på noen måte å holde tritt når det gjelder selv å klage. Studerer man tallene år for år, blir endringen enda mer dramatisk. Mens åpningsåret 1995 ser ut til å ha vært en nådeperiode, der forholdstallet 5:3 holdt seg, var u-landene i 1996 og 1997 rundt dobbelt så mange ganger forsvarende som klagende part. En finere kategorisering av landene viser at det i all hovedsak er et knippe av de 15 u-landene med størst eksport som er skjøvet over på defensiven: Sør-Korea, Indonesia, India, Brasil, Tyrkia og Mexico.

EU og USA fester grepet?

Det er i stor grad EU og USA som står bak offensiven mot u-landene fra midten av 90-tallet. Begge de to store handelsblokkene var i hver av de tre femårsperiodene 1980–94 omtrent like mye forsvarende som klagende part eller mer forsvarende enn klagende. I perioden 1995–97 endret dette seg. Da var begge bortimot dobbelt så ofte klagende som forsvarende part. For USA sin del dreide det seg om en generell offensiv som også omfatter i-land. For EU sin del viser tallmaterialet at det i all hovedsak er u-land den forsterkede innsatsen var rettet mot. Begge de to store har hatt klager rettet mot Pakistan, et land langt ned på rangeringen av u-land med hensyn til eksport. Ellers ble offensiven fra de to store satt inn mot de 20 største u-landene, målt i eksportverdi (WTO 1996). USA holdt seg før 1995 kategorisk til de 15 største u-landene med sine klager, men har i WTO-æraen også klaget inn nummer 16, 18 og 19 på rangeringen (Argentina, Filippinene og Chile). Tendensen til å gå gradvis nedover denne rangeringslisten tyder på at størrelsen på den økonomiske samhandlingen er en utløsende faktor for klagesaker fra de to største aktørene sin side. Den brå og kraftige økningen i innklaging av u-land kan imidlertid vanskelig forklares med veksten i den økonomiske samhandlingen i perioden.

Det er et paradoks at det var u-landene som skulle få den største «trøkken» etter styrkingen av TLM. De sterkeste deltakerne i GATT/WTO har stort sett alltid hatt midlene til å sikre sine foretrukne løsninger i tvister med u-landene. Det var i all hovedsak de sterke som kunne bruke den problematiske veto retten effektivt i det gamle systemet. Det var også de sterke som var mistenkt for å utnytte paneldeltakeres (som regel tredjelandts diplomater) avhengighet av dem selv til å sikre seg fordelaktige anbefalinger. Det at håndhevelsesjobben etter en kjennelse var overlatt til de impliserte parter, gjorde at styrkeforholdet mellom partene var viktig for sluttresultatet. Etter prosedyreendringer som skulle gjøre maktbruk vanskeligere og dermed styrke de svakes posisjon, er det likevel de sterke som tyr relativt oftere til prosedyren. Hvordan forklarer man dette?

I det følgende argumenteres det for at *legitimitet* kan ha vært en faktor som i betydelig grad har spilt inn i forbindelse med økningen i bruken av TLM mot u-land av USA og EU, og dermed også den generelle økningen i antallet saker. Den gamle TLM var nemlig en ordning som slet med et legitimitetsunderskudd (Hudec 1993), nettopp på grunn av forholdene beskrevet i avsnittet ovenfor. De store kunne presse de svakere til innrømmelser ut over det regel-

verket og kjennelsene fordret. Mangelen på appellinstanser sementerte problemene. Med et enkelt rasjonalistisk utgangspunkt kunne man tro at USA og EU heller ville redusere bruken av TLM når den framsto i en form der deres evne til å prege prosedyren og innholdet i kjennelsene var redusert. Her må man imidlertid spørre seg: Hva er siktemålet når USA og EU bringer klart svakere motparter inn for TLM? Ettersom de to store stort sett uansett har økonomisk styrke til å få det omtrent som de selv vil overfor de mindre, er det neppe tradisjonell makt bak kravene de søker. Derimot søker de *legitimitet* for sine krav, en kjennelse som demonstrerer for ulike aktørgrupper at deres krav om endring ikke er et produkt av en stormakts uberegnelige maktspill, men derimot et rettmessig krav om å bli behandlet i henhold til felles avtalte spilleregler.⁷ Til dette formålet fungerte etter hvert ikke gamle TLM særlig godt.

De sterke medlemmene har gått med på å svekke sin kontroll over prosedyren i den enkelte TLM-sak. Gjennom dette har de sikret seg legitimitet både hjemme og ute til å bruke TLM for alt det er verd i de enkelte handelskontroverser de har mot små og store motparter. Det er rimelig å anta at de i Uruguay-runden kalkulerte med at denne innrømmelsen innebar en nettogevinst, og at det er denne gevinsten de har gått ut for å høste, først og fremst overfor u-landene, i andre halvdel av 90-tallet.

I den grad økningen i antallet TLM-saker der i-land innklager u-land kommer som følge av at i-landene overfører allerede eksisterende politisk press fra uni- og bilaterale kanaler til den multilaterale TLM, i henhold til forventningene rundt legitimitetsargumentasjonen, så representerer ikke økningen nødvendigvis noen økning av det totale presset rettet mot u-land. Handelsdiplomat for Indonesia i Genève, Budi Bowoleksono (1997) underbygger dette poenget. På spørsmål om ikke den lille serien av da fire klager mot Indonesia etter innføringen av en revidert TLM var en belastning, svarte han at TLM-saker er langt å foretrekke for Indonesia framfor den bilaterale håndteringen av tvister som hadde vært det normale når USA var utilfreds i tidligere år. Partene er mer likeverdige i TLM, og utfallet er mer forutsigelig.

Fra analysen av mengden av og partssammensetningen i saker skal vi nå gå over på virkemiddelbruken til partene.

7 For en utdyping av ulike aspekter ved legitimering i det multilaterale systemet, se Hveems artikkel i dette nummeret av *Internasjonal Politikk*.

Bruken av unilaterale tiltak

Tilbøyeligheten til unilateralisme⁸ var en faktor som utover på 80-tallet ble en alvorlig belastning for samarbeidet rundt TLM-prosedyren (Bhagwati & Patrick (red.)1991, Hudec 1993:14). Samtidig var denne tilbøyeligheten en avgjørende motivasjonsfaktor bak reformene for styrking av TLM. Det å demme opp for amerikansk unilateralisme var det altoverskyggende hovedmålet for mange av delegasjonene under TLM-forhandlingene i Uruguay-runden. I det følgende vil det forsøkes brakt på det rene hvorvidt reformen faktisk medførte en slik oppdemming. Hudec (1993) sin systematiske gjennomgang av 80-tallets tvister avdekker *ingen* saker der gjengjeldelser ble iverksatt underveis i TLM-prosessen. Gjengjeldelser inntraff enten når prosessen stoppet opp, eller etter at den var fullført. I tillegg ble det iverksatt en del gjengjeldelser i GATT-relevante saker uten at prosedyren først hadde vært prøvd.

WTO har på ingen måte skapt en verden der unilaterale økonomiske sanksjoner ikke lenger er et aktuelt virkemiddel. Allerede i 1997 finner vi klare eksempler på unilaterale tiltak fra USA sin side. I april det året klarte EU og USA ikke å komme til enighet om ekvivalente veterinære standarder for fjærkre. EU stilte krav som USA ikke ville imøtekomme. Dermed innførte EU et forbud mot import av fjærkre fra USA. USA svarte da raskt med et forbud mot fjærkre fra EU, riktignok under henvisning til at de ikke tilfredsstilte amerikanske inspeksjonsstandarder. Reelt sett var det en ren gjengjeldelseshandling (*Financial Times* 1997b, c). Sommeren samme år innførte Mexico antidumpingtoll på amerikansk maissukker. USA klaget saken inn for TLM i september. På tross av at saken var på konsultasjonsstadiet i WTO, fulgte USA opp med å utelate Mexico fra listen over land USA ville handle fra for å dekke et tilleggsbehov for sukker i 1998. 25 000 tonn sukkerprodukter som ellers ville kommet over Rio Grande, ble splittet opp på andre eksportland. USA la ikke skjul på at vedtaket var utformet for å «sende et budskap» til Mexico i sukkertvisten (*Bridges* 1997, 1998).

Ordvekslingen over Atlanteren i de mye omtalte tvistene om EU sin import av hormonbehandlet storfekjøtt⁹ og bananer¹⁰ har vært spektakulær. I begge sakskomplekser har henholdsvis USA/Can-

8 *Unilateralisme* defineres her som en stats iverksetting av straffetiltak overfor andre stater i strid med det avtaleverk som aktørene tidligere har bundet seg til (bygger på beskrivelsen i Hveem 1996:107).

9 To saker der EU ble innklaget av henholdsvis USA og Canada.

10 Her gjorde en rekke stater med USA i spissen felles sak mot EU.

da og USA/Ecuador i 1999/2000 innført «kompenserende» tiltak mot EU. Disse tiltakene har imidlertid vært i henhold til voldgiftsmannens¹¹ anbefalinger, approbert av Tvisteløsningsrådet, og er derfor ikke å regne som unilaterale tiltak, men tvert imot som tiltak i henhold til de multilaterale spillereglene.

I sin uttalelse ovenfor om en «unprecedented period of trade peace» i 1996 så Leon Brittan bort fra fjærkreftiden, og denne var da også en mikroskopisk sak i den enorme handelen over Atlanterhavet. Uttalelsen henspilte på WTO som årsaken til den spesielle situasjonen. Tvister som utløste unilaterale tiltak tidligere, har så langt tendert til å få et fredeligere utfall som følge av revisjonen av TLM. Etter revisjonen ser det ut til at alternativet unilaterale handelstiltak framstår som relativt mindre attraktivt, noe som har bedret handelsrelasjonen mellom i alle fall WTO sine mest sentrale medlemmer. Like fullt framstår unilaterale gjengjeldelsestiltak fortsatt som et relevant handlingsvalg i handelskonflikter.

Lakmustesten: Implementeringer av kjennelser og anbefalinger

Det står fortsatt ingen utenforstående håndhevere beredt til å tvinge partene til å etterleve anbefalinger og kjennelser. I hvilken grad underkaster medlemmene seg likevel de konklusjonene som trekkes i prosedyren? I den grad de gjør dette mer enn tidligere, framstår også reformen av TLM som et middel til å gjøre staters atferd mindre maktorientert og mer regelorientert enn tidligere.

Det skal fastsettes tidsfrister for implementering av kjennelser og anbefalinger. Dersom det ikke blir enighet om hvor fort implementeringen skal gjøres, iverksettes nå en tvungen voldgiftsprosess der voldgiftsmannens norm skal være at implementeringsperioden ikke skal gå ut over 15 måneder etter vedtak i Tvisteløsningsrådet (GATT 1994b, Art. 21). I praksis ble 15-månedersperioden raskt en norm. I 10 av de første 13 implementeringssakene ble dette fristen. I de tre øvrige ble saken tilbakelagt umiddelbart eller i løpet av et halvår. Ved utgangen av 1998 var fortsatt alle saker der 15-månedersfristen hadde gått ut, implementert til klagende parts tilfredshet. Etter den tid har hormon- og banantvistene satt sine spor på denne statistikken. Det er likevel historisk nytt at 15 av de 18 kjen-

11 En person som utnevnes for å vurdere og bestemme type og omfang av kompenserende tiltak dersom partene ikke kommer til enighet seg imellom innen en viss tid.

nelsene i de første 3 1/2 årene av WTO-æraen resulterte i implementeringer som partene erklærte seg tilfreds med. I tidligere perioder skjedde implementeringen bare delvis eller ikke i det hele tatt i opp mot 2/3 av sakene der det forelå kjennelser. I perioden 1980–94 ble i tillegg 15 ferdige panelrapporter blokkert, i en del saker lå bestemte tolkninger til grunn for at rapportene ble vedtatt, og mange saker strandet før panelene hadde fått laget noen rapport, ved hjelp av formell blokkering eller trusler om dette. I tillegg ble altså opptil 2/3 av kjennelsene mer eller mindre neglisjert, og problemet var økende utover i perioden (GATT 1991:49). På den bakgrunn er det ganske bemerkelsesverdig at implementeringsfasen, i et prosedyreverk uten vetorett, gikk så smidig etter 1995. Det er nok fortsatt et forhandlingselement forbundet med denne fasen, noe EU åpenbart la opp til i hormon- og banansakene. Likevel synes det klart at kjennelser og anbefalinger fra Tvisteløsningsrådet veier langt tyngre i WTO enn de gjorde tidligere.

Implementerende parter må legge fram en skriftlig framdriftsrapport ved hvert eneste møte i Tvisteløsningsrådet fra et halvår etter at fristen er fastsatt og inntil implementeringen er gjennomført. Dette stimulerer antakelig til kontinuerlig og strukturert innsats. Det er likevel neppe frykten for pinligheter på møter i Genève som styrer statenes utøvende myndigheter. Man kommer vanskelig unna forklaringer som tar utgangspunkt i partenes verdsetting av en velfungerende TLM, når denne sterkt forbedrede viljen til implementering skal gjøres rede for. Dette kom blant annet til uttrykk i de første kommentarene i *USA Today* etter at det ble kjent at USA ville gå på et forsmedelig nederlag i den såkalte Fuji–Kodak-tvisten. I lederartikkelen uttales det at «the U.S., as the world's biggest trader, has more to lose than anyone from knocking out the world's trade referee» (*USA Today* 1997). WTO ved TLM oppfattes åpenbart som en regelfortolker mer enn megler, og verdien av at denne rollen fylles, overstiger verdien for verdens sterkeste handelsmakt av å få ta seg til rette i enkeltsaker.

Klarer u-land å vinne saker?

Et grunnleggende trekk ved et velfungerende rettssystem er at den svake kan sikre sine interesser overfor den sterke gjennom rettssystemet. I det følgende ser vi på utfallet av saker der u-land eller grupper av u-land klaget inn USA eller EU for TLM. Mens åtte av 11 panelrapporter i 1980–94 gav u-landene medhold på sentrale punkter i klagen, gjaldt det samme for fem av de seks første

rapportene i WTO-æraen. Det var altså ingen vesentlig forskjell i andelen saker med medhold. Det var imidlertid i høyeste grad forskjell når det gjaldt sakenes videre skjebne. I tre av de åtte sakene før 1995 der u-landene vant panelenes støtte, blokkerte stormakten rapporten, i ett tilfelle boikottet/overså den hele saken og i én sak fikk u-landet medhold, men panelet lot være å konkludere med anbefalinger om at forsvarende part skulle endre sin praksis. I én sak tok implementeringen over fire år, i ett tilfelle vant de saken etter at det tidsbegrensede tiltaket hadde gått ut på dato, uten å få noen kompensasjon for det økonomiske tapet, og i den siste av de åtte sakene vant ni u-land i en fellesklage mot USA. Kjennelsen kom imidlertid i oktober 1994, og de aktuelle endringene i den amerikanske lovgivningen var i alle fall på trappene i forbindelse med implementeringen av Uruguay-runden. I det nokså begrensede antallet TLM-saker u-land klarte å føre mot sine viktigste handelspartnere før 1995, fikk de med andre ord stort sett ikke endret noe som helst hos motparten, uansett hva panelrapportene konkluderte med (Gjerde 1999:71–73).

Antallet saker per år som u-land førte mot EU og USA, ble tredoblet de første årene etter revisjonen av TLM, sammenlignet med gjennomsnittet fra perioden 1980–94. I disse sakene fikk de panelene på sin side i hvert fall like mye som før, rapportene ble vedtatt og implementeringen gikk rimelig smertefritt i fire av de fem første sakene. I den såkalte reke–skilpadde-saken,¹² der USA var klaget inn av fire u-land anført av Malaysia, var implementeringen turbulent og munnet ut i innrømmelser som Malaysia aksepterte i en overenskomst noen dager etter at implementeringsfristen utløp i desember 1999. Malaysia forbeholdt seg imidlertid retten til å ta opp saken senere (*Bridges* 2000).

Den brå endringen i u-lands gjennomslagskraft tyder på at revisjonen av TLM har medført endring i de sterke medlemmenes atferdsmønster når disse blir klaget inn av svakere motparter. Man lar langt på vei være å spille på maktforskjeller.

Makt og regler

Makt og regler står langt fra i noe direkte motsetningsforhold i GATT/WTO-sammenheng. De reglene som atferden er innrettet etter, har ikke oppstått i et maktvakuum. De er blitt til gjennom

12 Saken dreide seg om et amerikansk forbud mot import av reker fra land som brukte fiskeredskaper som skilpadder setter seg fast i.

strategisk maktutøvelse. Revisjonen av TLM sikret sterke stater legitimitet til mer effektivt å presse de svakere til å senke sine handelsbarrierer, mens de svake som overhodet kan nyttiggjøre seg TLM, ble sikret en mer likeverdig posisjon med stormaktene i enkelttvister. Det knytter seg spenning til hvorvidt denne relativt klare *regelorienteringen* i det internasjonale handelssamarbeidet vil vare ved. Det knyttet seg også spenning midt på 90-tallet til hvorvidt den overhodet ville oppstå. På tross av atskillig støy og enkelte riper i lakken framstår den reviderte tvisteløsningsmekanismen som et solid bidrag i byggingen av et multilateralt regelbasert handelssystem.

I denne artikkelen er det prosedyrereglene som har stått i fokus. Det at disse har blitt relativt klare og effektive, blottlegger eventuelle uklarheter i det regelverket som faktisk regulerer handelen mellom medlemslandene. Ifølge en av EU sine jurister i Genève (Monfort Bernat 1997) fulgte Uruguay-runden et gammelt mønster i GATT: På vanskelige forhandlingspunkter satte diplomatenes seg ned og formulerte regler som var så vage at alle parter kunne gi dem en mening som svarte til deres eget ønske. Slike uklare regler var en belastning for gamle GATT, men gjorde begrenset skade fordi voretten fungerte som sikkerhetsventil. Dette førte igjen til at en del paragrafer ble «sovende». Med en ny og effektiv TLM øker muligheten for at noen få kvinner og menn i paneler og eventuelt i Appelldomstolen skaper internasjonal rett gjennom sine tolkninger av disse reglene. Fordelen med dette er at betingelsene for internasjonal handel blir klargjort på områder der diplomatenes forhandlinger ikke har strukket til. Ulempen er at medlemsland kan bli rammet av kjennelser som er basert på en regelforståelse de aldri har stilt seg bak. Slike kjennelser kan ha alvorlige konsekvenser for landet som rammes, og kan lett slå tilbake på WTO i form av svekkelse av en grunnleggende faktor: legitimiteten.

Referanser

- Bhagwati Jagdish & Hugh T. Patrick (red.) (1991) *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Bowoleksono, Budi (1997) Telefonintervju med forfatteren, 29. september.
- Bridges Weekly Trade News Digest* (tilgjengelig på URL: http://www.news-bulletin.org/bulletins/WhichBulletin.cfm?Bulletin_ID=14&SID=
- Bridges Weekly Trade News Digest* (1997) «Corn syrup: Sticky issue for Mexico», 17. september.

- Bridges Weekly Trade News Digest* (1998) «Mexico sour over U.S. sugar purchase», 16. mars.
- Bridges Monthly Review* (2000): «US Complies with Shrimp–Turtle Ruling – At Least for Now», januar–februar 4(1) (tilgjengelig på URL: http://www.ictsd.org/html/arct_sd.htm#Bridges)
- Financial Times* (1997a) «WTO gets a vote of confidence», 24. september.
- Financial Times* (1997b) «US and EU take poultry hygiene row to the brink», 2. april.
- Financial Times* (1997c) «Poultry war heads to WTO», 21. august.
- GATT (1991) *GATT Activities 1991*. Genève: GATT.
- GATT (1993) *GATT Activities 1993*. Genève: GATT.
- GATT (1994a) «Sluttakten omfattende resultatene av Uruguay-runden med multilaterale handelsforhandlinger», s. 3–515 i vedlegg til Stortingsproposisjon nr. 65 (1993–94). Oslo: Utenriksdepartementet.
- GATT(1994b) «Avtale om regler og prosedyrer ved tvisteløsning», s.452–482 i vedlegg til Stortingsproposisjon nr. 65 (1993–94). Oslo: Utenriksdepartementet.
- GATT (1995) *GATT Activities 1994–95*. Genève: GATT.
- Gjerde, Tarald (1999) *Regelmakt eller makt som regel?: Endringer i staters atferd etter revisjonen av tvisteløsningsmekanismen i GATT/WTO*. Hovedoppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Grey, Rodney de C. (1990) *Concepts of Trade Diplomacy and Trade in Services*. London: Trade Policy Research Institute.
- Hoekman, Bernard M. & Michel Kosteki (1995) *The Political Economy of the World Trading System: From GATT to WTO*. Oxford: OUP.
- Hudec, Robert E. (1993) *Enforcing International Trade Law: The Evolution of the Modern GATT Legal System*. Salem: Butterworth.
- Hveem, Helge (1995) *Power, Promises and the Potential of the WTO: The Uruguay Round and the Developing Countries*. SUM, Universitetet i Oslo. Draft of final report.
- Hveem, Helge (1996) *Makt og velferd i det globale samfunn: Teorier i internasjonal politisk økonomi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- International Herald Tribune* (1996) «WTO on Track», 29. juli.
- Jackson, John H. (1998) *The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence*. London: RIIA.
- Monfort Bernat, Juan Víctor (1997) Intervju med forfatteren, 26. september.
- Paemen, Hugo & Alexandra Bensch (1995) *From the GATT to the WTO: The European Community in the Uruguay Round*. Leuven: Leuven University Press.
- Petersmann, Ernst Ulrich (1997) *The GATT/WTO Dispute Settlement System: International Law, International Organizations and Dispute Settlement*. London/Boston/Hague: Kluwer.
- Stewart, Terence P. & Christopher J. Callahan (1993) «Dispute Settlement Mechanisms», s. 2663–2811 i Terence P. Stewart (red.) *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History (1986–1992)*. Boston: Kluwer.
- USA Today* (1997) «USA still ahead at WTO despite Kodak's defeat». Lederartikkel, 10. desember.
- WTO (1996) *Annual Report 1996*. Volume I–II. Genève: WTO.

Skilpadder og tåregass – Miljøbevegelsen versus WTO

Jonas Vevatne

(f. 1973) er forskningsassistent ved CICERO – Senter for klimaforskning. Han er MA i «International Political Economy» fra University of Warwick og statsviter fra UiO, der han har vært tilknyttet Senter for utvikling og miljø.

Innledning

Internasjonal handel og miljø har i løpet av 1990-tallet kommet sterkere på den internasjonale agendaen, men det var aksjonene i Seattle i november 1999 som for alvor gjorde «vanlige folk» oppmerksomme på Verdens Handelsorganisasjon (WTO).¹ Til tross for at forberedelsene til Seattle hadde pågått i flere måneder, syntes WTO uforberedt på styrken og bredden i demonstrasjonene. Selv om aksjonene forsinket forhandlingene, innvirket demonstrasjonene først og fremst ved å skape et annerledes forhandlingsklima og gi støtte til de minst utviklede landenes posisjoner. Denne gang fant ikke delegater fra flere karibiske stater seg lenger i «grønne rom-prosedyren», hvor generalsekretæren samlet et begrenset antall nøkkelstater for å komme til enighet om vanskelige spørsmål. Ministtermøtet i Seattle illustrerte WTOs manglende åpenhet både *internt*, overfor samtlige medlemsland, men også *eksternt*. For en rekke NGOer krevde innsyn og deltakelse i WTOs beslutninger. Denne artikkelens formål er å undersøke WTOs relasjoner til ikke-statlige miljøorganisasjoner (ENGOer).²

1 Jeg er takknemlig for de innspill jeg har fått til denne artikkelen fra *Internasjonal politikk*s redaksjon og anonyme konsulenter, samt den veiledning professor Helge Hveem har gitt meg under arbeidet med hovedoppgaven med samme tema (Vevatne 2000).

2 FNs definisjon av NGOer (Ikke-statlige organisasjoner) er altfor vid for vårt formål og skiller ikke mellom ideelle organisasjoner og næringslivs-sammenslutninger. Derfor er det nødvendig å avgrense *ikke-statlige miljøorganisasjoner (ENGOer)* til offisielt registrerte eller klart definerte foreninger eller grupper av borgere som: (1) ikke handler på vegne av en offentlig institusjon, (2) er av ikke-kommersiell karakter, (3) opererer på lokalt, regionalt,

Gjennom det siste tiåret har NGOer og andre selvoppnevnte representanter for det sivile samfunn³ i økende grad spilt en mer sentral rolle i internasjonal politikk. Særlig sammenbruddet i OECDs forhandlinger om en multilateral investeringsavtale (MAI) viste hvor betydningsfulle de kan være og ga ny inspirasjon til WTOs kritikere. ENGOer i nord har hatt vansker med å påvirke GATT/WTO, men ministermøtet i Seattle representerte en gylden anledning til å kunne forene krefter med NGOer i sør.⁴

Selv om seieren til demonstrantene i Seattle er høyst midlertidig, representerer erfaringene fra novemberdagene en ny mulighet og anledning til å kunne påvirke WTO. Verken de nasjonale delegasjoner eller sekretariatet kan neglisjere signalene fra NGOer og det sivile samfunn etter dette, men hvordan vil NGOene ta vare på denne sjansen? Forhandlingene om tjenester og landbruk er allerede i gang, og en ny bred forhandlingsrunde er kun midlertidig utsatt. EU og andre sentrale aktører ivrer sterkt for at forhandlingene om denne nye runden må komme i gang. Det kan fort bli aktuelt når USA har avholdt sitt presidentvalg i november.

Miljøbevegelsen liker å framstille «fiaskoen i Seattle» som *deres* store seier. Selv om de maktet å forpurre forhandlingene og samtidig belyse alvorlige mangler ved organisasjonen, er imidlertid andre faktorer viktigere (Hveem 2000). Særlig av representanter for frihandelssamfunnet, med *Financial Times* og *The Economist* i spissen, ble demonstranternes framferd og virkemiddelbruk kraftig kritisert. Likevel ble demonstrasjonene generelt sett oppfattet som sunne reaksjoner, selv om Seattle noe urettmessig er blitt et symbol på kampen mot «globaliseringen». Demonstrasjonene ga derimot inspirasjon til en bølge av demonstrasjoner i år mot World Economic Forum i Davos (januar), UNCTAD X i Bangkok (februar) og senest møtene i IMF og Verdensbanken i Praha (september).

For WTOs del er fiaskoen i Seattle alvorlig fordi interne problemer og alvorlige mangler ved organisasjonen, som manglende åpen-

nasjonalt eller internasjonalt nivå, (4) har miljøvernarbeid som hovedbeskjeftigelse, (5) søker politisk innflytelse, og (6) ikke er etablert av en mellomstatlig avtale (Arts 1998:49, Geeraerts 1996, Porter & Brown 1996:50, REC 1998).

- 3 Det sivile samfunn er ofte en betegnelse på en arena hvor det sosiale engasjement kommer til uttrykk. Mens stat og marked er de to første sektorene, utgjør det sivile samfunn den tredje sektor hvor NGOer er sentrale bestanddeler. For mer om begrepets opprinnelse se Scholte (1999).
- 4 Til sammenligning ble kampanjen mot Verdensbanken på 1980-tallet vellykket nettopp fordi miljøbevegelsen i nord, som slet med manglende troverdighet, allierte seg med den i sør, som manglet adgang til beslutningskanalene (Bramble & Porter 1992:348).

het og organisering av forhandlingene, ble blottlagt (Hveem 2000). Miljøbevegelsen derimot har fått en gyllen anledning til å presentere sine synspunkter og reformforslag. En rekke sentrale land, bl.a. EU og USA, har allerede forpliktet seg til å vurdere hvordan en ny forhandlingsrunde vil innvirke på miljøet og en bærekraftig utvikling (Neumayer 2000:152). Hva blir miljøbevegelsens neste trekk? Vil de legge vekt på konstruktive løsningsforslag og vinn-vinn-situasjoner, som fjerning av miljøødeleggende subsidier til energi- og fiskerisektorene? Eller vil mer radikale grupperinger igjen få lov til å dominere mediebildet – slik som hendelsene i Praha kunne gi inntrykk av?

I denne artikkelen vil jeg hevde at WTOs konfliktfylte relasjon til miljøbevegelsen bl.a. har bakgrunn i organisasjonens mangel på åpenhet og ordninger for kontakt med det sivile samfunn – noe som også har sammenheng med realpolitiske forhold og organisasjonens ideologiske forankring. Først vil jeg redegjøre for hvorfor miljøbevegelsen fattet interesse for internasjonal handel. Derneft vil jeg undersøke NGOenes evne og mulighet til å øve innflytelse på tross av en rekke realpolitiske, institusjonelle og idémessige barrierer i WTO. Avslutningsvis vil jeg drøfte hvorvidt WTO bør ha tettere formalisert samhandling med NGOer, og hvilke implikasjoner framveksten av transnasjonale sosiale bevegelser bør ha for reform av WTO.

Hvorfor fattet miljøbevegelsen interesse for GATT/WTO?

GATT var ikke i miljøbevegelsens søkelys på 1980-tallet, selv om en på slutten av tiåret kunne spore flere konflikter mellom handels- og miljøpolitikk både innen GATT og EF. ENGOene var seg også bevisst betydningen av handelsrestriksjoner som virkemiddel i flere miljøavtaler, f.eks. i International Whaling Convention (IWC) (1985), Montreal-protokollen (1987) og Baselkonvensjonen (1989). World Wildlife Fund (WWF) var en sentral pådriver for CITES-konferansens vedtak om eksportforbud av elfenben i 1989 (Princen 1995). Fra midten av 1980-tallet fokuserte miljøbevegelsen mer på internasjonale institusjoner, og særlig ble Verdensbanken kritisert for å være drivkraften i den globale miljøødeleggelsen (Esty 1997).

Miljøbevegelsens utvidede aktivitetsfokus hadde ifølge Bramble & Porter (1992:314) sammenheng med tre forhold: (i) økt forståelse i miljøbevegelsen for sammenhengen mellom miljøproblemer og internasjonale økonomiske og politiske krefter, (ii) utvikling av

sterke transnasjonale allianser og nettverk mellom NGOer fra både nord og sør, og (iii) deres møte med 1980-tallets nye miljøproblemer: ødeleggelse av ozonlaget, drivhuseffekten og avskoging. Med økt innsikt i miljøkonsekvensene av økonomiske beslutninger endret ENGOene sine strategier. Erkjennelsen av at bærekraftig utvikling er et miljømessig så vel som økonomisk mål, gjorde påvirkning av sentrale beslutningstakere viktig. Likevel fikk GATT lenge sysle med sitt i fred.

GATT stiftet første gang bekjentskap med ENGOer under minister-møtet i Brussel i desember 1990 (Bramble & Porter 1992: 313–314). President Bushs lansering av det nordamerikanske frihandelsområdet (NAFTA) høsten 1990 hadde vekket miljøbevegelsens bekymring også for de pågående GATT-forhandlingene. En gruppe miljøaktivister, *GATTastrophe*, klarte å skape oppmerksomhet omkring GATTs manglende åpenhet og miljøkonsekvensene av handelsliberalisering (Preeg 1995). USAs og miljøbevegelsens overraskende tap i den første tunfisk–delfin-saken (1991), samt GATTs krasse avvisning av kritikken, hadde skapt uforsonlige fronter (Charnovitz 1998, Esty 1994).⁵ Flere amerikanske miljøorganisasjoner fryktet at GATT/WTO kunne true mange av deres tidligere miljøseire og rasere 80% av USAs miljølovgivning (Retallack 1997). Særlig utsatt var USAs mange unilaterale ekstraterritorielle miljøreguleringer, som var innrettet mot grenseoverskridende miljøproblemer. Hittil har GATT/WTOs tvisteløsningspanel hovedsakelig overprøvd slike unilaterale miljøreguleringer, mens internasjonalt framforhandlede miljøreguleringer ennå ikke er utfordret.

WTO prioriterer frihandel, mens miljøbevegelsen mangler innflytelse

En rekke ENGOer hevder WTO systematisk prioriterer frihandel framfor miljøvern og helse. Derfor krever de en gjennomgang og vurdering av Uruguay-runden før en ny forhandlingsrunde settes i

5 USAs Marine Mammal Protection Act krever at det iverksettes tiltak for å begrense utilsiktet fangst av sjøpattedyr. Etter press fra amerikanske ENGOer ble det innført forbud mot import av tunfisk fra Mexico fordi den meksikanske fiskeflåten hadde en høyere andel delfiner som bifangst. Saken ble brakt inn for GATT, og tvistepanelet kom til at dette var i strid med prinsippet om ikke-diskriminering og likebehandling. GATT tillater ikke at det iverksettes handelsrestriksjoner overfor produkter med basis i *måten* produktet er produsert eller høstet på (PPM). GATTs unntaksklausul omfatter heller ikke unilaterale handels tiltak som har til hensikt å presse andre stater til å endre politikk. Dersom en skal benytte handelsrestriksjoner, må man i det minste først ha gjort forsøk på å få til internasjonale avtaler på området.

gang. Mitt mål er ikke å vurdere sannhetsgehalten i ENGOenes påstander, men om de er så maktesløse som de selv liker å gi inntrykk av. Miljøbevegelsens opptreden overfor WTO illustrerer hvordan transnasjonale ikke-statlige aktører kan øve innflytelse på en internasjonal organisasjon på et tradisjonelt svært statsdominert saksfelt. Ifølge et realpolitisk maktperspektiv skulle en forvente at medlemsstatene er de fullstendig dominerende aktørene – især når slike maktforhold er forsterket av institusjonelle barrierer, for det er ingen arena for ikke-statlige aktører i WTO slik som i FNs organer (ICTSD 1999). Både sekretariatets og WTOs manglende åpenhet under forhandlinger vanskeliggjør ENGOenes mulighet for direkte påvirkning samt indirekte gjennom nasjonale kanaler. Forståelsen av debatten om handel og miljø og WTOs fortolkning av frihandelsprinsippene har vært preget av sekretariatets begrensede ressurser og manglende miljøvernkompetanse. For å kunne forstå konflikten mellom GATT/WTO og miljøbevegelsen er idémessige forhold av helt sentral betydning (Esty 1994). Kilden til konflikten ligger i fundamentalt ulike verdioppfatninger, samt miljøbevegelsens sterke kritikk av frihandelsteorien som av GATT/WTO er blitt tolket som et forsvar for proteksjonismen (se f.eks. Lang & Hines 1993). Denne sterke eksterne miljøkritikken har bidratt til å skjerpe frontene og styrke sekretariatets og organisasjonens identitet og lojalitet til GATT/WTOs kjerne – frihandelsideologien. Dette ideologiske hegemoniet svekker WTOs evne og vilje til å ta inn over seg ikke-økonomiske forhold som miljøvern. En forsterkende faktor er at økonomi og handelspolitikk har vært ansett for å være av større viktighet enn miljøvernpolitikk – nasjonalt så vel som internasjonalt. En rekke forhold kan altså forklare hvorfor WTO prioriterer frihandel framfor miljøvern og underbygger påstanden om ENGOenes manglende innflytelse på internasjonale økonomiske institusjoner.

Implikasjoner for teori om internasjonal politikk

Transnasjonale aktørers tilstedeværelse og betydning i internasjonal politikk er, som vi har sett, økende – også innenfor et tradisjonelt svært statsdominert saksfelt som internasjonal handelspolitikk. Selv om det er vanskelig å måle miljøbevegelsens innflytelse, er WTO og ikke minst tvisteløsningsprosessen blant de mest lukkede, statssentrerte politiske arenaer. WTO har virket uimottakelig for frihandelskritiske innspill fra ideelle, ikke-statlige aktører. De casene vi senere skal analysere, viser at dynamiske aktører med stor

evne til tilpasning og læring likevel er i stand til å oppveie realpolitiske, institusjonelle og kognitive barrierer. Men en skal være svært varsom med å generalisere på basis av så få og spesielt utvalgte case. Likevel indikerer det betydningen av uformelle relasjoner, transnasjonale nettverk, faglig ekspertise og tilpasningsdyktige aktører. En skal heller ikke overdrive betydningen av slike myke aktører i internasjonal politikk, for realpolitiske og institusjonelle strukturer setter fortsatt klare begrensninger. Seattle-møtet illustrerte frustrasjonen over nettopp slike barrierer. Et annet forhold er at Appelldomstolens åpning for innspill fra ikke-statlige aktører i tvisteprosessen ikke bare inkluderer ideelle, men også kommersielle aktører. For ENGOer betyr denne åpningen at ressurssterke næringsaktører også får direkte adgang til WTOs tvistepanel, og det er uvisst hvordan det vil slå ut for ENGOenes innflytelse. Et annet forhold er at transnasjonale koalisjoner og ikke-statlige aktørers opptreden på den mellomstatlige handelspolitiske arena også rokker ved tradisjonelle forestillinger om skillet mellom innenriks- og utenrikspolitikk samt forestillingen om multilaterale prosesser mellom enhetlige og rasjonelle stater.

Miljøarbeidet i GATT og under Uruguay-runden

I revitaliseringen av GATTs arbeidsgruppe for handel og miljø på ministermøtet i Brussel i 1990 spilte ENGOene en minimal rolle selv om enkelte stater ble møtt med krav om å bringe miljøvurderinger inn i utformingen av handelspolitikken. Gjenopplivingen av arbeidsgruppen fra 1972 må forstås som et ønske fra EFTA om å følge intensjonen i Vår Felles Framtid om å bringe miljøvern inn i alle sektorer – også handelspolitikk. ENGOenes viktigste bidrag tidlig på 1990-tallet var å skape oppmerksomhet omkring handel og miljø. Gjennom sin rolle som kunnskapsprodusenter, godt planlagte aksjoner og bevisst mediebruk for å mobilisere opinionen, bidro ENGOene til å sette miljø på agendaen. I denne tidlige fasen hvor det var lettere å få publisitet omkring radikale budskap og virkemidler, var de radikale ENGOene toneangivende. Derimot hadde en reformorientert ENGOs offentliggjøring og analyse av forhandlingsutkastet til en multilateral handelsorganisasjon stor betydning for utformingen av Marrakesh-deklarasjonen om handel og miljø (Cameron 1993). Men også sterkt press fra radikale ENGOer gjorde det vanskelig for Kongressen å ratifisere avtaleutkastet uten visse modifikasjoner.

Arbeidet i Komiteen for handel og miljø (CTE)

Under sluttforhandlingene i Uruguay-runden ble det etter sterkt press fra USA opprettet en egen komité for handel og miljø (CTE) (Preeg 1995:179, Vogel 1998). En koalisjon av utviklingsland blokkerte lenge opprettelsen av en *permanent* komité (Esty 1994:181). Selv om miljøbevegelsen ikke innvirket direkte på beslutningen, hadde den *klassiske naturvernbevegelsens* sterke posisjon i det amerikanske samfunnet betydning. USAs sterke engasjement for opprettelsen av CTE må forstås i lys av press fra miljøbevegelsen og den usikkerhet som ble skapt omkring Kongressens ratifisering av Uruguay-runden (Cameron 1993).

Miljøbevegelsen har derimot hatt minimal innvirkning på CTE, som fortsatt preges av WTOs lukkethetskultur. Prosessen er hovedsakelig drevet av medlemsstatene, selv om sekretariatet også har bidratt med en rekke utredninger (Shaw 1998:142). Andre multilaterale institusjoner, som UNCTAD, UNEP, EFTA og OECD, har observatørstatus, men først etter Singapore-konferansen kom de med formelle innspill (CTE 1996, Nordström & Vaughan 1999: vedlegg). «The debates to date have been dominated by trade officials with little contribution from an environmental perspective» (Esty 1997:15). ENGO-deltakelse ville derfor kunne gitt mer åpne diskusjoner, skjerpet debatten og økt kvaliteten på komiteens arbeid (*ibid.*).

Tross grundig gjennomdrøfting av samtlige temaområder munnet ingen av de utallige forslag til reform av organisasjon og regelverk ut i konkrete forslag. CTE har i hovedsak fungert som et debattforum for koblinger mellom handel og miljø uten at det har fått innvirkning på WTO som organisasjon (Osakwe 1998). USA hadde heller ikke lagt fram et eneste forslag for CTE. WWF anklager CTE for ikke å ha anstrengt seg for å oppfylle de mål som ble satt for komiteen; å få handels- og miljøpolitikk til å virke gjensidig forsterkende og bidra med dertil egnede reformforslag av WTO (WWF 1996). WWF hevder at CTE i rapporten til ministtermøtet i Singapore i desember 1996 bare hadde behandlet tre av de ti fastsatte arbeidstemaene i dybden: (1) forholdet mellom WTOs regler og handelstiltak i MEAs, (3b) miljømerking og WTO-regler, og (6) effekten av miljøvirkemidler på markedsadgang (WWF 1996).⁶

Opprinnelig hadde opprettelsen av CTE inspirert bl.a. WWF til økt satsing, men på tross av ENGOenes solide faglige ekspertise

6 Se Bøås & Ruud (1998) for en fylldigere redegjørelse omkring CTEs arbeid og de andre arbeidstemaene.

og forsøk på å etablere en aktiv dialog med CTE, har de ikke hatt innflytelse på CTEs arbeid. Hovedårsaken til ENGOenes begrensede innflytelse på CTEs første rapport var den svært lukkede prosessen. CTEs første rapport ble offentliggjort først under Singapore-møtet slik at NGOene verken fikk anledning til å komme med innspill underveis eller forberede seg til behandlingen. CTE-rapporten ble vedtatt ved konsensus allerede første dagen slik at mange følte at WTO dermed unngikk den politiske prosessen (Bøås & Ruud 1998). ForUMs representant i den norske delegasjonen i Singapore mener at dersom prosessen hadde vært mer åpen, ville NGOene kanskje også følt at de hadde hatt del i arbeidet og dermed vært mer positivt innstilt til CTEs arbeid (Ananthakrishnan 2000). Den grunne behandlingen av CTE-rapporten kan skyldes få konkrete og tydelige anbefalinger fra CTE. I tillegg var det en utbredt skepsis blant lav- og mellomvelferdsland til at et så kontroversielt tema som handel og miljø skulle være hovedsaken på WTOs første ministermøte (*ibid.*). WWF (1996) hevder det ikke ble gjort noen framskritt i forhandlingene. Det kan ha sin bakgrunn i utviklingen av internasjonale miljøavtaler som CITES, Baselkonvensjonen og særlig tunfiskdelfin-tvisten. Det satte søkelyset på internasjonale miljøavtalers effekt på handel og ikke, som opprinnelig tenkt, på miljøkonsekvensene av handelsavtaler og handelsliberalisering (Rør 2000).

WTOs hovedrådsmøte vedtok i juli 1996 retningslinjer for direkte kontakt med NGOer for at de bl.a. skal kunne bidra med sin kunnskap og gjøre debatten mer mangfoldig (WTO 1996a). For å utvikle en konstruktiv dialog mellom NGOer og WTO har CTE arrangert flere symposium hvor:

Most came away with a greater understanding, though perhaps not sympathy, for the positions of their traditional «opponents»... The door having been opened and no monsters having been found on the other side (IISD 1997:8).

Selv om involvering av ikke-statlige aktører i WTOs arbeid ikke har medført noen konkrete endringsforslag fra CTE, er dette blitt en internasjonal arena hvor miljøvernere og handelsekspertene kan møtes. Likevel kritiseres symposiene for å være rene narrespill: NGO-representanter mener de fortsatt ikke får regjeringsrepresentantene i tale: «De holder sine (ferdigskrevne) innlegg, men forplikter seg ikke til å si noe. Isteden burde det vært avholdt dialog-sesjoner» (Anantakrishnan 2000). Ifølge ansatte i WTOs Trade and Environment Division har ENGOer likevel gjennom sitt nærvær, sin deltakelse på symposier og sine uformelle kontakter med

sekretariatsansatte hatt innflytelse over WTO og arbeidet i CTE (Schwarz 1999).

Selv om WWF brukte to år på å innse at den sterke satsingen overfor CTE ikke var en riktig prioritering, har andre ENGOer, særlig IUCN, fortsatt sitt arbeid overfor CTE. WWF la derimot om strategien etter det skuffende Singapore-møtet. Nå skulle tvisteløsnings-sakene i WTO prioriteres, for i mai 1996 hadde Tvisteløsningsrådet vedtatt panel- og appellrapportene i «reformulert bensin»-tvisten. Til tross for at US Clean Air Act ble ansett for å være diskriminerende, var Appelldomstolens kjennelse en oppmuntring for miljøbevegelsen ettersom ren luft var vurdert som en *ikke-fornybar naturressurs* (Zarrilli 1997:112). Bare en måneds tid etter minis-termøtet i Singapore, januar 1997, ble det nedsatt et panel i reke-skilpadde-tvisten, hvor det ble hevdet at USAs lov om beskyttelse av truede havskilpaddearter diskriminerte rekeeksport fra asiatiske land. I mangel av gjennomslag i særlig CTEs politiske prosesser rettet noen moderate ENGOer – med CIEL og WWF i spissen – søkelyset mot det juridiske og tvisteløsningsmekanismen (TLM).

CIEL is using the WTO dispute settlement system to integrate principles of sustainable development into international trade law and policymaking. *Because the WTO's Committee on Trade and Environment has failed to resolve key issues, attention has shifted to the dispute resolution system for policy development* (CIEL 1997:8, forf. uthevninger).

WTOs behandling av miljøtvister

WTOs tvisteløsningsmekanisme har trukket til seg mye oppmerksomhet ettersom håndtering av tvister er svært viktig for internasjonale institusjoners anseelse i det sivile samfunn (Jackson 1989, Larsen 1995). Det var med tvisteløsning miljøbevegelsens kampanjer mot GATT startet, og det er her den senere synes å ha oppnådd sine viktigste gjennombrudd. Mens ENGOenes tilnærming til GATTs håndtering av tvister var svært radikal, har flere ENGOer valgt mer reformistiske strategier overfor WTOs TLM.

Hva som er en miljørelatert handelstvist, er et skjønnsspørsmål all den tid det er ulike oppfatninger om hva som er miljøvern. Frihandelsforkjempere hevder disse tvistene ikke har noe med miljøvern å gjøre:

The only reason for the link is that strong countries find trade weapons a cheap way of bullying those weaker than themselves (Wolf 1999).

For enkelte ENGOer er miljøtvistene også en ideologisk kamp mot storkapitalen og TNS, mens andre har en langt mer klassisk forståelse av natur- og dyrevern. Tross ulike oppfatninger er det fire WTO-tvister som hyppig går igjen i materialet fra både radikale og reformorienterte ENGOer: bensin-, banan-, biff-hormon- og reke-skilpadde-tvistene.⁷ Samtlige miljøtvister involverer enten USA eller Canada, men ENGOene har vært mest aktive i de to tvistene med USAs miljø- og handelspraksis på tiltalebenken. Det illustrerer den sterke posisjon amerikansk opinion og miljøbevegelse har, men også internasjonale ENGOers avhengighet av USA. Hovedårsaken til at ENGOene har prioritert disse to sakene, er at de omhandler amerikanske miljølovers åpning for unilaterale handelstiltak som USA har vært alene om å påberope seg retten til. De ble funnet å være i strid med GATT-artikkel III om likebehandling, og deres diskriminerende utforming var ikke i overensstemmelse med artikkel XX (Audley 1997:127). Det er like fullt i disse to tvistene ENGOene hevder de har oppnådd gjennomslag og fått gehør for sitt syn (CIEL 1999, Arden-Clarke 1999, Stilwell 1999b). Banan- og biff-hormon-tvistene betones ikke like sterkt, siden det ikke er miljøbevegelsen som har frontet disse sakene, samtidig som miljøkoblingene til banantvisten er uklare (Arden-Clarke 1999). I banantvisten har utviklings-NGOer, som Oxfam og Banana Link, samt Caribbean Banana Exporters Association (CBEA), vært de mest aktive, mens en rekke helse- og forbrukerorganisasjoner, som Community Nutrition Institute, har engasjert seg i biff-hormon-tvisten (Arden-Clarke 1998).

Reke-skilpadde-tvisten – bakgrunn og TLMs behandling

I 1997 ble USA klaget inn for WTO, fordi India, Malaysia, Pakistan og Thailand mente Section 609 i US Environmental Species Act (ESA) var i strid med WTOs prinsipper om likebehandling og ikke-diskriminering. Loven krever at importerte reker må kunne garanteres å være fanget ved hjelp av metoder som beskytter havskilpadder fra å drukne i rekestrålen (Bridges 1997). Men WTOs

⁷ WTO anslår selv at seks av de 38 tvistepanelene (per oktober 1999) relaterer seg til «*human and animal health or the environment*», men banantvisten vurderes ikke å berøre disse forhold (Nordström & Vaughan 1999:82). Biff-hormon-, lakse- og epletvistene berører SPS-avtalen og avviker noe fra de generelle vurderinger og prinsipper i henhold til GATT-avtalen om varehandel (GATT 1994).

regler godtar ikke diskriminering på basis av produksjons- eller fangstmetoder. Mens tunfisk-delfin-tvistene hadde mer karakter av å være et dyrevernsproblem, er havskilpadder sårbare eller utryddingsstruet. Derfor dreier tvisten seg om biologisk mangfold (Shaffer 1999). Vern av store marine pattedyr har lenge vært et sentralt mål for amerikanske naturvernorganisasjoner, og bilder av delfiner og havskilpadder egner seg godt til kampanjemateriell.⁸

Section 609 i US Environmental Species Act, som ble vedtatt i 1989, tillot bruk av handelspolitiske tiltak i kampen for Mexicogolfens havskilpadder. Reguleringen reflekterer både amerikanske fiskeriinteressers forsøk på å beskytte seg mot utenlandsk konkurranse og amerikanske naturverninteressers ønske om å verne internasjonale havområder og følge opp internasjonale naturvernavtaler (Vogler 1995). I dag er samtlige havskilpaddearter på IUCNs rødliste og listet under Annex I (forbud mot internasjonal handel) under CITES (Stilwell 1999a:10). At reketråling utgjorde den viktigste årsaken til den kontinuerlige nedgangen i bestanden av havskilpadder, påviste forskere allerede i 1973 (Weber *et al.* 1995:8). Men press fra staten Louisiana og Louisiana Shrimpers Association medførte at ESA finansierte et forskningsprogram for å redusere bifangsten av havskilpadder framfor å forby reketråling i de mest sårbare områdene. I samarbeid med rekeindustrien ble det i 1980 utviklet en *turtle excluder device* (TED). Dette er et slags aluminiumsgitter med sluse som sys inn i trålen, med den effekt at større dyr som havskilpadder og fisk skyves ut av trålen, mens rekene havner i trålposen. Allerede samme år startet et frivillig program for installering av TED på amerikanske reketrålere (SSO 1999), men tross en rekke fordeler møtte det motstand fra rekeindustrien. Ifølge Center for Marine Conservation (CMC) og Environmental Defence Fund (EDF) gir bruk av TED høyere kvalitet på rekene samt reduksjon i bifangst og drivstofforbruk (CMC/EDF 1992). Georgia Shrimpers hevder i tillegg at TED også gir dem høyere inntekter når rekene kan merkes «turtle-safe» (*The Augusta Chronicle* 1998).

Den manglende oppfølgingen gjorde at kravet om TED i Mexico-

8 USA har etter press fra miljø- og dyrevernsbevegelsen benyttet handelsrelaterte miljøtiltak særlig i marine dyrevernsproblem: USA truet med handelssanksjoner for å stoppe norsk kommersiell hvalfangst i 1993, Koreas hvalfangst og tråling i Stillehavet opphørte etter at USA truet med bl.a. importforbud mot koreanske fiskeprodukter (Porter & Brown 1996:80,130, Schultz 1993). USA innførte i 1994 også forbud mot import av viltprodukter fra Taiwan etter at det ble kjent at landet brøt sine CITES-forpliktelser vedrørende kontroll av handel med elfenben fra neshorn og tigerskinn (Environmental Digest 1994).

golfen ble lovregulert i 1987 (CMC/EDF 1992, Shaffer 1999). Reguleringen møtte stor motstand fra rekefiskere, og staten Louisiana og en forening for rekefiskere, «Concerned Shrimpers of Louisiana», brakte reguleringen inn for retten.⁹ Næringsdepartementet, med støtte fra miljøgrupper, vant imidlertid fram (Shaffer 1999). Rekeindustrien hevdet at den ble økonomisk skadelidende når den måtte følge strengere standarder enn konkurrentene.¹⁰ ENGOer hevdet at nasjonalt vern av migrerende havskilpaddearter ikke var tilstrekkelig, og det ble lagt press på Kongressen. Etter initiativ fra Louisiana-senatorene John Johnston og John Breaux (D), ble ESAs Section 609 utvidet til også å gjelde havskilpadder fanget av *utenlandske* reketrålere i Mexicogolfen. Section 609 forbød import av reker eller rekeprodukter fra land som ikke oppfylte kravet om TED (SSO 1999).

Miljøorganisasjonen Earth Island Institute krevde at loven også skulle omfatte land ved Stillehavet og Det indiske hav ettersom de migrerende havskilpaddene har «sesongopphold» her. De vant fram i rettssystemet, og i 1996 måtte USA innføre forbud mot rekeimport fra land som ikke kunne dokumentere bruk av TED. Særlig sørøstasiatiske land, som også er de største eksportørene av reker til USA, ble rammet ettersom de ble gitt svært kort overgangstid. Malaysia og Thailand hevdet dette var i strid med WTOs regler og brakte saken inn for TLM i oktober 1996. Senere leverte også India og Pakistan inn likelydende klager.

USA vektla sterkt havskilpaddenenes posisjon som truede dyrearter ettersom artikkel XX(b) kan åpne for slike unntak fra WTOs regler. Tvisteløsningspanelet konkluderte med at USA verken hadde valgt det minst handelsbegrensende virkemiddelet eller arbeidet for noen internasjonal avtale for å redde disse truede artene. Importforbudet stred mot artikkel XI:1 om kvantitative restriksjoner og brøt også likebehandlingsprinsippet siden «like produkter» ble behandlet ulikt med basis i fangstmetoden (WTO 1998:69). Reaksjonene fra miljøbevegelsen var sterk. National Wildlife Federation (NWF) uttalte at «The implication of this decision is that free trade interests override environmental protection efforts in all cases» (Dunne 1998).

9 Rekefiskerne kalte TEDs for «Trawler elimination devices», men studier har vist at TED reduserer rekefangsten med kun 2–3%, mens bifangsten av havskilpadder reduseres med 97% (Shrimp Sentinel Online 1999).

10 Rekeindustrien møtte sterkere konkurranse. Andelen importerte reker av det amerikanske rekekonsumet økte fra 48% til 72% i perioden 1977 til 1989. Samtidig slet rekeindustrien med overkapasitet. Antallet båter i Mexicogolfen økte fra 8074 i 1979 til 13 041 i 1986 uten at fangsten av reker økte (Weber *et al.* 1995: 3–4).

WWF mente «there is no legal, economic or scientific justification for the WTO ruling» (*Bridges Weekly* 1998a).

Senator Breaux hevdet at «The WTO finding is too narrow and must be appealed to protect our shrimpers, who, in turn, are following our laws to prevent the threatened extinction of sea turtles» (Breaux 1998a). USA anket beslutningen og Appelldomstolen ga USA og miljøbevegelsen medhold på særlig to punkter: Et lands nasjonale miljøreguleringer kan gjøres gjeldende også for andre medlemmer, og panelene har rett til å motta informasjon fra ikke-statlige aktører (Sakmar 1999). Det siste punktet hadde vært et stridstema etter at bl.a. CIEL, IUCN og WWF hadde levert juridiske uttalelser, *amicus briefs*, direkte til tvisteløsningspanelet. ENGOene påberoper seg retten til å levere slike *amicus briefs* til domstolen når de mener det gjøres alvorlige feil i saksbehandlingen. Men kraftige reaksjoner, særlig fra India, gjorde at panelet avviste dem (WTO 1998). I stedet heftet USA ENGOenes *briefs* til sin egen uttalelse til panelet. Et annet viktig forhold var at Appelldomstolen anerkjente havskilpadder som en ikke-fornybar naturressurs som er truet av utrydding. Dermed var kravene i artikkel XX(g) oppfylt. Selv om Section 609 i ESA ble vurdert som et legitimt tiltak for å regulere bestanden av havskilpadder, var ikke implementeringen og utformingen av virkemidlene tilfredsstillende. Derfor besto ikke tiltakene nødvendighetstesten i artikkelens innledning. Appelldomstolen opprettholdt tvistepanelets hovedkonklusjon og krevde at USA måtte endre miljøreguleringen. Domstolen refererte også til internasjonal offentlig rett i sin uttalelse og ga USA medhold i at GATT og andre WTO-avtaler må forstås i lys av WTO-avtalens formålsparagraf (*preamble*) som vektlegger bærekraftig utvikling og miljøvern (*Bridges Weekly* 1998b).

ENGOenes lobbyisme overfor TLM i reke–skilpadde-tvisten

Som tidligere nevnt var miljøbevegelsens begrensede adgang til og innflytelse på de politiske arenaer blitt åpenbare, og enkelte ENGOer søkte å øve innflytelse gjennom juridiske virkemidler. Miljøtvister hadde vært kjernen i miljøbevegelsens kamp mot GATT. Derfor var det særlig i USA en utbredt skepsis til WTOs reformerte tvisteløsningsmekanisme, men også forventninger om større grad av regelorientering (Gjerde 1999, Vevatne 1998).¹¹ TLMs element av

¹¹ Særlig var skepsisen utbredt i USA, som under GATT hadde lidd nederlag i en rekke miljøtvister. USA unnlot å rette seg etter GATTs panelrapporter i begge

overnasjonalitet vakte bekymring blant ENGOene ettersom stater ikke lenger kunne reservere seg mot GATTs fortolkninger og miljøpraksis. Et kongressvedtak i november 1994 slo fast at USA skulle trekke seg ut av WTO dersom et eget overvåkingspanel for vurdering av TLM sa seg uenige i tre kjennelser fra WTO-panel i løpet av fem år (Preeg 1995:182). WTOs håndtering av miljøtvister ble av miljøbevegelsen framstilt som selve lakmustesten på WTOs miljøvennlighet. Denne amerikanske frykten for suverenitetsavståelse nærer radikale ENGOer oppunder når de hevder at amerikanske miljø- og helsereguleringer blir overkjørt av WTO og frihandel (Retallack 1997, FOEI 1999).

Andre ENGOer mente derimot avtalen om tvisteløsning kunne innebære større regelorientering i internasjonal handelspolitikk når WTO måtte forholde seg til internasjonal rett. Særlig WWF var seg meget bevisst rollen til den reformerte TLM (Arden-Clarke 1994). I samarbeid med FIELD, publiserte WWF rapporter om hvordan TLM ville påvirke miljøvernarbeidet (Cameron *et al.* 1994). WWF bygde opp faglig kompetanse og bidro gjennom en aktiv informasjonsstrategi til å øke det generelle kunnskapsnivået om handel og miljø, særlig tvisteløsning. Selv om WWF analyserte og kommenterte miljøtvister i WTO, intervenerte aldri WWF direkte i noen tvisteløsningsbehandling før i reke-skilpadde-tvisten (Arden-Clarke 1999). Et tilsvarende ENGO-engasjement kan en bare finne i tunfisk-delfin-tvisten (Stilwell 1999b). For WWFs del skyldes dette hovedsakelig manglende kapasitet og at arbeidet i CTE ble prioritert under TLMs behandling av reformulert bensin-tvisten. Den gang jobbet WWF indirekte for å styrke de involverte parter miljøargumentasjon.

Reke-skilpadde-saken hadde en helt annen prioritet, for her mente ENGOene at de hadde en god sak. Dersom de skal oppnå innflytelse må de fokusere på en tvist som berører de riktige reglene og som kan skape presedens. Reke-skilpadde-saken var en slik anledning. Derfor satset WWF International store ressurser, mens andre saker ble nedprioritert. Asbestsaken kunne ha vært en ny slik

tunfisk-delfin-sakene. Prinsippet under GATT om at enhver part, også den innklagete, kunne nedlegge veto mot nedsettelse av et tvisteløsningspanel eller senere vurdering av en panelrapport til GATTs hovedråd, var tema også i Tokyo-runden. Den gang ville USA fjerne veto retten, men møtte motstand fra EF (Preeg 1995:26). I Uruguay-runden var posisjonene byttet om. Utfallet ble at det nå kreves konsensus eller enstemmighet i Hovedrådet dersom en rapport fra TLM ikke skal etterfølges. Handelstiltak kan iverksettes dersom en ikke retter seg etter TLMs avgjørelse.

strategisk miljøtvist, men Seattle og oppstarten på en ny forhandlingsrunde ble prioritert (Arden-Clarke 1999).

WWF International inngikk nært samarbeid med *think tanks* og ideelle advokatkontorer. Arden-Clarke mente at ENGOenes suksess hadde sammenheng med særlig tre forhold: For det første at tvisteløsningspanelet hadde gjort en dårlig jobb og at rapporten hadde åpenbare juridiske svakheter. Nødvendighetstesten ble f.eks. utført generelt, uten å se på sakens detaljer. Derest var appellprosessen mottakelig for politisk press fra ENGOer, bl.a. fordi Appelldomstolen hadde behov for positiv medieomtale, særlig når panelet hadde måttet avvise *amicus briefs* fra flere ENGOer. ENGOenes aktive nettverksbygging, både under saksutredningen og for å skape bredde bak uttalelsene de sendte, var et tredje forhold. I reke-skilpadde-saken samarbeidet US Trade Representative (USTR) særlig nært med miljølobbyister i CIEL (Andersson 1999, Stilwell 1999b). WWF vektlegger det internasjonale nivået i sitt arbeid med tvistesaker, mens opinionsbygging og politisk debatt på nasjonalt plan spiller en underordnet rolle (Arden-Clarke 1999). For USA er tvisteløsning en lukket juridisk prosess under USTRs ansvar, mens nasjonale politiske myndigheter er mindre involvert.

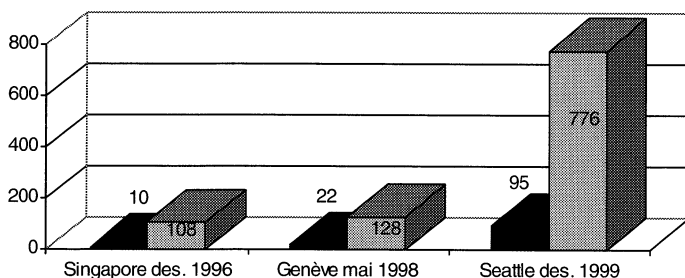
Matthew Stilwell (1999b), fra CIEL, hevder at den viktigste årsaken til ENGO-suksessen i reke-skilpadde-tvisten var den høye kvaliteten på arbeidet deres. Erfarne WTO-ansatte mente CIELs *amicus brief* var bedre enn panelets rapport. Et annet forhold var hvordan Internett ble benyttet til på kort tid å mobilisere bred internasjonal motstand mot tvistepanelets rapport og samtidig redusere USA-dominansen og øke legitimiteten. I løpet av en ukes tid hadde ENGOer fra bl.a. Chile, Paraguay, Sri Lanka og Filippinene sagt seg villig til å stå som medforfattere på CIELs *brief* (CIEL/CMC 1998). Stilwell mente at en annen årsak til ENGOenes suksess var sterk politisering av saken, hvor WTOs generalsekretær forsøkte å ta noe av æren for at ENGOene kom med innspill til Appelldomstolen. En tredje årsak var USAs sterke engasjement i saken og at de vedla ENGOenes avviste *briefs* til sin egen uttalelse til Appelldomstolen. Stilwell framhever bruken av Internett og pressen, for WTO ble satt i forlegenhet da de avviste *amicus briefs* ble lagt ut på CIELs hjemmeside. Stilwell vektla slike transnasjonale miljøalliansers betydning for å legge press på WTO fra ulike hold.

Betydningen av nettverk var tydelig i utformingen av *amicus brief* i reke-tunfisk-saken. Selv om det ble levert separate *amicus briefs*, ble de utarbeidet i fellesskap. NGO-nettverkene muliggjorde god utnyttelse av faglig kompetanse og sikret innspillene høy

hadde lagt strategier for Seattle, var det mer ekstreme grupper som dominerte og tok kontroll over gatene (Verhovek & Kahn 1999). Det kan synes som om disse radikale strategiene var svært virkningsfulle, mens de mer moderate ble stilt i skyggen. Men det var bred støtte til disse protestene: 50 000 demonstranter deltok, og nesten 1500 NGOer fra 89 land skrev under på oppropet mot en ny forhandlingsrunde (FOEE 1999).

Selv om NGOene profilerte seg sterkest gjennom demonstrasjonene i Seattles gater, var flere av dem også representert på ministermøtet og på alternative konferanser om WTO før det offisielle møtet. Gjennom hele 1990-tallet har miljøbevegelsens aktivitet overfor GATT/WTO tiltatt. Antall ENGOer representert på ministermøtet har økt kraftig. Mens de eneste ENGOene representert på ministermøtet i Marrakesh (1994) var akkreditert som presse, var ti ENGOer representert i Singapore (9,3% av det totale antall NGOer). I Genève var det økt til 22 ENGOer (17,2%), mens det i Seattle var blitt hele 95 (12,2%). På halvannet år har det vært en eksplosiv økning i antall NGOer som er representert, selv om ENGOenes relative andel har sunket noe (se figur 1).¹² Den store

Figur 1. Henholdsvis antall ENGOer og NGOer representert på WTOs ministermøter¹³



¹² Det er vanskelig å sammenligne GATTs og WTOs ministermøter. Til GATTs ministermøter og andre spesielle møter ble NGOer nektet akkreditering. Dermed var eneste mulighet å bli representert ved hjelp av presseakkreditering (Marceau & Pedersen 1999:10), og det gjør det vanskelig å innhente troverdige data. Hovedrådets vedtak om NGO-relasjoner sommeren 1996 fikk stor betydning for NGO-deltakelsen på ministermøtene.

¹³ Kilde: Singapore- og Genève-møtene er basert på Marceau & Pedersen (1999:Annex B:46), mens det ikke er produsert tilsvarende statistikk for Seattle-møtet pga. det store antallet NGOer samt klassifiseringsproblemer. 95 av de 776 offisielt registrerte ble klassifisert som ENGOer. I tillegg var ENGOer representert i delegasjonene til bl.a. USA, Nederland, EF, Sverige, Norge, Danmark, Storbritannia og Tyskland (Kuiten 2000).

økningen skyldes sterkere representasjon fra *think tanks* og internasjonale ENGOers nasjonale avdelinger. WWF er representert med hele åtte nasjonale avdelinger. Kun 15 av de 95 er fra land i sør, mens over 30 av ENGOene er fra USA.

Hvorfor ENGOene mislyktes i Brussel og lyktes i Seattle

Både radikale og moderate NGOer liker selv å framstille aksjonene i Seattle som en stor suksess ettersom det ble satt kritisk søkelys på handel og miljø og WTOs manglende interne og eksterne åpenhet. Selv om Uruguay-rundens lukkede mellomstatlige forhandlinger innebar få innflytelsesmuligheter for NGOer, er det ikke bare sterkere institusjonalisering av WTO som kan forklare ENGOenes innflytelse. Nå var ENGOene faglig og organisatorisk forberedt allerede før den nye forhandlingsrundens agenda skulle fastlegges. For en viktig årsak til at de ikke lyktes med sine framstøt under Uruguay-runden og særlig på ministermøtet i Brussel (1990), var at forhandlingene allerede hadde pågått lenge. Den gang led ENGOenes sene og noe spede inntreden også under mangelen på koordinering. De få ENGOene som var i Brussel – NOVID, EUROSTEP og ICDA – konkurrerte om å bygge hver sin maktbase framfor å dra i samme retning. Svakt utviklet NGO-nettverk, sviktende koordinering samt mangel på timing var viktige årsaker til deres begrensede gjennomslag i Brussel (Wilkinson 1996). ENGOene var på etterskudd både faglig og i tid:

The NGOs were continuously reacting to events – and reacting to them at a very late stage (*ibid.*:259).

Gjenopplivingen av arbeidsgruppen for handel og miljø kan ikke tilskrives ENGOenes nærvær i Brussel (Preeg 1995, Rør 2000). I løpet av de ni årene fram til ministermøtet i Seattle har ENGOene blitt langt bedre forberedt både faglig, politisk og organisatorisk. Mens bare om lag 20 NGOer, hvorav en håndfull ENGOer, overvar Brussel-møtet, var det i Seattle hundrevis. ENGOenes planlegging av Seattle-møtet hadde foregått i lang tid. De var godt koordinert, og flere måneder i forveien ble Seattle lansert på Internett som tidenes «happening». Nettverket og koordineringen ENGOene imellom var sterkt forbedret. Et faglig og politisk samarbeid hadde båret frukter bl.a. i reke-skilpadde-tvisten. Tross stor uenighet om strategier, posisjoner og ideologisk tilnærming, løftet de i flokk og la interne stridigheter til side. ENGOenes godt utviklede nettverk og

profesjonelle Internett- og mediestrategier hadde allerede gitt suksess i kampen mot MAI-forhandlingene. Mens NGOene i arbeidet overfor GATT slet med manglende samarbeid og koordinering, bidro den transnasjonale miljøbevegelsens tette samarbeid i høyeste grad til «suksessen» i reke-skilpadde-tvisten og senere i Seattle.

Under Uruguay-runden manglet NGOene en klar strategi. Siden de kom så sent på banen, ble skytset rettet mot parlament framfor regjering. Motstand mot ratifisering av avtalen ble målet når det var for sent å endre de framforhandlede posisjonene. ENGOenes argumenter hadde også vansker med å få gjennomslag i konkurranse med mektigere og allerede inkorporerte interesser. Transnasjonale selskaper og landbruksorganisasjoner hadde mye sterkere koblinger til beslutningstakerne og forhandlingsprosessene. Et annet viktig poeng som underbygger tesen om en kulturkonflikt, var deres aggressive språk og forhandlingsstil:

There's a diplomacy necessary in these letters to get people to take you seriously – they might listen to what you're saying, but if you're rude to them in the first paragraph then it's not always very helpful! (Peter Madden, Christian Aid, i Wilkinson 1996:263).

Oppsummering

Flere reformorienterte ENGOer erfarte at de politiske påvirkningskanalene til WTO enten var stengt eller unyttige. Særlig var Singapore-møtet og framleggingen av CTEs første rapport en stor skuffelse. Derfor følte juridiske strategier og arbeid overfor TLM mer nærliggende når de i tillegg hadde en svært god sak i reke-skilpadde-tvisten. Appelldomstolens rapport viste at det var en riktig prioritering, selv om store deler av bl.a. WWFs begrensede menneskelige og økonomiske ressurser lenge var bundet opp. Tross delseirene i TLM mente ENGOene at større politiske endringer var påkrevd. Bare gjennom sterkt nasjonalt press på de respektive regjeringer var det mulig å få de nødvendige resultater, mente Arden-Clarke. WWFs strategiskifte før den nye forhandlingsrunden ga utbytte.

Opp takten til den nye forhandlingsrunden illustrerer hvordan ENGOene kan operere på både nasjonalt og internasjonalt nivå på en gang. De 50 000 demonstrantenes nærvær støttet land i sør i kravet om mer reell innflytelse i forhandlingene. Samtidig la demonstrantene sterkt press på USA om å ivareta ikke-handelsmessige hensyn i forhandlingene. Clintons utspill, myntet på det hjemlige

publikum, illustrerer hvordan skillet mellom innenriks- og utenriks-politikk er i ferd med å utviskes. Hans frieri til fagbevegelsen var dråpen som fikk begeret til å renne over. Amerikansk innenrikspolitikk innvirket direkte på de internasjonale forhandlingene. Utfallet av Seattle-møtet kan ikke bare tilskrives aktivistene, men de hadde nok rett i at dersom en ny bred forhandlingsrunde noen gang skal komme på bena, må måten forhandlingene foregår på, endres:

The WTO now has no choice: it must change, or it will fail as an institution (Patti Goldman, Earthjustice Legal Defence, i Fitzpatrick 1999).

De utvalgte casene illustrerer Arden-Clarkes antakelse om at ENGOer kan påvirke WTO hovedsakelig gjennom tvisteløsning og forhandlinger. Både direkte og indirekte innspill kan gi resultater, men det synes å være svært vanskelig å innvirke på formelle prosedyrer og politiske prosesser internt i organisasjonen. ENGOenes kanskje viktigste maktressurs er evnen til å mobilisere opinionen. Selv om det hadde stor betydning under det mediefokuserte møtet i Seattle, kan det vanskelig benyttes i påvirkningen av WTOs interne prosesser. Så nær og bred oppfølging fra media er ikke sannsynlig, men WTOs åpenhets- og deltakelsesreform kan bli avgjørende.

ENGOenes ideologiske forankring har betydning for hvilke gjennomslag de oppnår. Radikale strategier kan være svært effektive dersom målet er å sette søkelyset på en sak over kort tid. Dersom målet er å påvirke mer langsiktig prosesser, er det behov for å komme i dialog og bidra med konstruktive innspill og reformforslag. Seattle-møtet var en vekker som fordrer aktiv oppfølging, for en tilsvarende mulighet kommer nok ikke igjen. Mellomstatlige prosesser kan vanskelig stanses, men eventuelle endringer i WTOs åpenhetspraksis vil kunne skape rom for flere ENGOer også på WTOs indre politiske arena. ENGOenes strategi og politiske veivalg er delvis ideologisk betinget. De har betydning ikke bare for graden av innflytelse, men også for oppfatningen av hva som er innflytelse.

Miljøbevegelsen tapte nesten samtlige miljøtvister under GATT (Vogel 1995). Under WTO har ENGOene i større grad innvirket på behandlingen, og det har gitt resultater. Det har sammenheng med endrede prosedyrer og sterkere institusjonalisering, men også med ENGOenes strategivalg og kvaliteten på innspill og forslag. Flere ENGOer er nok litt unyanserte når de hevder at de har tapt samtlige miljøtvister som har vært til behandling i WTO. Likevel er

det berettiget usikkerhet om hvor langt WTO egentlig har beveget seg. Selv om det åpnes for en del unntak i henhold til artikkel XX, synes nødvendighetstesten vanskelig å overstige.

WTOs relasjoner til NGOer

Manglende åpenhet og rutiner for kontakt med det sivile samfunn bidro til å forsterke konflikten omkring tunfisk–delfin-tvisten og vanskeliggjorde en dialog med miljøvernbevegelsen. Det sivile samfunnets rolle ble debattert allerede under Havana-forhandlingene om opprettelse av International Trade Organisation (ITO), men ettersom ITO aldri ble opprettet, ble det ikke retningsgivende for GATT. Artikkel 87(2) i Havana-charteret slår fast at «the Organisation [ITO] may make suitable arrangements for consultation and co-operation with non-governmental organisations». Når GATT sjelden ble kritisert for manglende NGO-kontakt, skyldtes det at «no one really cared about the GATT» (Marceau & Pedersen 1999:5). I forhold til Verdensbanken og Pengefondet var GATT lite kjent. I tillegg var GATTs lille sekretariat preget av en svært teknisk tilnærming til international handel (*ibid.*). GATTs manglende erfaring med det sivile samfunn kan gi innsikt i hvorfor nye temaer som miljøvern ikke ble satt på dagsordenen og hvorfor GATT responderte på miljøkritikken med økt lukkethet og hemmeligstempling (Charnovitz 1998:118). Manglende åpenhet har også sammenheng med GATTs formelle status som et midlertidig regime, og for å opprettholde effektiviteten ble kun medlemsstater gitt adgang til forhandlingsbordet og TLM. Ikke-statlige interessegrupper har aldri vært formelt representert i GATTs forhandlingslokaler eller korridorer (Marceau & Pedersen 1999:5–6), men i de senere år har NGOer vært representert i enkelte medlemsstaters delegasjoner.

Opprettelsen av WTO skjedde i en tid hvor stater ikke lenger var de totalt dominerende aktørene. Mye styringsmyndighet er spredd til andre offentlige og overnasjonale institusjoner, og også til private aktører (Scholte *et al.* 1999:107). NGOenes framvekst har utfordret den westfalske verdensorden. I Uruguay-runden ble det enighet om at «The General Council may make appropriate arrangements for consultation and co-operation with non-governmental organisations» (Artikkel V (2) i Marrakesh-avtalen, i Scholte *et al.* 1999:110). I juli 1996 vedtok WTOs hovedrådsmøte mer utfyllende retningslinjer for forholdet til det sivile samfunn.¹⁴ Det var derimot

14 Hovedrådsmøtets retningslinjer for relasjoner med NGOer (i) anerkjenner

enighet om at NGOer *ikke* bør være *direkte* involvert i WTOs arbeid eller møter, og sekretariatet kan kun ha *uformell dialog* med det sivile samfunn. Vedtaket om at de fleste dokumenter nå skal offentliggjøres etter seks måneder, gjelder kun dersom ingen medlemsland motsetter seg dette (WTO 1996b). International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD 1999) hevder WTO med disse avgjørelsene valgte en ad hoc-tilnærming framfor å innlede en langsiktig, gradvis åpenhets- og deltakelsesstrategi. NGOers anledning til å komme med faglige innspill til TLM har vært et særdeles ømt stridstema. Ifølge Tvisteløsningsavtalen kan NGOer yte *teknisk bistand* – men kun dersom tvisteløsningspanelet ber om det.¹⁵ WTO har forsøkt å trekke inn NGOer til f.eks. ministermøter og symposier, men NGO-deltakelse i tvisteløsningsprosessen har vært svært kontroversielt ettersom dette skal bære preg av å være en juridisk mellomstatlig prosess med element av overnasjonalitet uten ekstern innblanding.

Debatten om WTOs forhold til det sivile samfunn følger grovt sett de samme konfliktlinjene som i debatten om handel og miljø.¹⁶ Det kan skyldes at det i første rekke er amerikanske og vesteuropeiske ENGOer som har frontet kampen for åpenhet og deltakelse i WTO. Skepsisen blant en del utviklingsland skyldes bl.a. frykt for at større åpenhet vil forrykke balansen ytterligere i deres disfavør. En rekke staters sterke skepsis til ekstern åpenhet skyldes også deres nasjonale praksis hvor åpenhet og sivile gruppers deltakelse ofte er svært begrenset. Særlig for en rekke mer autoritære og lukkede regimer er det utenkelig at det skal være enkelt for NGOer å få tilgang på informasjon i WTO. I sør er det også en oppfatning om at WTO i første rekke sliter med et *internt* åpenhetsproblem, og i mindre grad et eksternt. Under ministermøtet i Seattle ble dette svært tydelig da delegater fra den tredje verden ble utestengt fra forhandlingene som foregikk i «de grønne rom». Det var også en viktig årsak

NGOenes betydning i å skape debatt og økt interesse for WTO, (ii) hurtigere offentliggjøring av WTO-dokumenter, (iii) bruk av *online computer network* og Internett for å gjøre materialet lett og hurtig tilgjengelig, og (iv) at sekretariatet må spille en mer aktiv rolle, dvs. ha mer direkte kontakt med NGOer gjennom bl.a. å arrangere symposier (WTO 1996a).

15 «The panel may seek information from any relevant source» (DSU-artikkel 13.2). Dette skjer imidlertid veldig sjelden. Første gang var i 1999 da amerikansk ståindustri fikk komme med innspill til panelet. I reke-tunfisk-tvisten derimot ble bl.a. CIEL nektet å levere sine juridiske betenkninger, *amicus briefs*, til panelet. For tvister under TBT- og SPS-avtalene gjelder det derimot mer spesifikke regler og prosedyrer for konsultasjon med NGO-eksperter.

16 For en fylldig framstilling av nord-sør-perspektivet i WTOs debatt om handel og miljø, se Bøås & Ruud (1998).

til at en rekke afrikanske, karibiske og latinamerikanske land mot-satte seg forslaget til forhandlingsagendaen:

[T]he more basic cause of the Seattle debacle was the non-transparent and undemocratic nature of the WTO system, the blatant manipulation by the major powers, and the refusal of many developing countries to continue to be in the receiving end (Khor 1999).

Forbedrede relasjoner til NGOene kan øke WTOs legitimitet

Et sentralt argument mot økt innflytelse for NGOer i WTO er at NGOer da får «både i pose og sekk». Først får de delta i den nasjonale debatten om regjeringens posisjon i WTO, for deretter å delta i og eventuelt få omkamp på det internasjonale nivå (Esty 1997:5, Marceau & Pedersen 1999:43). Esty hevder likevel at WTO sårt trenger NGOer og mener at de bør kunne gis observatørstatus bl.a. under de formelle presentasjonene til tvisteløsningspanelene. Arbeidet med å endre TLM som forum for forhandlinger mellom de stridende parter til å bli en kvasijuridisk prosess, kan bli problematisk dersom enhver part med interesse i saken skal ha mulighet til å levere innspill. Men det kan også gi panelrapportene større faglig og teknisk tyngde og derigjennom styrke TLMs legitimitet. Dersom også de formelle beslutningsprosesser åpnes for NGO-observatører, vil det kunne øke opinionens forståelse for WTO. Et annet forslag er at WTO etablerer et formelt rådgivningsorgan eller en komité for miljøvern hvor representanter for næringsliv, fagforeninger, forbruker- og miljøorganisasjoner er representert. Dersom også NGOer fikk delta i CTEs diskusjoner, ville det kunne høyne kvaliteten og skjerpe debatten (Esty 1997).

I mangel av et velfungerende globalt miljøregime kan WTO vanskelig unngå å fatte beslutninger av miljøpolitisk betydning. Derfor kan det være behov for ENGOer som kan bringe miljøvurderinger inn i det internasjonale handelssystemet og skape konkurranse på en arena som statene har monopolisert. En slik ordning vil kunne styrke WTOs troverdighet, autoritet og legitimitet og derigjennom forsterke hele det internasjonale handelsregimet (Esty 1997). Men WTOs begrensede sekretariatsressurser og manglende kompetanse på miljø taler mot en slik ordning. Holdningen om at WTO heller må støtte seg til andre organisasjoner – som UNEP – i miljøspørsmål, står sterkt, men det er bare etablering av en Global Environmental Organisation som kan oppveie WTOs tyngde og dominans i internasjonal handelspolitikk. Men i alle tilfelle bør WTO

selv ha et minimum av miljøvernkompetanse og evne til kritisk å få vurdert koblinger mellom handel og miljø. Mer inngående relasjoner med ENGOer vil kunne sikre kvalitet og korrektiv til WTOs egne vurderinger av mellomstatlige forhold. For en mer aktiv kontakt med det sivile samfunn vil ikke bare kunne tilføre WTO mer informasjon, men også stimulere debatten om internasjonal handel og WTO. NGOer er viktige videreformidlere og kan drive folkeopplysning, noe som vil gi økt forståelse for og legitimere WTOs aktiviteter. Relasjoner mellom det sivile samfunn og WTO har generelt sett en demokratiserende virkning (Scholte *et al.* 1999: 110).

Derimot vil representativiteten til de NGOer som utvikler kontakter med WTO, være problematisk ved en slik ordning. Det vil kunne forsterke eksisterende forskjeller i innflytelse basert på nasjonalitet, klasse, kjønn og religion. En risikerer også at WTO vil betrakte sitt forhold til det sivile samfunn bare som en øvelse i *public relations*, uten noen vilje til reell dialog. I det store mangfoldet av NGOer er det en fare for at enkelte bidrag også kan være feilinformert. Bidrag av lav kvalitet kan ha konsekvenser for institusjonens vurderinger og politikkutvikling, og det krever at WTO har solid kvalitetssikring. Gjennom slik nær kontakt med sivile grupper risikerer WTO å bli blandet inn i lokal og nasjonal politikk som organisasjonen ikke har tilstrekkelig kunnskap om (Scholte *et al.* 1999: 110). Selv om WTO skulle ha et formalisert system for kontakt med det sivile samfunn, kan det være beleilig å prioritere mer lojale og reformistiske grupper, mens mer radikale fremdeles blir oversett – jf. hvordan ENGOene ble behandlet forskjellig under NAFTA-forhandlingene (Audley 1997). En slik praksis ville gi institusjonen et fordreid inntrykk av det sivile samfunnets syn, og en slik systematisk marginalisering av kritiske grupper vil kunne medføre et større tilbakeslag for det globale handelsregimet (*ibid.*). Likevel kan en hevde at slik WTO fungerer i dag, er det lagt til rette for deltakelse fra de moderate Genève-lokaliserte ENGOer. CIEL, ICTSD, WWF/FIELD, International Institute for Sustainable Development (IISD) og Third World Network (TWN) er de ENGOene som har mest direkte kontakt med WTO. Med unntak av sistnevnte, som har hovedkontor i Kuala Lumpur, Malaysia, har samtlige egne avdelinger i Genève og hovedkvarter i OECD-området. En formalisering vil kunne rette opp denne skjevheten. For gjennom sitt nærvær og sin uformelle sekretariatskontakt – innrømmer ansatte i WTOs Trade and Environment Division – har disse moderate ENGOene allerede innflytelse på organisasjonen.

Reformer i WTO er nødvendig

Seattle var en god illustrasjon av WTOs manglende kontakt med og kunnskap om det sivile samfunn, og dette forholdet er avgjørende for å kunne forstå hvordan konflikten mellom WTO og miljøbevegelsen har utviklet seg. WTO virket ikke bare overrasket, men direkte uforberedt på bredden og styrken i demonstrasjonene – på tross av at NGOenes planer hadde ligget fritt tilgjengelig på Internett flere måneder i forveien. Selv om radikale ENGOer hevder at WTO er nærmest upåvirkelig – jamfør retorikken omkring miljøtvistene (FOEI 1999, Retallack 1997) – betrakter også de Seattle som en seier. Mer reformorienterte ENGOer, som allerede har hatt innvirkning på WTO, særlig gjennom TLM, mener Seattle også bidro til å øke oppmerksomheten omkring WTO og miljø.

WTOs manglende åpenhet og prosedyrer for formelle relasjoner med det sivile samfunn er blant årsakene til den bitre konflikten med ENGOene. Likevel, tross manglende formelle kanaler for innflytelse, har flere ENGOer hatt innvirkning på WTOs arbeid med handel og miljø. Deres innvirkning på det mellomstatlige politiske arbeidet, i bl.a. CTE, har derimot vært minimal. Det skyldes ikke bare lukkede møter og sviktende vilje til dialog, men at den politisk uenigheten mellom nord og sør lammer komitéarbeidet (Bøås & Ruud 1998). På tross av lukkede politiske påvirkningskanaler har miljøorganisasjoner likevel hatt innvirkning på WTOs handels- og miljøpolitiske prosesser gjennom TLM. Selv om TLM har vært gjenstand for kraftig miljøkritikk, illustrerer reke-skilpadde-tvisten at enkelte ENGOer har kunnet gjøre seg gjeldende på den indre arena. Ifølge Charles Arden-Clarke i WWF var TLM lenge fondets eneste mulighet for å påvirke WTO, men erfaringene fra ministermøtet i Seattle underbygger hans påstand om at de mellomstatlige forhandlingene vil kunne bli deres andre arena for innflytelse (Arden-Clarke 1999).

For å opprettholde sin anseelse og funksjonalitet må WTO ta tak i sin manglende interne og eksterne åpenhet. Det vil kunne gi ENGOene nye muligheter og arenaer for innflytelse, men spørsmålet er hvordan de vil forvaltes. For også ENGOene må endre seg dersom de fortsatt skal kunne påvirke WTOs arbeid med handel og miljø. De kan ikke suge evig på Seattle-karamellene, men må bl.a. bidra med konkrete og konstruktive forslag til reform av WTO. Så langt er det imidlertid de radikale ENGOenes markeringer mot Pengefondet og Verdensbanken i Praha som synes å dominere. Dermed risikerer også andre deler av miljøbevegelsen og miljøkritikken av internasjonal handelspolitikk å bli diskreditert.

Tidligere suksesser basert på bl.a. solid faglig dokumentasjon for reformkrav, som i reke-skilpadde-tvisten, kan tjene som modell. I tillegg er det behov for en videreutvikling av transnasjonale samarbeidsnettverk og solide faglige utredninger hvor alternative forslag til forhandlingstemaer og fortolkning av WTOs regelverk kan presenteres.

Miljøbevegelsen bør også utnytte WTOs prekære behov for å åpne seg internt og eksternt og dermed medvirke til at reglene for WTOs kontakt med og medvirkning fra det sivile samfunn reformeres. Likeså må prinsippet om fri handel også tilpasses ikke-handelsmessige forhold som miljøvern. Det bør komme klarere til uttrykk i utformingen og praktiseringen av WTOs avtaleverk. WTOs begrensede sekretariatsressurser og manglende miljøkompetanse gjør at WTO i større grad er nødt til å støtte seg til andre organisasjoner, som UNEP. WTOs og sekretariatets begrensede kapasitet og ideologiske identitet og lojalitet tilsier at miljøspørsmål bør håndteres av andre internasjonale organisasjoner og miljøavtaler. Etablering av en *Global Environment Organisation* kan synes nødvendig for å kunne oppveie noe av WTOs og frihandelsteoriens dominans. Det er imidlertid viktig at WTO respekterer internasjonale miljøavtaler og vitale miljøprinsipper som «føre var» og «forurensar betaler». For WTO og prinsippene for en fri verdenshandel må ikke benyttes til å svekke eksisterende internasjonale miljøavtaler eller hindre utformingen av nye. Men WTO bør også selv føle ansvar for miljøvern og ta slike forhold i betraktning ved forestående reformer av regelverket og ikke minst i vurderingen av miljøkonsekvenser i forkant av en ny forhandlingsrunde.

Referanser

- Ananthakrishnan, S. (2000) Telefonintervju med forf. 3. februar. Tidligere daglig leder i Forum for Utvikling og Miljø (ForUM). Representerte ForUM i den norske delegasjonen under ministermøtet i Singapore i 1996.
- Arden-Clarke, Charles (red.) (1998) «Dispute Settlement in the WTO: A Crisis for Sustainable Development», *WWF & Oxfam International Discussion Paper*, mai. Gland: WWF.
- Arden-Clarke, Charles (1999) Intervju med forf. 14. oktober. Head, WWF International Trade & Investment Unit.
- Arts, Bas (1998) *The Political Influence of Global NGOs: Case Studies on the Climate and Biodiversity Conventions*. Utrecht: International Books.
- Audley, John (1997) *Green Politics and Global Trade*, Washington D.C.: Georgetown University Press.

- The Augusta Chronicle (1998) «Environmental effort aids state's shrimpers», 29. juli, URL: http://www.augustachronicle.com/stories/072998/met_MNS-1891.001.shtml
- Bank, Helene (2000) Telefonintervju med forf. 18. januar. Leder for ForUMs arbeidsgruppe om handel og miljø. Var ForUMs representant i den norske delegasjonen under ministermøtet i Seattle i 1999.
- Bramble, Barbara J. & Gareth Porter (1992) «Non-governmental Organisations and the Making of US International Environmental policy», i Andrew Hurrell & Benedict Kingsbury (red.) *The International Politics of the Environment*. Oxford: Clarendon Press (13–353).
- Breaux, John (1998) «Breaux urges appeal of International Shrimp-Turtle ruling», Press release 24 November from the Democrat Senator of Louisiana. URL: <http://breaux.senate.gov/releases/980512.html>
- Bridges (1997) «Shrimp Trade and Sea Turtle Conservation», *Bridges Between Trade and Sustainable Development* 1 (1).
- Bridges Weekly – URL: http://www.newsbulletin.org/bulletins/Which Bulletin.cfm?Bulletin_ID=14&SID=
- (1998a) «Developing Countries Hail WTO Shrimp Ruling against Unilateralism», *Bridges Weekly Trade News Digest* 2 (13), 13. april.
- (1998b) «WTO Shrimp-Turtle Appellate Body Decision», *Bridges Weekly Trade News Digest* 2 (39), 12. oktober.
- (1999) «The Aftermath of Seattle: A Summary of Competing Claims», *Bridges Weekly Trade News Digest* 3 (48), 15. desember.
- Bøås, Morten & Audun Ruud (1998) «Internasjonal handel og miljø. Et vern av handel eller friere miljø?», *Internasjonal Politikk* 56(2): 223–239.
- Cameron, James (1993) «The GATT and the Environment», i Philippe Sands (red.) *Greening International Law*. London: Earthscan (100–121).
- Cameron, James, Zen Makuch & Halina Ward (1994) «Sustainable Development and Integrated Dispute Settlement in GATT 1994», *WWF International Discussion Paper*. Gland: WWF.
- Charnovitz, Steve (1998) «Verdens Handelsorganisasjon og miljøet», i Arne Melchior & Victor D. Norman (red.) *Fra GATT til WTO*. Oslo: NUPI (115–126).
- CIEL (1997) «Center for International Environmental Law Annual Report 1996–1997». Washington DC: CIEL.
- CIEL/CMC (1998) «Amicus Brief from Center for International Environmental Law, Center for Marine Conservation, Environmental Foundation Ltd., Mangrove Action Project, Philippine Ecological Network, Red Nacional De Accion Ecologia & Sobrevivencia to the Appellate Body on United States: Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products». Genève: CIEL.
- CTE (1996) «Report of the Committee on Trade and Environment». WT/CTE/1, Genève: WTO.
- Dunne, Nancy (1998) «US may insist on keeping disputed shrimp law», *Financial Times* 6. mai. *Environmental Digest* (1994) «Taiwan Tiger Trade Prompts US Sanctions», (82) april.
- Esty, Daniel C. (1994) *Greening the GATT. Trade, Environment and the Future*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Esty, Daniel C. (1997) «Why the World Trade Organisation Needs Environmental NGOs». *Bridges Series on Public Participation* 1 (3). Genève: ICTSD.

- Fitzpatrick, Michael (1999) «Protesters claim WTO failure as victory», *Reuters* 4. desember. URL: <http://biz.yahoo.com/rf/991204/bj.html>
- FOEI (Friends of the Earth International) (1999) «WTO Scorecard: WTO and Free Trade vs. Environment and Public Health: 4-0». URL: <http://www.foei.org/campaigns/WTO/scorecard.pdf>
- FOEE (1999) «Statement from members of International Civil Society Opposing a Millennium Round Or a New Round of Comprehensive Trade Negotiations», 25. november. URL: <http://www.foei.org/campaigns/TES/indextes.html>
- Geeraerts, Gustaaf (1996) «Analysing Non-State Actors in World Politics». URL: <http://poli.grmbl.com/publi/pole-papers/pole0104.htm>
- George, Susan (2000) «Seattle Turning Point: Fixing or Nixing the WTO», *Le Monde Diplomatique*, januar. URL: <http://www.monde-diplomatique.fr/2000/01/GEORGE/13351.html>
- Gjerde, Tarald (1999) *Regelmakt eller makt som regel?: Endringer i staters atferd etter revisjonen av tvisteløsningsmekanismen i GATT/WTO*. Hovedoppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Hveem, Helge (2000) «WTO etter Seattle. Ideologisk fyrstårn på jakt etter politisk bærekraft», artikkel i dette nummer.
- ICTSD (1999) «Accreditation Schemes and Other Arrangements for Public Participation in International Fora», *Bridges Series on Public Participation*. URL: <http://www.ictsd.org/html/arcpubpart.htm>
- IISD (1997) «WTO symposium on trade, environment and sustainable development: 20–21 May 1997», *Sustainable Development* 5 (1). URL: <http://www.iisd.ca>
- Jackson, John H. (1989) *The World Trading System*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kolk, Ans (1996) *Forests in International Environmental Politics: International Organisations, NGOs and the Brazilian Amazon*. Utrecht: International Books.
- Khor, Martin (1999) «The Revolt of Developing Nations». URL: <http://www.twinside.org.sg/souths/twn/title/revolt-en.htm>
- Kuiten, Bernard (2000) Personlig korrespondanse med forf. 27. april. External Relations Officer, World Trade Organisation.
- Lang, Tim & Colin Hines (1993) *The New Protectionism*. London: Earthscan.
- Larsen, Torgeir (1996) *Knowledge as power in framing of the bargaining position – the OECD Work on Trade and Environment*. Hovedoppgave ved Institutt for statsvitenskap/SUM, Universitetet i Oslo.
- Marceau, Gabrielle & Peter N. Pedersen (1999) «Is the WTO open and transparent?», *Journal of World Trade* 33(1): 5–49.
- Neumayer, Eric (2000) «Trade and the Environment: A Critical Assessment and Some Suggestions for Reconciliation», *Journal of Environment & Development* 9 (2): 138–159.
- Nordström, Håkan & Scott Vaughan (1999) «Trade and Environment», *WTO Special Studies* 4. Genève: WTO.
- NWF (1998) «Discussion Paper on the Opportunity for Environmental Advocacy in Trade Policy Created by NGO Participation in the New Transatlantic Agenda». URL: www.nwf.org/international/trade/taedspt.html
- Porter, Gareth & Janet Welsh Brown (1996) *Global Environmental Politics*, 2nd Edition. Oxford: Westview Press.

- Preeg, Ernest H. (1995) *Traders in a Brave New World: The Uruguay Round and the Future of the International Trading System*. Chicago/London: Chicago University Press.
- Princen, Thomas (1995) «Ivory, conservation, and environmental transnational coalitions», i Thomas Risse-Kappen (red.) *Bringing Transnational Relations Back In. Non-state actors, domestic structures and international institutions*. Cambridge: Cambridge University Press (227–257).
- REC (1998) «Needs of NGO Communities». URL: <http://www.rec.org/REC/Publications/NREC/needs2.html>
- Retallack, Simon (1997) «WTO's record so far – Corporations: 3, Humanity and the Environment: 0», *The Ecologist* 27 (4): 136–137.
- Ritchie, Mark (2000) «Beyond Seattle: Getting Beyond 'No'». URL: http://www.wtowatch.org/library/admin/uploadedFiles/Beyond_Seattle.htm
- Rør, Nina (2000) Telefonintervju med forf. 11. februar. Rådgiver i Miljøverndepartementet, avdeling for internasjonalt samarbeid, klima og polarsaker.
- Sakmar, Susan L. (1999) «Free Trade and Sea Turtles: The International and Domestic Implications of the Shrimp–Turtle Case». URL: <http://www.colorado.edu/Law/CJIELP-10/Sakmar1.html>
- Scholte, Jan Aart, Marc Williams & Robert O'Brien (1999) «The WTO and Civil Society», *Journal of World Trade* 33 (1): 107–123.
- Scholte, Jan Aart (1999) «Global Civil Society: Changing the World?», *CSGR Working Paper* No. 31. URL: <http://www.warwick.ac.uk/fac/soc/CSGR/abwp3199.html>
- Schultz, Carl-Erik (1993) «Handelspolitiske aspekter ved vågehalvfangst» i N.C. Stenseth, A.H. Hoel & I. Lid (red.) *Vågehvalen – Valgets kval*. Oslo: ad Notam Gyldendal.
- Schwarz, Risa (1999) Intervju med forf. 13. oktober. Trade and Environment Division, WTO.
- Shaffer, Gregory (1999) «A Trade and Environment Conflict: the Shrimp–Turtle Case», *ICME Newsletter* 7(1). URL: <http://www.icme.com/icme/download/Vol7no1.htm#turtle>
- Shaw, Sabrina (1998) «Trade and Environment in the WTO» i Duncan Brack (red.) *Trade and Environment: Conflict or compatibility?* London: Earthscan (140–148).
- SSO (Shrimp Sentinel Online)(1999) «Sea Turtles: Timeline». URL: http://www.earthsummitwatch.org/shrimp/sea_turtles/turleim.html
- Stilwell, Matthew (1999a) «WWF Expert Panel in Trade & Sustainable Development: Applying the EPTSD Framework Principles to Reconcile Trade, Development and Environmental Policy Conflicts». Genève: CIEL.
- Stilwell, Matthew (1999b) Intervju med forf. 14. oktober. Managing Attorney, Center for International Environmental Law.
- Verhovek, Sam Howe & Joseph Kahn (1999) «Dark Parallels With Anarchy Concocted in Oregon», *New York Times* 3. desember. URL: <http://www.nytimes.com/library/world/global/120399wto-anarchists.html>
- Vevatne, Jonas (1998) *Environmental dispute settlements within the WTO: competing explanations*. Dissertation for the MA in IPE, University of Warwick.
- Vevatne, Jonas (2000) *WTO, NGOer og Seattle: En analyse av miljøbevegelsens forsøk på å øve innflytelse overfor Verdens Handelsorganisasjon*. Hovedoppgave ved Institutt for statsvitenskap/Senter for Utvikling og Miljø, Universitetet i Oslo.

- Vogel, David (1995) *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*, London: Harvard U.P.
- Vogel, David (1998) «EU Environmental Policy and the GATT/WTO», i Jonathan Golub (red.) *Global Competition and EU Environmental Policy*. London: Routledge.
- Weber, Michael *et al.* (1995) *Delay and Denial: A Political History of Sea Turtles and Shrimp Fishing*. Washington D.C.: Center for Marine Conservation. Rapport.
- Wilkinson, Michael D. (1996) «Lobbying for fair trade: Northern NGDOS, the European Community and the GATT Uruguay Round», *Third World Quarterly* 17(2): 251–267.
- WTO (1996a) «Guidelines for Arrangements on Relations with Non-Governmental Organizations – Decision adopted by the General Council on 18 July 1996». WT/L/162. Genève: WTO.
- WTO (1996b) «Procedures for the Circulation and Derestriction of WTO Documents – Decision adopted by the General Council on 18 July 1996». WT/L/160. Genève: WTO.
- WTO (1998) «United States: Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products. Report of the Panel». WT/DS58/R. Genève: WTO.
- Zarrilli, Simonetta (1997): «Trade and Environment: The Rules, Panels and Debate in the World Trade Organization», *World Competition* 20 (3): 93–130.



■ *Conference Proceedings*

■ Sørpolitikken ■ plass i et utenrikspolitisk ■ helhetsperspektiv

■ **Red.: Kari M. Osland**

■ 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 interesse-
■ basert mens sørpolitikken er verdibasert? Har globaliseringspro-
■ sessene 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 boken. Bidragene baserer seg på innlegg i en seminar-
■ serie – med likelydende tittel som denne rapporten – hvor man
■ forsøkte å samle representanter fra ulike forskningsmiljø og Uten-
■ riksdepartementet for å debattere disse spørsmålene. Ønskemålet
■ var å få frem tanker som kan bidra til fremtidig politikkutforming når
■ det gjelder å integrere sørpolitikken i et utenrikspolitisk helhetsper-
■ spektiv, både innenfor det bilaterale og multilaterale området.

Tittel: Sørpolitikken plass i et utenrikspolitisk helhetsperspektiv

Utgivere: Chr. Michelsens Institutt, Norsk Utenrikspolitisk Institutt

ISBN: 82 7002 151 2

Pris: 100 (+ porto/eks. gebyr)

Tel: [+ 47] 22 05 65 00

Fax: [+ 47] 22 17 70 15

E-post: pub@nupi.no

Internett: www.nupi.no

Adresse: NUPI

Postboks 8159 Dep.

0033 Oslo

Borgerkrigen i Sierra Leone

Morten Bøås
(f. 1965) er
forsker ved
Senter for
utvikling og
miljø, UiO.

Introduksjon – FN i Sierra Leone

I det nye årtuset vil FN og resten av det internasjonale samfunn utvilsomt stå overfor store utfordringer. En av de vanskeligste kan vise seg å være de fredsbevarende operasjonene. Med stor sannsynlighet vil vi i sterkere grad enn før stå overfor ikke kriger mellom land, men borgerkriger hvor konfliktmønsteret ofte er svært sammensatt og dypt innvevd i historiske tradisjoner og lokale kontekster som det kan være vanskelig for fredsbevarende styrker å forholde seg til. Borgerkrigen i Sierra Leone er ett eksempel på en slik konflikt, og erfaringene fra denne konflikten kan dermed bidra til å gjøre oss bedre i stand til å evaluere FNs og det internasjonale samfunns evne til å trekke land ut av ødeleggende borgerkriger.

I november 1999 vedtok FNs sikkerhetsråd at det skulle sendes en fredsbevarende styrke i FN-regi (United Nations Mission in Sierra Leone – UNAMSIL) til Sierra Leone for å støtte opp under fredsavtalen mellom regjeringen i landet og opprørsstyrken Revolutionary United Front (RUF). Et år senere befinner det internasjonale samfunns forsøk på å få til en varig fred i dette lille vestafrikanske landet seg i store problemer. I månedsskiftet april/mai 2000 gikk FN på et enormt prestisjenederlag da over 500 FN-soldater ble tatt til fange av RUF. I månedene etter denne hendelsen ble FN-styrken i landet økt til 13 000 soldater og teknisk personale, og i tillegg rykket britene inn med en egen kontingent for å hjelpe den sierraleonske regjeringen med våpen og teknisk ekspertise. Disse to parallelle

Jeg er takknemlig for de innspill jeg har fått til denne artikkelen fra *Internasjonal politikk*s anonyme konsulent og redaksjon.

eksterne intervensjonene har så langt ikke ført Sierra Leone nærmere en varig fred.

Opprørerne, regjeringen og dens støttespillere i restene av hæren og ulike militsgrupper utkjemper nå en form for lavintensitetskonflikt, samtidig som de samme aktørene gjør hverdagen svært utrygg for både sivilbefolkning og de fredsbevarende soldatene fra FN og Storbritannia. Dette fikk også de britiske styrkene erfare. I slutten av august 2000 ble 11 britiske elitesoldater fra *The Royal Irish Regiment* tatt til fange av en gruppe tidligere soldater som nå går under navnet Westside Boys. At britiske elitesoldater skulle bli tatt til fange av en udisiplinert og utrent (i vestlig forstand) milits som i all hovedsak består av gutter/menn mellom 12–25 år, var neppe hva det britiske utenriksdepartementet med Robin Cook i spissen hadde sett for seg da de sendte soldater til Sierra Leone.¹

Hva er det så som gjør det så vanskelig for det internasjonale samfunn å få til en løsning i Sierra Leone som kan føre landet inn på veien mot en varig fred?

For å komme frem til noen svar på dette spørsmålet må vi se nærmere på bakgrunnen for konflikten. Er dette kun snakk om en sivil, legitim regjering som trues av barbariske opprørere som dreper for fote i narkotikarus, slik vi kan få inntrykk av gjennom internasjonal medieomtale, eller dreier det seg om en mye dypere sosial konflikt? I denne artikkelen vil jeg argumentere for at det er umulig å forstå bakgrunnen både for krigen og RUF uten at vi kjenner til og forstår Sierra Leones historie. Det er i landets historie vi finner bakgrunnen for konflikten mellom hovedstaden, Freetown, og deler av det vanskelig tilgjengelige innlandet. At FN har kommet opp i så store problemer som den har gjort, skyldes nettopp at man kom til landet med et forenklet bilde av konflikten. Verken de dypere historiske og sosioøkonomiske, men også sosiokulturelle, konflikten som ligger til grunn for borgerkrigen, eller den regionale dynamikken i denne delen av Vest-Afrika hadde vært gjenstand for en grundig vurdering fra FNs side.² Fra det internasjonale samfunns

1 De britiske soldatene ble reddet i en dramatisk operasjon etter en ukes fangenskap. En britisk soldat, rundt 20 krigere fra Westside Boys og et ukjent antall kvinner og barn som oppholdt seg i leiren hvor britene ble holdt fanget, ble drept under denne operasjonen.

2 Flere FN-ansatte har anonymt innrømmet til undertegnede at man ikke hadde noen forestilling om hva man skulle utføre i Sierra Leone foruten å støtte regjeringen i hva man så på som dens bestrebelser på å få RUF til å overholde fredsavtalen av 7. juli 1999. Konsekvensen var dermed at man ikke hadde noen klare handlingsalternativer da avtalen brøt sammen i månedsskiftet april/mai 2000

side har det aldri blitt gjort et reelt forsøk på å forstå RUF på organisasjonens egne premisser og heller ikke årsakene til at unge menn (og kvinner) har sluttet seg til denne bevegelsen og andre militsgrupper i Sierra Leone frivillig.³ Sett fra FNs side var mandatet enkelt og greit; man skulle hjelpe en legitim regjering med å sette en fredsavtale ut i livet.

Den postkoloniale staten: Borgerkrigens bakgrunn

En oppfatning av at en korrupt politisk-økonomisk elite i Freetown og de store provinshovedstedene helt siden uavhengigheten har forsynt seg av landets naturressurser for å berike seg selv, er en av de viktigste grunnene til at fattige mennesker har sluttet seg til RUF. Ser vi nærmere på landets politiske historie som selvstendig stat, er det fremfor alt to ting som peker seg ut. I den gjennomkorrupte staten som vokste frem etter uavhengigheten, var det avgjørende ikke ens personlige kvalifikasjoner, men evnen til å knytte seg til ulike patron-klient-nettverk. Var man avskåret fra slike, kunne man knapt gjøre seg forhåpning om en god stilling og en lønn man kunne leve av. Det andre fenomenet som særpreger landets historie etter uavhengigheten, er politisk vold, spesielt hvordan unge arbeidsløse menn har blitt brukt av politiske ledere til å trakassere politiske motstandere. Det er et viktig poeng at de som i dag plyndrer og mishandler, ikke bare i RUFs navn,⁴ men også i regjeringens og andre politiske ledes navn, ikke gjør noen annet enn det de i generasjoner har blitt oppdratt til. RUF-operasjoner som *Operation Pay Yourself* er i realiteten ikke noe annet enn et ironisk svar fra marginaliserte elementer i samfunnet på den gjennomkorrupte sosioøkonomiske praksis de er vokst opp med. Poenget er at korrupsjon og politisk vold var normen for politisk samhandling i Sierra Leone lenge før borgerkrigen.

3 Ingen vet sikkert hvor mange krigere RUF disponerer, men tallet ligger antakelig et sted mellom 10 000 og 15 000 (august 2000). Hvor mange av disse som er kvinner, er høyst usikkert, men i 1996 regnet man med ca. 5-10 prosent. Hvor mange av disse som frivillig har sluttet seg til bevegelsen og hvor mange som har blitt tvunget til det, kommer vi nærmere tilbake til senere.

4 Et aktuelt eksempel er ovenfor nevnte Westside Boys. Denne gruppen har sitt utspring i den sierraleonske hæren. Etter kuppet den 25. mai 1997 allierte denne grupperingen seg med RUF. Alliansen holdt frem til april 2000. Da gikk de over til å slåss sammen med de britiske styrkene mot RUF. Det må vel kalles en skjebnens ironi at krigerne fra Westside Boys som tok de 11 britiske elitesoldatene til fange, med stor grad av sikkerhet bare noen måneder tidligere hadde fått våpen av britene og kjempet sammen med dem mot sine tidligere allierte i RUF.

For å forstå politisk og sosioøkonomisk praksis i det postkoloniale Sierra Leone, er det nyttig å ta utgangspunkt i Jean-Francois Médards tanker om den neopatrimoniale stat (Medard 1982; 1996). Dette er en type stat som fungerer i et spenningsfelt mellom en legal, byråkratisk-rasjonell struktur og et personbasert rammeverk. Det eksisterer et formelt skille mellom embete og person, mellom politikk og økonomi, men kun på papiret. I praksis er disse sfærene tett vevd sammen i ulike bytteforhold mellom likemenn og patron–klient-forhold. Resultatet er at politisk posisjon er avgjørende for ens posisjon i forretningslivet og omvendt. Dette skaper en form for sosial orden og organisering, men etter en ganske annen logikk enn den vi finner i ideallmodellen av den westfalske nasjonalstaten. Denne typen stater vokste frem en rekke steder i Afrika, men en av de mest ekstreme manifestasjonene finner vi i Sierra Leone.

Entire areas, e.g. education and social services, may find themselves bereft of the extra resources from quiet patrimonial deals they need to survive. Official salaries for civil servants, doctors and teachers in Sierra Leone, for example, are hardly living wages. The system depends on the *ad hoc* support of the president or other senior figures in government to secure supplements, e.g. an extra allocation of subsidised or free imported rice or other food items, sometimes extracted from food aid resources, without which a professional's family budget fails to add up (Richards 1996:36).

Så lenge det finnes midler og ressurser til å vedlikeholde et slikt system, kan det meget vel bringe til veie både sosial orden og stabilitet. Problemet for afrikanske land som Sierra Leone var at dette systemet på slutten av 1980-tallet falt i grus. Slutten på den kalde krigen førte til mindre finansiell støtte og bistand fra vestlige land og institusjoner. Den bistanden som fortsatte å gå til Afrika, ble gitt på mye strengere vilkår enn tidligere (Reno 1998).⁵ Dette førte i Sierra Leone til at store deler av det neopatrimoniale distribusjons- og redistribusjonsapparatet falt sammen (Richards 1996). Som en følge av dette forsvant mesteparten av regjeringens og statsapparatets legitimitet.⁶ Og de som falt utenfor den krympende

5 Fremst blant de nye kravene til låntakerland finner vi innføring av en nyliberal markedsøkonomi og godt styresett (good governance).

6 Legitimitet er ikke kun forbeholdt demokratiske regimer, også en neopatrimonial stat kan være legitim hvis den er i stand til å opprettholde klientelistiske nettverk mellom regimet og majoriteten av innbyggerne. Se Médard (1996).

neopatrimoniale staten, søkte til alternative former for sosial og politisk-økonomisk organisering som for eksempel den RUF kunne tilby. Poenget er at det er en politisk-økonomisk logikk bak borgerkrigen, og denne logikken har sine røtter i landets historie og den sosioøkonomiske praksis denne har skapt.

Etter den amerikanske frigjøringskrigen ble afrikanere som sloss på britisk side, i 1787 tildelt Freetown som fristed (Peterson 1969). De utgjorde den økonomiske eliten, men i 1896 etablerte britene et protektorat i området, og begynte å trekke naturressurser direkte ut fra innlandsområdene uten å benytte Freetown som mellomledd. Kolonitiden kan best karakteriseres som en periode hvor ulike grupper stod mot hverandre i kamp om kontroll over naturressurser og handelsrettigheter (Cartwright 1978). Det var ingen samlet nasjon som steg frem ved uavhengigheten i 1961. Når det gjelder landets historie som selvstendig stat, kan den kort oppsummeres slik: Kamp om kontroll over naturressurser og handelsrettigheter,⁷ omfattende korrupsjon og udugelige ledere som åpnet for utenlandsk utbytting og til slutt et tilnærmet sosialt sammenbrudd (Reno 1995, Richards 1996, Jalloh 1999).

Det viktigste for den politiske ledelsen var å etablere patron-klient-forhold til resten av landets økonomiske elite. Etter at Siaka Stevens overtok makten i 1968, steg korrupsjonen voldsomt. Da Stevens trakk seg tilbake i 1985, overlot han til sin utvalgte etterfølger, general Momoh, et konkursbo som råtnet på rot. Den politiske makten og det som var igjen av økonomisk velstand, var samlet i Freetown, mens innlandet ble totalt neglisjert (Reno 1995). Det var innenfor konteksten av en neopatrimonial stat i alvorlig sosial og økonomisk krise at RUF under ledelse av Foday Sankoh den 23. mars 1991 krysset grensen fra Charles Taylor- kontrollerte områder i Liberia og gikk inn i det østlige Sierra Leone, nærmere bestemt Bomaru i Kailahun District.⁸ Borgerkrigen var med dette et faktum.

7 Spesielt gjelder dette for diamantfeltene i innlandet, men landet har også betydelige forekomster av bauxitt, rutil og gull.

8 Siden krigen startet har Foday Sankoh vært RUFs ubestridte politiske leder frem til han i august 2000 ble avløst av en av RUFs fremste militære ledere, Issa Sesay. Årsaken til dette er først og fremst at Sankoh ble tatt til fange av britene og overlatt til regjeringen i Freetown i mai 2000.

Borgerkrigen 1991–2000

I mars 1991 bestod RUF av ikke mer enn omtrent 100 krigere, men ved hjelp av aktive rekrutteringskampanjer (frivillig og tvungen tilslutning) bygde organisasjonen hurtig opp en slagkraftig krigsmaskin. I løpet av 1991 skaffet RUF seg kontroll over store områder i det sørlige og østlige Sierra Leone. Blant de områdene som falt under RUFs kontroll, var noen av de rikeste diamantområdene i landet. Dette skulle vise seg å være den siste spiker i kista for Momohs regime. Den 29. april 1992 avsatte en gruppe yngre offiserer, utenfor den politisk-økonomiske eliten, president Momoh. Lederen for offiserene, den 27 år gamle kaptein Valentine Strasser, erklærte at målsetningen med kuppet var å knekke korrupsjonen, gjøre slutt på borgerkrigen og innføre et demokratisk styresett i Sierra Leone.

Fellow citizens, for over 23 years we have been misruled by an oppressive, corrupt, exploitative and tribalistic bunch of crooks and traitors under the umbrella of the APC government. This regime has perpetuated nepotism, tribalism, gross mismanagement and total collapse of our economic, education, health, transport and communication systems. This regime has brought permanent poverty and a deplorable life for most Sierra Leoneans [...] We the patriotic officers and men of the Sierra Leone Armed Forces have overthrown the doomed APC government [...] We have initiated this clean-up exercise to eradicate from our country, the destructive, exploitative and oppressive regime of the APC government, hitherto under the misguided leadership of the so-called Major General J.S. Momoh (*West Africa* 1992).

Situasjonsbeskrivelsen til det nye lederskapet som gikk under navnet *National Provisional Ruling Council* (NPRC), var korrekt, og i den første tiden etter kuppet var Strasser en populær leder som iverksatte en rekke anti-korrupsjonskampanjer. Problemet var bare at etter hvert som de unge soldatene og offiserene ble vant til det gode liv i Freetown, steg korrupsjonen igjen til gamle høyder. Fristelsene i Freetown ble bare for store. Over natten endret deres livssituasjon seg fra å være fattige og marginaliserte frontsoldater til et liv med absolutt makt og fri tilgang til inntektene fra diamant-handelen, flotte biler og alle presidentpalassets herligheter.⁹

Et annet feilgrep fra Strasser sin side var den omfattende re-

⁹ Siaka Stevens' gamle presidentpalass ble omgjort av Strasser og hans venner til deres private diskotek. For en detaljert beskrivelse av Strasser og NPRCs vei fra fattige idealister til dekadente herskere i Freetown se Rubin (1997).

krutteringen til hæren blant fattige unge gutter. Disse fikk to ukers våpentrening og ble så sendt til fronten for å kjempe mot RUF, ofte uten lønn. Resultatet var gitt på forhånd – omfattende bandittvirksomhet. Men før denne virksomheten tok til for alvor, oppnådde NPRC en viss suksess i krigen mot RUF. I løpet av 1993 tok hæren tilbake kontrollen over en rekke byer i det sørøstlige Sierra Leone som i lengre tid hadde vært kontrollert av RUF. Hæren, men også de fleste utenlandske observatører, anså krigen så godt som over. RUF som organisasjon ble antatt å ligge med brukket rygg ett eller annet sted dypt inne i jungelen. Denne antakelsen viste seg imidlertid snart å være ukorrekt. RUF kom fort til hektene og snart var kampene i gang igjen, og denne gangen ikke bare i grenseområdene, men over hele landet.

Frankly, we were beaten and on the run but our pride would not let us face the disgrace of crossing back into Liberia as refugees. We dispersed into smaller units. We destroyed all our vehicles and heavy weapons. We now relied on light weapons, and our feet and brains and knowledge of the countryside. We moved deeper into the comforting bosom of our mother earth – the forest. The forest welcomed us and gave us succour (Sankoh 1995:11).¹⁰

I løpet av 1994 rykket RUF frem over hele landet, og i desember 1994 stod RUF kun noen få mil fra Freetown. Regjeringen (NPRC) så seg da nødt til å søke støtte hos det sørafrikanske leiesoldatfirmaet Executive Outcomes (EO).¹¹ I mars 1995 ble NPRC og

10 Foday Sankoh i *Footpaths to Democracy: Towards a New Sierra Leone*. Dette dokumentet er RUFs viktigste politiske manifest. Det ble utgitt i 1995. Utgiversted er Zogoda, det mytiske RUF-hovedkvarteret dypt inne i jungelen i det sørøstlige Sierra Leone. Regjeringsstyrker med støtte av lokale militsgrupper og sørafrikanske leiesoldater fra Executive Outcomes hevdet i 1996 at de hadde inntatt og ødelagt denne leiren. Flere viktige RUF-baser ble angrepet og ødelagt på denne tiden, men Zogoda er ikke et fysisk sted, men det stedet hvor RUFs krigsråd (RUF War Council) til enhver tid befinner seg.

11 Før Executive Outcomes kom til Sierra Leone, var et tilsvarende britisk firma inne i bildet i en kort periode. Executive Outcomes er et sørafrikansk sikkerhets-selskap/leiesoldatfirma som ledes av tidligere fremtredende offiserer fra Sør-Afrikas *Civil Co-operation Bureau*. Dette byrået var et av de viktigste elementene i apartheidstatens hemmelige tjenester. Executive Outcomes ble formelt sett oppløst i januar 1999, men flere av de sentrale personene i selskapet sitter i dag med styreverv i paraplyselskapet Plaza 109 Ltd. som omfatter både andre sikkerhets-selskaper som Sandline International, flyselskaper som Ibis Air Ltd. og gruveselskaper Diamond Works Ltd. Executive Outcomes pleide å presentere seg som et serviceselskap som kun inngikk kontrakter med legitime regjeringer. For noen er selskaper som Executive Outcomes et symbol på ny-imperialismen i Afrika, en imperialism som ikke vedkjenner seg noen annen ideologi enn profitt. På den andre siden er det også de som hevder at slike selskaper

EO enige om en avtale. Regjeringen skulle betale EO 60 millioner dollar og i tillegg skulle EO få betydelige rettigheter til diamantutvinning i Sierra Leone. EO skulle på sin side forsyne regjeringshæren med trening og etterretning, og bistå hæren i kamphandlinger med RUF. Nærmere bestemt skulle EO hjelpe regjeringen til å oppnå følgende mål: (1) Sikre Freetown mot angrep fra RUF, (2) gjenereobre diamantfeltene, (3) ødelegge RUFs hovedkvarter, og (4) frigjøre de RUF-kontrollerte områdene (Gonsholt 1999). Med hjelp av EO ble RUF nok en gang tvunget til å trekke seg tilbake til avsidesliggende jungelområder.

Valget i 1996

I begynnelsen av 1996 så situasjonen i Sierra Leone lysere ut enn på mange år. NPRC hadde gått av, RUF ble ikke lenger ansett som en stor militær trussel, og valg ble gjennomført. Achmed Tejan Kabbah fra Sierra Leone People's Party (SLPP) ble valgets klare vinner. Ifølge FN var valget fritt og rettferdig, men det er verdt å merke seg at folket var delt på midten mellom dem som ville ha valg først og så fredsforhandlinger, og dem som ønsket fred først og deretter valg (Musah 2000). Videre er det også blitt reist kritiske spørsmål om selve valgets legitimitet. Kun 750 000 mennesker deltok i valget, resten befant seg enten i områder kontrollert av RUF, eller i områder utenfor både regjeringens og RUFs kontroll (*West Africa*, januar 1999).

Etter at Kabbah kom til makten, ble det innledet kontakt mellom den nye regjeringen i Freetown og RUF, men det skulle snart vise seg at fredsviljen til den nye regjeringen var mindre enn opprinnelig antatt, og FN og de andre representantene fra det internasjonale samfunn som hadde hjulpet til med gjennomføringen av valget, var ikke lenger til stede. Ifølge en leder i det velrenommerte tidsskriftet *West Africa* var dette situasjonen: «[...] they pushed for elections, hoping that once a civilian government was in place the war would disappear» (*West Africa*, januar 1999:4). For det internasjonale samfunn ble innføringen av et flerpartisystem etter vestlig mønster et mål i seg selv, og ikke et middel for å ta fatt i de andre problemene som korrupsjonen, den sosiale eksklusjonen og den

kan virke stabiliserende i Afrika da de etablerer en panafrikansk militærstyrke som det internasjonale samfunn ikke er villig til å sette sammen for afrikanske formål. For ytterligere opplysninger både om Executive Outcomes og denne debatten se Isenberg (1997), Reno (1997), Howe (1998), Shearer (1998) og Gonsholt (1999).

manglende dynamikken i fredsprosessen.

Korrupsjonen ble ikke mindre under den nyvalgte regjeringen, snarere tvert imot. Samtidig foregikk det i det sørøstlige Sierra Leone en modernisering av landsbyenes tradisjonelle jegersamfunn – Kamajois – til militsgrupper. Dette fant først og fremst sted blant Mende-folket, den samme gruppen som kontrollerte lederskapet i SLPP. Resultatet var at regjeringen, som i utgangspunktet var skeptisk til sin egen hær, i økende grad støttet seg på Kamajois. Våpen, mat og utstyr som skulle ha gått til hæren, ble isteden fordelt til denne militsen. Resultatet var økt spenning mellom hæren og Kamajois. Dette var en av de direkte årsakene til kuppet den 25. mai 1997. Den andre var at fredsprosessen hadde kjørt seg helt fast.

Hver gang fredsprosessen i Sierra Leone har havarert, har RUF blitt holdt ansvarlig for dette, men regjeringen har helt klart bidratt til at disse forsøkene aldri har ledet frem til en bærekraftig fred. I 1997 forsøkte regjeringen bevisst å svekke RUF gjennom å støtte elementer i RUF som stod i opposisjon til Foday Sankoh. Forsøket på å fjerne Sankoh fra RUF gjennom å støtte hans motstandere innen RUF og ved å holde ham tilbake i Nigeria, svekket imidlertid ikke hans stilling. Det eneste det førte til, var at fredsprosessen brøt totalt sammen og at RUF dermed tok opp våpnene igjen. Årsaken til dette ligger delvis i den nære koplingen mellom SLPP og Kamajois, men også i de råd regjeringen på denne tiden mottok fra britiske og sørafrikanske leiesoldatselskaper (Sandline og Executive Outcomes), som hadde klare interesser i å få fjernet RUF fra diamantområdene. Poenget var at alle disse gruppene var interessert i en militær løsning på konflikten – Kamajois fordi denne gruppen på dette tidspunktet hovedsakelig bestod av mennesker som hadde befunnet seg i skuddlinjen mellom RUF og hæren. De stolte ikke på noen av dem og var langt mindre interessert i en fredelig løsning enn deler av hæren, som på dette tidspunktet hadde kommet frem til at krigen mot RUF ikke kunne vinnes.

Det var denne situasjonen og slike oppfatninger som ledet frem til kuppet den 25. mai 1997. Da gjennomførte store deler av den sierraleonske hæren og offiserskorpset et kupp mot SLPP og Kabbah, og straks etter inviterte kuppmakerne RUF til å dele makten med dem. Sammen etablerte de to gruppene det såkalte *Armed Forces Revolutionary Council* (AFRC). Denne høyst ustabile alliansen beholdt kontrollen over Freetown frem til mars 1998. Da ble alliansen jaget ut av hovedstaden og inn i jungelen av den vestafrikanske fredsbevarende styrken, ECOMOG. Etter at dette skjedde, var nok en gang den offisielle oppfatningen at det kun var snakk

om tid før RUF var knekket en gang for alle. RUF hadde imidlertid brukt tiden i Freetown godt. Organisasjonen hadde gjennomført større rekrutteringskampanjer blant de aller fattigste i Freetowns østlige slumkvarter, og bevegelsens militære ledere (Sam Bockarie aka Maskita og Issa Sesay) hadde knyttet nære kontakter med østeuropeiske og afrikanske våpen- og diamanthandlere. Mens de fleste internasjonale observatører så for seg en snarlig slutt på borgerkrigen, brukte RUF brorparten av 1998 til å trene nye krigere og skaffe til veie nye våpen.

Fredsavtalen i 1999

I januar 1999 rettet RUF et frontalangrep på Freetown, som førte til så høye tapstall for ECOMOG at det ble åpenbart at Nigeria, som bidro med hovedtyngden av ECOMOG-styrken, ikke lenger kunne bære de politiske og økonomiske kostnadene ved å være til stede i landet. Mer eller mindre forlatt av sine tidligere nigerianske allierte hadde SLPP og Kabbah ikke noe annet valg enn å sette seg til forhandlingsbordet med RUF og nærmest be om en fredsavtale. Ved hjelp av den vestafrikanske samarbeidsorganisasjonen ECOWAS ble RUF og regimet i Freetown i løpet av sommeren 1999 enige om en fredsavtale. Ifølge avtalen ble RUFs leder benåddet fra den dødsdommen som var blitt avsagt over ham i en retts-sak i 1998 i Freetown, og RUF fikk ministerposter i Kabbahs regjering. Intensjonen i avtalen var at SLPP og RUF sammen skulle styre landet frem mot nye valg i 2001. I løpet av perioden frem til dette valget skulle alle krigerne (både RUFs og militsgrupper knyttet til SLPP) demobiliseres, RUF skulle få støtte av ECOWAS og FN til å omdanne seg til et politisk parti, og i tillegg skulle FN-soldater komme inn og overvåke fredsavtalen og demobiliseringsprosessen.

Fra denne avtalen ble offentliggjort sommeren 1999 og frem til april 2000, var det relativt rolig på overflaten i Sierra Leone. Demobiliseringsprosessen gikk sakte, men en viss grad av fred og stabilitet var i ferd med å vende tilbake til landet. Dette skulle imidlertid ikke vare lenge. I månedsskiftet april/mai 2000 eksploderte situasjonen på nytt. Ute i de diamantrike jungelområdene ble mer enn 500 FN-soldater tatt til fange av RUF og holdt som organisasjonens gisler, mens RUF-krigere rykket frem mot Freetown. Samtidig økte uroen og spenningen i hovedstaden. Flere RUF-ledere som hadde tatt plass i regjeringen, ble arrestert, og utenfor RUFs hovedkvarter og Foday Sankohs bolig fant det sted store demonstrasjoner le-

det av SLPP-aktivister. Etter en serie slike demonstrasjoner åpnet Sankohs livvakter ild mot demonstrantene, og flere mennesker ble drept. Sankoh prøvde deretter å flykte til RUF- kontrollerte områder i innlandet, men før han kom ut av Freetown, ble han tatt til fange. I skrivende stund (oktober 2000) sitter Sankoh på nytt i fangenskap, og selv om RUF fortsatt krever at han skal settes fri, valgte organisasjonen Issa Sesay til ny leder av RUF den 21. august 2000.

Ved hjelp av britiske styrker som ble sendt til Sierra Leone for å komme FN- operasjonen til unnsetning, har regjeringen klart å holde RUF borte fra Freetown og de store provinshovedstedene, men RUF kontrollerer fortsatt store deler av landet og, ikke minst viktig, de rikeste diamantområdene. Det som dermed har preget situasjonen i landet siden fredsavtalen sprakk i april/mai 2000, er en form for skjør maktbalanse mellom de to stridende partene. Med det store nærvær av FN-styrker, i tillegg til britiske soldater, er RUF ikke i stand til å iverksette en større offensiv, men regjeringen og FN har heller ikke vist seg i stand til å utfordre RUF militært. Snarere er hele FN-operasjonen i ferd med å bli en stor fiasko for Kofi Annan og FN. Helt siden FN-styrken kom til Sierra Leone under indisk ledelse, har det vært sterke spenninger mellom den indiske ledelsen og den vestafrikanske styrken som ledes av nigerianske generaler. Beskyldninger om inkompetanse og korrupsjon har blitt utvekslet mellom de to gruppene med tiltakende hyppighet frem til det hele toppet seg med Indias beslutning den 20. september 2000 om å trekke hele sin 3000 mann store kontingent ut av Sierra Leone. Bakgrunnen for beslutningen var det sterke presset mot den indiske lederen av FN-styrkene, generalmajor Vijay Jetley. Jetley var i lengre tid blitt anklaget av nigerianerne for militær inkompetanse og manglende forståelse for de lokale forholdene i Vest-Afrika. Jetleys svar på disse anklagene var å beskyldte de nigerianske lederne for den vestafrikanske styrken i Sierra Leone både for aktivt å motarbeide hans FN-styrker og for å være involvert i illegal diamant-handel blant annet med RUF.¹² Denne problematikken leder oss

12 For flere detaljer om konflikten mellom indiske og nigerianske generaler se AFP Press Release (21.okt.2000) *Confusion as India Pulls Out of Sierra Leone*. Det er liten tvil om at det her er hold i begge parter anklager. Jetley og resten av det militære og politiske lederskapet til FN-styrkene har ved en rekke anledninger begått store militære feiltrinn som har vært koplet til en manglende forståelse av situasjonen i Sierra Leone. Samtidig er det heller ingen tvil om at nigerianerne har vært og er involvert i den undergrunnsøkonomien som har oppstått rundt borgerkrigene i Vest-Afrika. For mer informasjon om Nigerias rolle i så henseende se Ellis (1998, 1999) og Bøås (1997, 2000).

over til de ulike eksterne forsøkene på å løse konflikten i Sierra Leone.

Regionale og internasjonale intervensjoner: FN og ECOMOG

I løpet av det tiåret krigen har pågått, har det blitt foretatt en rekke mislykkede forsøk på å få i stand en fredsavtale. Allerede etter NPRC-kuppet i april 1992 ble det gjort noen spede forsøk på å etablere fredssamtaler mellom RUF og de nye militære makthaverne i Freetown. Men på tross av de åpenbare likheter i sosioøkonomisk retorikk som fantes mellom de unge offiserene i NPRC og lederskapet i RUF, kom man ikke nærmere en fredsavtale enn et tilbud fra den nye regjeringen i Freetown om amnesti til RUF hvis de la ned våpnene (Richards 1996). Årsaken til at det nye regimet ikke gikk lengre i å imøtekomme RUF, er knyttet til deres svake posisjon. Strasser og de andre kuppmakerne antok at en rask seier over RUF ville bidra til å styrke deres legitimitet betraktelig. For RUF sin del innebar tilbudet om amnesti fra NPRC i realiteten kun total kapitulasjon. Tilbudet ble dermed avvist, og krigen fortsatte etter logikken i avsnittet ovenfor.

Fredsavtalen i 1996

I 1996 trodde man at det var blitt inngått en fredsavtale som ville gjøre både borgerkrigen og militærkupp til en del av Sierra Leones historie. Dette viste seg, som vi har sett, ikke å være tilfelle, men det er verdt å se nærmere på de hendelsene som fant sted i perioden 1995–96, både fordi det er klare paralleller mellom den situasjonen og den vi finner i 2000, men også fordi en rekke av årsakene til RUFs tilnærmet paranoide mistro overfor fredsutspill kan føres tilbake til hendelser i denne perioden.

Det som først og fremst preger fredsutspillene i denne perioden, er at de springer ut av aktiviteter knyttet både til NGOer som *International Alert* og britiske og sørafrikanske sikkerhetsselskaper som EO og *Gurkha Security Guards* (GSG). Det sistnevnte firmaet ble leid inn av NPRC i februar 1995 for å hjelpe regimet med å demme opp for RUFs fremmarsj. RUF hadde på dette tidspunktet utvidet sin virksomhet til å omfatte hele landet og, minst like viktig sett fra NPRC sin side, RUF hadde tatt kontroll over de viktigste mineralforekomstene. GSG-eventyret i Sierra Leone skulle imidlertid vise seg å være kortvarig. Allerede bare 24 dager etter

deres ankomst gikk syv av selskapets soldater inn i et RUF-bakhold, og de fleste ble drept.¹³ Dette førte til at GSG trakk seg ut, men fikk ikke Strasser og NPRC til å oppgi forsøket på å privatisere landets sikkerhet. Isteden henvendte regimet seg til et nytt selskap, det sørafrikanske EO.

I utgangspunktet kan det se ut som om EO var en stor suksess i Sierra Leone. I nær allianse, ikke med hæren, men med Kamajois presset man RUF langt tilbake til jungelområdene i de uveisomme grenseområdene mot Guinea og Liberia. Det er ingen tvil om at EO's tilstedeværelse hindret RUF i å innta Freetown i 1995, men hvorvidt EO bidro til noe som kunne ha blitt en varig fred, er heller tvilsomt. RUF var klart svekket etter motoffensiven og sendte ut fredsfolkere både til regimet i Freetown og til regionale og internasjonale aktører (Musah 2000). Med den London-baserte NGOen *International Alert* som budbringer mellom partene ble det iverksatt en fredsprosess som i tillegg til RUF og regjeringen i Freetown inkluderte FN, Organisasjonen for afrikansk enhet (OAU) og den vestafrikanske samarbeidsorganisasjonen ECOWAS. I løpet av en serie forhandlinger i 1995 og 1996 ledet denne prosessen frem til *Abidjan Peace Accord*. Hovedelementene i denne avtalen innebar total demobilisering av alle krigførende parter, hjemsendelse av alle utenlandske styrker (spesielt EO), omforming av RUF til et politisk parti, og deretter nyvalg. Avtalen ble imidlertid aldri iverksatt. Det er vanlig i internasjonal debatt å tildele RUF mesteparten av skylden for dette, men hvis vi ser nærmere på hva som faktisk skjedde, er det liten tvil om at hovedansvaret ligger hos SLPP og partiets internasjonale støttespillere, nemlig FN, USA og Storbritannia. Poenget er at alle de tre sistnevnte støttet den siden i Sierra Leone som ønsket valg først og så fredsforhandlinger. Dette var, som vi så, det synet som vant frem, og resultatet var at SLPP vant et valg med et utfall som med stor sannsynlighet er mer omstridt enn de fleste internasjonale observatører liker å innrømme.

Resultatet var at Kabbah, så fort han kom til makten, fornyet kontrakten med EO istedenfor å skrinlegge den. RUF-baser ble på nytt angrepet av EO og Kamajois samtidig som SLPP offisielt fortsatte fredsprosessen i Abidjan. Dette førte til at fredssamtalene helt

¹³ Dette bakholdet er et utmerket eksempel på hvordan frykt kan være en moderne geriljagrupperes beste våpen. Rett etter bakholdet satte RUF ut et rykte om at de hadde fanget GSGs leder levende, og deretter koka og spist ham. Dette var overhodet ikke tilfelle, men den demoraliserende virkningen dette ryktet hadde på den sierraleonske hæren, var meget stor.

stoppet opp, og krigen og volden økte igjen i styrke mot slutten av 1996. I mars 1997, antakelig i et forsøk på å underminere kommandostrukturen i RUF, fikk SLPP den daværende nigerianske militærdiktator, Sani Abacha, til å fengsle Foday Sankoh i Nigeria.¹⁴ Hvorvidt denne strategien ville ha muliggjort en militær seier over RUF, er det umulig å si noe om da disse planene ble kullkastet den 25. mai 1997. Da gjennomførte, som nevnt, yngre offiserer et militærkupp i Sierra Leone. Ledelsen i SLPP flyktet til Guinea, og de nye maktøverne inviterte RUF til Freetown for å dele makten med dem. Kort tid etter etablerte kuppmakerne og RUF det tidligere nevnte AFRC.

Nigeria og Sandline-affæren

Denne hendelsen førte til at Nigeria ble ytterligere involvert i konflikten gjennom den såkalte ECOMOG-styrken.¹⁵ En form for fredsforhandlinger i regi av ECOWAS ble satt i gang mellom AFRC og Kabbahs regjering, som nå satt i eksil i Conakry i Guinea, men på grunn av fordømmelsen det nye regimet ble utsatt for av det internasjonale samfunn med FN, USA og Storbritannia i spissen, ble disse forhandlingene aldri et seriøst forsøk på å løse konflikten. Spesielt Storbritannia var fast bestemt på å hjelpe Kabbahs regime tilbake til makten. Resultatet var en merkelig allianse mellom Nigeria, SLPP, Kamajois og det britiske sikkerhetsfirmaet *Sandline International*.¹⁶ Britiske diplomater og byråkrater spilte helt klart en avgjørende rolle i sammensetningen av denne alliansen, men hvor langt opp i det britiske UD denne affæren strakte seg, finnes det i skrivende stund ingen sikre indikasjoner på.¹⁷

¹⁴ Sankoh hadde reist til Nigeria for å diskutere den manglende fremdriften i fredsforhandlingene med de nigerianske myndigheter. Se Musah (2000).

¹⁵ ECOMOG eller *Economic Community Cease-fire Monitoring Group* ble etablert av ECOWAS i 1990 ved begynnelsen av den liberiske borgerkrigen. Offisielt var det aktverdige målet å skape fred, stabilitet og gjeninnføre demokratiet i Liberia (hvordan man kan gjeninnføre noe som aldri har vært til stede, kan man jo bare undre seg over), men ECOMOG var fra starten av et instrument for det nigerianske lederskapets politiske og økonomiske interesser i Vest-Afrika. Se Bøås (2000) for en utfyllende diskusjon av Nigerias rolle i de vestafrikanske borgerkrigene.

¹⁶ Sandline er et av de viktigste elementene i paraplyelskapet Plaza 109 Ltd. Executive Outcomes var frem til selskapet ble oppløst i januar 1999 også en del av denne sammenslutningen. Se også fotnote 11.

¹⁷ Robin Cook benektet ethvert kjennskap til *Sandline*-affæren da den ble kjent i britiske aviser i januar 1998. Se for eksempel *The Times* (<http://www.the-times.co.uk/news/pages/sti/98/05/10/stifocnws01002.html>).

In view of the novel ethical foreign policy and the EU Code of Conduct on arms transfers, which the Labour government was championing, Sandline was discouraged from ferrying arms from the UK. Bulgaria, arguably the most notorious arms merchant in Europe, filled in. [...] For the coup, Sandline brokered the shipment of 35 tons of AK-47 assault rifles, ammunition and mortars into a country already awash with weapons. The weapons were shipped from Bulgaria to Kano in Northern Nigeria on a relay to Sierra Leone via Ibis Airline, a company partly owned by the mercenary network. The moment the plane landed in Kano, Nigeria took the baton and ferried them to Sierra Leone to arm the assault partnership (Musah 2000:99).

Resultatet av disse anstrengelsene var stormangrepet på Freetown 18. februar 1998 i regi av ECOMOG og Kamajoi. Dette angrepet førte til at RUF og brorparten av de militære kuppmakerne trakk seg ut av Freetown og tilbake til jungelen. På en måte kan man si at denne intervensjonen i hvert fall nådde sitt kortsiktige mål, men på lengre sikt var man i realiteten ikke kommet ett eneste skritt nærmere en varig fred. RUF var verken som militær organisasjon eller sosial bevegelse særlig svekket av den taktiske tilbaketrekningen til jungelen. Snarere tvert imot. Bevegelsen hadde fått en rekke nye medlemmer blant unge fattige gutter i slumkvarterene i Freetown og nye kontakter i det illegale våpen/diamantmarkedet. Ikke minst førte den brutale hevnmekampanjen som Kabbahs regime førte mot potensielle RUF-sympatisører da de vendte tilbake til makten, til at oppslutningen om fortsatt krigføring økte blant bevegelsens unge krigere. Hvorfor skulle de legge bort våpnene? Det ville jo kun føre til at de ble drept. RUFs svar på den nye utfordringen var derfor på nytt å trekke seg tilbake til sine jungelbaser for å reorganisere den militære kampanjen. Resultatet var en voldsom økning av kamphandlingene i siste halvdel av 1998 gjennom RUF-operasjoner som *Operation Pay Yourself* og *Operation No Living Thing*.¹⁸ Disse operasjonene kulminerte som vi allerede har sett med RUFs angrep på Freetown i januar 1999. I og med at denne hendelsen inntraff samtidig med regimeskiftet i Nigeria, førte angrepet til at de nye makthaverne i Nigeria ga Kabbah klar beskjed om Nigeria ikke lenger kunne bære de politiske og økonomiske kostnadene ved den militære tilstedeværelsen i Sierra Leone.

18 Denne artikkelen er ikke det rette medium for å gå i detalj inn på logikken bak disse operasjonene, men på linje med tidligere RUF-operasjoner innebærer de en form for pervertering/ekstremisering av etablerte politiske og sosiale praksiser i Sierra Leone. For den beste beskrivelsen av dette fenomenet se Richards (1996).

Slik sett er det mulig å hevde at det var RUFs angrep på Freetown, hvor et sted mellom 3000 og 5000 mennesker døde, som førte frem til det nærmeste man har kommet en varig fredsavtale, nemlig den av juli 1999. For første gang ble man enige om en overgangsregjering hvor også RUF var representert. Problemet med denne avtalen er at ingen av de stridende partene egentlig ville ha den. De stolte overhodet ikke på hverandre. Lederskapet i RUF, ja, faktisk store deler av bevegelsen er, som vi har sett, på grunn av omstendighetene ytterst mistroiske ikke bare overfor Kabbah og SLPP, men hele omverdenen, mens den harde kjernen i SLPP ønsker å fortsette krigen mot RUF. Kretsen rundt den uoffisielle lederen for Kamajois, Samuel Hinga Norman, er overhodet ikke interessert i en avtale som bringer RUF ut av jungelen og inn i sierraleonsk politikk. RUF godtok avtalen fordi det var den eneste muligheten for Foday Sankoh til å unngå fengsel og dødsdom, mens Kabbah var tvunget til å akseptere den fordi Nigeria ikke lenger alene ville bære kostnaden ved å beskytte Freetown og regjeringen. Tilliten mellom de krigførende partene var dermed i utgangspunktet omtrent ikke-eksisterende. På dette viktige området har FN mislyktes ved at organisasjonen ikke har evnet å bygge broer mellom de to partene gjennom tillitsskapende virksomhet som reflekterer de faktiske forhold i Sierra Leone. Ser vi tilbake på FNs innsats i Sierra Leone, er den preget både av «litt for lite, litt for sent» og av en total mangel på forståelse av hva konflikten egentlig dreier seg om og hva som motiverer de krigførende partene.¹⁹

Det tok altfor lang tid fra fredsavtalen var undertegnet til de første FN-soldatene kom til Sierra Leone, og da de først begynte å komme, holdt de seg til områdene rundt Freetown. Dette førte til minimal samhandling mellom FN-styrken og lokale RUF-kommandanter. Det ble ikke bygd opp et tillitsforhold, men en mur mellom FN og RUF. FN ser på RUF som problemet, og RUF oppfatter situasjonen slik at FN tar regjeringens parti. FN blir dermed ikke oppfattet som en nøytral instans, men som en part i konflikten. Det var nettopp denne oppfatningen som fikk RUF til å ta mer enn 500 FN-soldater og -personell til fange i april og mai 2000. Problemet er først og fremst at FN, i likhet med de fleste stater, intergovernmentale organisasjoner, men også NGOer, ikke ser ut til å ta inn over seg og

¹⁹ Det faktum at FN både kom for sent til Sierra Leone og da de først kom, var det uten den rette logistikken, er ikke først og fremst FNs feil, men skyldes medlemslandene som så ofte før brukte for lang tid på å bli enige om mandatet og hvem som skulle bidra med hva.

forholde seg til den virkeligheten, og dermed også den utfordringen, som bevegelser som RUF og kontekster som Sierra Leone innebærer. I altfor stor grad jakter det internasjonale samfunn på raske løsninger og klare bilder av helter og skurker. Slik er ikke situasjonen i Sierra Leone. Hvem er de så disse aktørene som FN enten ikke vil eller ikke klarer å forholde seg til?

RUF, NPRC, Kamajois og Westside Boys – den neopatrimoniale statens glemte sønner

RUF og de andre bevæpnede gruppene på ulike sider av konflikten i Sierra Leone må forstås ut fra landets sosiale, økonomiske og historiske kontekst. Vi må prøve å forstå hvordan erfaringer knyttet til korrupsjon, vold (politisk og økonomisk) og bunnløs fattigdom over tid har formet generasjoner med unge mennesker. Poenget er at RUF og de andre bevæpnede gruppene faktisk har mer til felles enn hva som skiller dem. De deler alle en felles erfaringskontekst av brutalisering, misbruk og marginalisering. Det er nettopp denne konteksten vi må forstå, fordi dette er den eneste måten å gi mening til de handlinger som i dag karakteriserer hverdagen i Sierra Leone. Problemet er at verken FN eller andre eksterne aktører har tatt seg bryet med å prøve å forstå hvorfor RUF og de andre gruppene slåss og dermed også hvorfor de nekter å la seg avvæpne. Utgangspunktet for enhver forståelse av de ulike væpnede grupperingene i Sierra Leone er for det første at de har vokst frem innenfor konteksten av en gjennomkorrumpert, neopatrimonial stat, og for det andre at det eksisterer en klar linje av felles erfaringsbakgrunn mellom RUF, NPRC, Kamajois, Westside Boys og de mindre militsgruppene. Det er ofte lite annet enn tilfeldigheter som har avgjort hvilken side ulike individer har havnet på.

RUF ble dannet i Liberia blant politiske og økonomiske flyktninger fra Sierra Leone av Foday Sankoh sammen med en liten gruppe av radikale aktivister.²⁰ Noen av disse hadde fått våpentrening i Libya og senere deltatt i den liberiske borgerkrigen på Charles Taylors side. I utgangspunktet var RUF en liten bevegelse. Det var

20 Den sosiale historie bak selve dannelsen av RUF strekker seg i realiteten tilbake til begynnelsen av 1970-tallet. Denne omfatter en sosial sammensmelting av radikale studentaktivister og *rarray man dem* (halvkriminelle, arbeidsløse unge menn) i *potes* (et fysisk område hvor man oppholdt seg for å diskutere (politikk, musikk og jenter), drikke alkohol, røyke marihuana og høre på musikk). Ulike elementer av denne fargerike bakgrunnen for RUF finnes blant annet i Richards (1996), Abdullah (1998), Abdullah & Muana (1998) og Musah (2000).

neppe mer enn 100 RUF-krigere som krysset grensen i 1991, men ved hjelp av rekruttering av ungdommer, spesielt unge menn, vokste bevegelsen hurtig. Den vanlige oppfatningen er at brorparten av de som slåss for RUF, har blitt tvunget inn i organisasjonen. Denne forestillingen bygger imidlertid på en vestlig oppfatning av tvangsinnskrivelse i en militær organisasjon som ikke nødvendigvis stemmer overens med en vestafrikansk virkelighet. Det er liten tvil om at mange på ulike måter har blitt tvunget til å slutte seg til RUF (og andre militsgrupper i Sierra Leone), men det er heller ingen tvil om at rekruttering også følger et «mester-læregutt-prinsipp». Det å være kriger er blitt et yrke, og unge menn slutter seg til RUF og andre militsgrupper ved at de aktivt knytter seg til «respekterte» og «beryktede» kommandanter. Er det en ting som særpreger den sosiokulturelle diskursen i Sierra Leone, er det omtalen av krigerne. Frykt, avsky og beundring går hand i hand i omtalen av dem som til fulle behersker dødens handverk.

Gen. Bomblast, Brigadier 555, Gen. Guilt, Col. Superman, Gen. Junior Lion. All are products of Occra Hills. The soldiers who come from Occra Hills wear a toga of arrogance, one that borders on bravado which itself is the product of mind-boggling temerity to slit stomachs, extract and munch human hearts. [...] At the base, guns are free for all. Hard drugs are aphrodisiacs and tranquillisers. Food is in short supply but this is compensated for by a marijuana farm just nearby. Kids have a pastime picking marijuana leaves and making soup of them. Occra Hills amazes, it assaults decent existence but it plays up as some medieval communalist setting. It invites nausea; it is the hangover of years of carelessness, ruthlessness and mindlessness that have swept the country since independence [...] The Westside Boys would take time to teach the British military instructors military strategy the jungle style. Take an ambush for example. [...] Our boys talk about V-shape ambushes or One-Mile-Graveyard ambushes or Shortsleeve amputation or Self-Beat beating or Jaja etc. [...] It takes an Occra Hills graduate a few seconds to chop off a hand in an operation. Just put the hand on a block and sever the wrist in split seconds. The Brits would first think about anaesthetics (whatever that means) if it were necessary for a wrist to be chopped off. Many people have wondered why the Brits got near the Brutes. In our kind of war, Gen. Bomblast can floor Gen. Powell (Kingsley Lington in *Concord Times* (Freetown), 30. august 2000, p. 1–2).

For en hel generasjon unge menn og kvinner er krig og plyndring en livsstil med sin egen kosmologi bygd på en felles erfaring av sosial eksklusjon.

Poenget er at hvis vi ønsker å forstå dynamikken i konflikter som den i Sierra Leone, må vi revidere oppfatningen om at krig, konflikt og krise bare er en negasjon av menneskets muligheter – à la *War what is it good for, absolutely nothing, say it again*. En rekke menneskers eksistensbetingelser er uutholdelige. Krig er kun en annen type helvete for mange – som faktisk er mer tiltrekkende enn dagliglivets helvete, da krigen åpner opp nye rom. Den frigjør individet og gruppen fra staten, fra normer, regler, institusjoner, fra arbeidet og fra familien. Den frigjør en fra institusjoner som ikke har gitt individet eller den sosiale gruppen det den føler den rettmessig har krav på (Bøås 1998). Salmon Musa, en av lederne av NRPC, er ett eksempel på hva slike følelser kan føre til. Så snart han var kommet inn i maktens sirkler, sørget han for å få henrettet den velstående (og sikkert velmenende) familien som hadde bekostet hans utdanning. Ydmykelsen skulle viskes ut en gang for alle.²¹ Selve følelsen av ikke å bli respektert, av å bli nedverdiget hver eneste dag, har mennesker følt på kroppen til alle tider, men med dagens globalisering av informasjon er nesten hvert eneste marginalisert individ selv i kontekster som Sierra Leone smertelig klar over at muligheten for et bedre liv finnes. Spørsmålet er bare hvordan dette livet kan oppnås. De aller fleste av Sierra Leones unge fattige menn har god oversikt over sin egen livssituasjon, og majoriteten av disse Sierra Leones glemte sønner er fullstendig klar over at hardt arbeid aldri vil kunne bringe dem det de mener seg snytt for. Det kan derimot kalasjnikov og uzien. De velger derfor bevisst å nærme seg krigen, konflikten og krisen. Hvorvidt de foretar dette valget gjennom RUF eller andre av Sierra Leones milits- og gerilja-grupper, er ofte av mindre betydning. Det avgjørende er at for en generasjon unge sierraleonere er ikke lenger credoet *cogito ergo sum*, men *I shoot, therefore I am*.²²

Det sosiale kaos som oppstår under slike situasjoner, etterfølges av entreprenører som søker å reetablere nye mønstre av sosial identitet og etablere nye typer av samfunnsorganisering, ofte som *warlord politics* slik vi kjenner det fra Liberia, Sierra Leone og

21 Første gang jeg ble gjort oppmerksom på denne historien, var under et besøk i Sierra Leone i 1996, men den finnes også gjengitt i Kaplan (1996, 2000). Akkurat disse avsnittene representerer Kaplan på sitt beste som sosial kommentator.

22 Denne tilstanden er ikke spesiell for Sierra Leone og Afrika, vi finner den også i det tidligere Sovjetunionen og i deler av Asia, og i urbane gettoer i USA, Frankrike og Storbritannia. Moss Side i Manchester, innvandrergettoer i Frankrike og gjengområder i amerikanske storbyer som Cabrini Green i Chicago er områder hvor vi står overfor en regelrett sosial kollaps.

Somalia.²³ Resultatet av disse prosessene kjenner vi foreløpig ikke, og dessverre virker det som om FN og resten av det internasjonale samfunnet er totalt uinteressert i de forsøk på sosiopolitisk reorganisering som finner sted under slike omstendigheter som de vi finner i Sierra Leone. I tråd med moderniseringsparadigmet fra 1960- og 70-tallets bistandshistorie prøver vi i dag ukritisk å innføre demokrati bygd på vestlige prinsipper i land som mangler de sosio-økonomiske elementene som muliggjorde utviklingen av dette styringssystemet i Vesten. På samme tid støter vi fra oss en rekke eksempler på forsøk på sosiale innovasjoner. Charles Taylors Liberia har aldri blitt godtatt av de dominerende aktørene i det internasjonale samfunn på tross av at denne sammensmeltingen mellom vestlig demokrati og vestafrikansk *warlord politics* har gitt Liberia mer fred og stabilitet enn noe annet forsøk. I det nordlige Somalia finner det på tilsvarende måte sted interessante sosiale eksperimenter bygget på en kombinasjon av tradisjonell klanstruktur og *warlord politics* som det internasjonale samfunn så langt har valgt å ignorere. I Sierra Leone selv kunne sammensmeltingen mellom hær og opprørere ha ledet frem til tilsvarende sosiale eksperimenter hvis det internasjonale samfunn hadde inntatt en mer avventende og nøytral holdning hvor man ikke i utgangspunktet velger å føre en ekskluderende strategi overfor aktører som AFRC. Det er mulig en større vekt på nøytralitet, tålmodighet og en inkluderende strategi kunne ført Sierra Leone inn på et mer produktivt spor i 1997.

Konklusjon – en vei fremover?

De seneste signaler både fra Storbritannia, FN og regjeringen i Sierra Leone tyder på ny optimisme i kampen mot RUF. Spørsmålet er hva RUF og spesielt den nye lederen Issa Sesay vil gjøre i denne situasjonen. Med stor grad av sannsynlighet vil han og RUF reagere på den siste tidens tilbakeslag slik bevegelsen alltid har gjort. Den vil forsøke å trekke seg tilbake til nærmest ugjennomtrengelige jungelområder hvor nye baser vil bli etablert med det formål å reorganisere bevegelsen og skaffe til veie nye stridsmidler. Denne strategien gjennomførte RUF med hell både i 1993 og 1998,

23 Det finnes en viss litteratur på dette området. Spesielt interesserte bør konsultere, for eksempel, Adam (1992), Bayart, Ellis & Hibou (1999), Chabal & Daloz (1999), Charlton & May (1989), Ellis (1999), Huband (1998), Reno (1998 & 2000) eller Braathen, Bøås & Sæther (2000).

og det er liten grunn til å tvile på at RUF ikke vil forsøke dette igjen. Bevegelsen har fortsatt kontroll over rike diamantfelter, og denne kontrollen utnyttes til å skaffe til veie våpen fra de illegale markedene i Øst-Europa i bytte mot diamanter. Dette medfører at krigen med stor sannsynlighet vil fortsette, men med en lavere grad av intensitet i en periode.

Finnes det da en vei ut av det uføret som Sierra Leone befinner seg i? Ja, det finnes en vei fremover, men dette er tålmodighetens og kompromissets vei, og så langt har verken regjeringen, dens eksterne støttespillere i Storbritannia, USA og FN eller opprørerne vært spesielt interessert i denne. Muligheten til å drive de to partene inn på denne veien er til stede, men FN har til nå ikke grepet den. Det er ingen tvil om at RUF er en bevegelse (eller sosial kult om man vil) som det er vanskelig å forholde seg til på grunn av de ekstreme omgivelsene og erfaringene som har formet RUF og medlemmenes kosmologi, men den eneste veien fremover er å bringe RUF ut av jungelen og inn i politikken. RUF er en brutal geriljahær, men også en sosial og politisk bevegelse. Det er dette det internasjonale samfunn med FN i spissen må innse hvis man ønsker å spille en fruktbar rolle i Sierra Leone. Man kan mislike RUF og alt organisasjonen står for, men å tro at dette er en banditthær som kan fordrives med rent militære midler, har gang på gang vist seg kun å føre til mer krig og lidelse i Sierra Leone.

Borgerkrigen i Sierra Leone er dermed ikke et anarkisk barbari, drevet frem av neddopete monstre som kun er interessert i voldspektakel og plyndring, men bør snarere forstås som et resultat av elitens historiske neglisjering av landets befolkning. Responsen fra mennesker hvis eksistens blir mer og mer marginalisert, vil være ekstrem. I den sammenheng kan vi forstå både RUFs, hærens og Kamajois' handlinger som et rop fra en marginalisert eksistens. Så lenge en liten elite skummer fløten av landets naturressurser, vil væpnet opprør, det være seg i form av militærkupp, geriljakrig eller lokale selvforsvarsgrupper, være en naturlig respons. Innføring av flerpartisystem etter vestlige mønster løser i seg selv ikke disse problemene. Vårt politiske system er ikke nødvendigvis en hellig gral, et trylleformular som løser politiske og økonomiske problemer. Dette innebærer at FN og resten av det internasjonale samfunn nå bør tenke igjennom situasjonen i Sierra Leone på nytt. Borgerkrigen og aktørene i den må forstås på deres egne premisser, og på sammen måte må konflikten løses lokalt ut fra landets historiske og sosioøkonomiske kontekst. De første steg på veien mot en mer konstruktiv rolle for FN og det internasjonale samfunn i Sierra Le-

one er at man igjen vektlegger FNs nøytralitet. Begge parter må presses inn mot en fredelig løsning, og ikke minst må man legge vekt på å forstå den lokale kontekst og utvise en stor grad av tålmodighet overfor bevegelser som RUF. Hos den neopatrimoniale statens glemte sønner vil det ta tid å skape tillit til en fredsprosess, og en slik tillit vil bare kunne være bærekraftig hvis den støttes opp av etableringen av et samfunn som fungerer sosialt inkluderende fremfor ekskluderende.

Litteratur

- Abdullah, Ibrahim (1998) «Bush Path to Destruction: the Origins and Character of the Revolutionary United Front (RUF/SL)», *Journal of Modern African Studies* 36 (2):203–235.
- Abdullah, Ibrahim & Patrick Muana (1998) «The Revolutionary United Front of Sierra Leone» i Christopher Clapham (red.) *African Guerrillas*. Oxford: James Curry (172–193).
- Adam, Hussein M. (1992) «Somalia: Militarism, Warlordism, or Democracy?», *Review of African Political Economy* 54:11–27.
- AFP Press Release (21.sept.2000) *Confusion as India Pulls Out of Sierra Leone*.
- Braathen, Einar, Morten Bøås & Gjermund Sæther (2000) *Ethnicity Kills? The Politics of War, Peace and Ethnicity in Sub-Saharan Africa*. London: Macmillan.
- Bayart, Jean-Francois, Stephen Ellis & Beatrice Hibou (1999) *The Criminalization of the State in Africa*. Oxford: James Curry.
- Bøås, Morten (1997) «Liberia – the Hellbound Heart? Regime Breakdown and the Deconstruction of Society», *Alternatives* 22:353–380.
- Bøås, Morten (1998) «Den postmoderne staten», *Samtiden* 5/6:47–58.
- Bøås, Morten (2000) «Nigeria and West Africa: From a Regional Security Complex to a Regional Security Community?» i Einar Braathen, Morten Bøås & Gjermund Sæther (red.) *Ethnicity Kills? The Politics of War, Peace and Ethnicity in Sub-Saharan Africa*. London: Macmillan (141–162).
- Cartwright, John R. (1978) *Political Leadership in Sierra Leone*. London: Croom Helm.
- Chabal, Patric & Jean-Pascal Daloz (1999) *Africa Works: Disorder as Political Instrument*. Oxford: James Curry.
- Charlton, Roger & Roy May (1989) «Warlords and Militarism in Chad», *Review of African Political Economy* 45/46 (vinter):12–25.
- Ellis, Stephen (1998) «Liberia's Warlord Insurgency» i Christopher Clapham (red.) *African Guerrillas*. Oxford: James Curry (155–171).
- Ellis, Stephen (1999) *The Mask of Anarchy: The Destruction of Liberia and the Religious Dimension of an African Civil War*. London: Hurst & Company.
- Gonsholt, Tom Erik (1999) *Privatisering av Sikkerhet: En Casestudie av Executive Outcomes*. Oslo: Institutt for statsvitenskap (hovedoppgave).
- Howe, Herbert (1998) «Private Security Forces and African Stability: the Case of Executive Outcomes», *Journal of Modern African Studies* 36 (2):307–333.
- Huband, Mark (1998) *The Liberian Civil War*. London: Frank Cass.
- Isenberg, David (1997) *Soldiers of Fortune Ltd.: A Profile of Today's Private Sector – Corporate Mercenary Firms*. Washington D.C.: Center for Defense Information.
- Jalloh, Alusine (1999) *African Entrepreneurship: Muslim Fula Merchants in Sierra Leone*. Athens: Ohio University Center for International Studies Press.
- Kaplan, Robert D. (1996) *The Ends of the Earth. A Journey at the Dawn of the 21st Century*. New York: Random House.
- Kaplan, Robert D. (2000) *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post-Cold War*. New York: Random House.
- Lington, Kingsley (2000) «The Brutes Vs the Brits», *Concord Times* 30. august, Freetown: (1–3).

- Médard, Jean-Francois (1982) «The Underdeveloped State in Tropical Africa: Political Clientelism or Neopatrimonialism?» i Christopher Clapham (red.) *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*. London: Frances Pinter (162–192).
- Médard, Jean-Francois (1996) «Patrimonialism, Neopatrimonialism and the Study of the Post-colonial State in SubSaharan Africa» i Henrik Secher Marcussen (red.) *Improved Natural Resources Management – the Role of Formal and Informal Networks and Institutions*. IDS: Roskilde University Press (76–97).
- Musah, Abdel-Fatau (2000) «A Country Under Siege: State Decay and Corporate Military Intervention in Sierra Leone» i Abdel-Fatau Musah & J. Kayode Fayemi (red.) *Mercenaries: An African Security Dilemma*. London: Pluto Press (76–116).
- Reno, William (1995) *Corruption and State Politics in Sierra Leone*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reno, William (1997) «African Weak States and Commercial Alliances», *African Affairs* 96 (383):165–185.
- Reno, William (1998) *Warlord Politics and African States*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Reno, William (2000) «Shadow States and the Political Economy of Civil Wars» i Mats Berdal & David M. Malone (red.) *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder: Lynne Rienner Publishers (43–68).
- Richards, Paul (1996) *Fighting for the Rain Forest: War, Youth & Resources in Sierra Leone*. Oxford: James Curry.
- Rubin, Elizabeth (1997) «An Army of One's Own», *Harper's Magazine* februar: 44–55.
- RUF (1995) *Footpaths to Democracy: Toward a New Sierra Leone*. The Zogoda: RUF.
- Peterson, John (1969) *Province of Freedom. A History of Sierra Leone 1787–1870*. London: Faber and Faber.
- Shearer, David (1998) *Private Armies and Military Intervention*. New York: International Institute for Strategic Studies (*Adelphi Paper* 316).
- Times* (5. oktober 1998)
[<http://www.the-times.co.uk/news/pages/sti/98/05/10/stifocmws01002.html>].
- West Africa* (mai 1992).
- West Africa* (januar 1999).

Iran – reformer eller kaos?

Daniel Heradstveit

(f. 1940)

professor

Norsk Utenriks-
politisk Institutt

Innleiing

Det revolusjonære Irans demokratiske og teokratiske institusjonar, som har eksistert i 20 år, blir i dag sett på prøve. Ein vald president som hentar sin legitimitet frå folket, ønskjer å gjøre Iran til eit meir liberalt samfunn, men møter motstand frå dei konservative som kontrollerer dei fleste maktinstitusjonane i samfunnet, dei nyttar si teokratiske vetomakt, legg ned publiseringsforbod og går heller ikkje av vegen for politiske mord.

Vi vil i denne artikkelen analysere president Khatami og landets øverste leiar, Khameneis, diarki (tomannsvelde), deira legitimitetsgrunnlag og den felles interessa dei har av å hindre ekstreme krefter i å provosere fram kaos og borgarkrig.

Vidare vil vi sjå på dei underliggande drivkreftene som har skapt behovet for reformer. Dei har rot i djuptgåande strukturelle endringar i Iran slik som demografi og utdanning, rolla kvinner har og den frie pressa. Kløfta mellom islamismens revolusjonære utopi og revolusjonens resultat blir stadig større. Revolusjonens symbol har tapt si mobiliserande kraft, og folket prøver å finne nye retningar for nasjonen Iran.

Til slutt drøfter vi samanlikninga av Khatami og Gorbatsjov, som hyppig dukkar opp i pressekommentarar om Iran. Vi konkluderer med at jamvel om begge prøver/prøvde å reformere eit system i krise som dei sjølv er/var ein del av, har det til nå ikkje dukka opp noen iransk Jeltsin. Sjølv om den revolusjonære varianten av islamismen måtte miste fotfeste, vil det vere ei grov feilvurdering å tru at islam som religion vil lide same lagnad som kommunismen som trusystem. Men den framtidige «religiøs-demokratiske staten» som

reformistane propaganderer for, har ennå ikkje manifestert seg på ein klar måte.

Utfallet av maktkampen som går føre seg i Iran, er uvisst, men dei djupe strukturelle endringane som landet gjennomgår, vil på lengre sikt tvinge fram reformer.

Avgrensing

Den empiriske analysen må avgrensast. Vi analyserer i særleg grad konflikten slik den kjem til uttrykk i kampen for pressefridom. Viktige faktorar for å gjøre seg opp ei meining om situasjonen – interne maktforhold i sentrale maktinstitusjonar som til dømes økonomiske monopol og stiftelsar, maktforhold og holdningar innan hæren, Pasdaran og domstolane – kjem vi lite inn på.

Kjelder

Datagrunnlaget for analysen bygger på feltarbeid i Iran i april månad 2000. Opposisjonspolitikarar, rådgivarar for presidenten og intellektuelle elles blei intervjuet, i tillegg kjem gjennomlesing av iranske aviser (engelskspråklege) og sekundærlitteratur om iransk politikk (sjå litteraturliste).

Den aktuelle situasjonen

Den politiske kampen i Iran i dag er ikkje for eller mot den islamske revolusjonen av 1979 *per se*. Striden i dag står mellom dei konservative, her definert som dei som held fast ved teokratiet i si nåverande form, og dei reformvennlege, her definert som dei krefte som går inn for rettsstat, full ytringsfridom og større pluralisme. Med dagens språkbruk er dette den beste definisjonen vi kan komme opp med, men det er verd å merke seg at bruken av «konservativ» lett kan føre til mistydingar fordi delar av presteskapet som er konservative i teologisk tyding av ordet, ofte høyrer til dei argaste motstandarane av ayatollah Ruhollah Khomeini og sluttar seg til reformistane. Dei reformvennlege vil erstatte Khomeinis religiøse absolutisme som overordna og styrande prinsipp i politikken, med ein syntese av islamske og demokratiske prinsipp. Særleg ungdommen set sin lit til president Mohammad Khatamis reformisme. Eit sentralt spørsmål er derfor om presidenten vil kunne innfri forventningane dei unge har til framtida. Dersom ikkje, kan vi ikkje sjå bort frå at tautrekkinga mellom konservative og reform-

vennleige i framtida vil bli avløyst av ei ny konfliktlinje: Dei unge kan komme til å gjøre opprør mot den generasjonen som skapte og gjennomførte revolusjonen, i praksis vil det seie opprør også mot Khatami som var og er ein del av denne generasjonen. Rivalen til Khatami, Ali Khamenei, Khomeini sin etterføljar som landets øverste leiar, manglar både teologisk kompetanse og revolusjonær legitimitet. Litteraturen kan gi inntrykk av at Khamenei har kontroll over forsvaret, rettsvesenet, tryggingsstyrkane og politiet. Rett nok er han den øverste for alle desse institusjonane, men det kan vere eit langt steg frå dette til å «ha kontroll over dei». Ein analyse som bygger på slike føresetnader, kan lett komme på avvegar. Eksempelvis er det uklart korleis dei militære vil reagere om det skulle komme til eit voldeleg oppgjør. Vil dei stå samla, vil dei støtte sin øverste leiar eller vil dei vere på parti med den reformvennleige leiren? *Pasdaran*, Revolusjonsgarden som blei oppretta i 1979 og som eksisterer ved sida av det ordinære forsvaret som eigen hær, blir framstilt som ein trugen støttespelar av Khamenei og revolusjonen. Det same kan ein seie om *basij*, tidlegare frivillige i krigen mot Irak, nå frivillige i kampen for islamsk moral. Utan sikker kunnskap bør ein vere forsiktig med å trekke bastante konklusjonar. Mye tyder på at Khatami får stemmer frå desse «voldsinstitusjonane» i samfunnet, noe som tyder på at rekkjene ikkje står samla bak Khamenei. Ein endeleg test på om Khamenei har «kontroll» ville vere eit voldeleg oppgjør – noe som i dag ikkje verkar særleg sannsynleg, jamvel om det på ingen måte kan utelukkast. Det er likevel ingen grunn til å tvile på at det er innan desse institusjonane dei konservative finn sine mest trugne tilhengarar, så vel som innan byråkratiet og dei økonomiske stiftelsane. Kort sagt: Tilhengarane er alle dei som har økonomisk fordel av at systemet står ved lag. Og på same måte som i revolusjonens dagar er støtta frå presteskapet og basarkjøpmennene også i dag avgjørande for dei konservatives maktposisjon.

Når det gjeld stridsspørsmål og stridslinjer i Iran, kan ein lett komme til å forenkle og dermed bli for bastant, det finst eit utal involverte grupper og fraksjonar. Av pedagogiske grunnar vil vi likevel operere med merkelappane «dei konservative» og «dei reformvennleige». Det er ein forenkla tankemodell, men tilstrekkeleg for våre analyseformål. Av same grunn bruker vi merkelappen «presteskapet» når vi snakkar om dei som i dag forsvarer Khomeinis linje, vel vitande om at det «opprør» vi i dag ser mot religiøst inspirerte revolusjonære dogme, nettopp kjem frå medlemmer av presteskapet. I den politiske debatten i Iran er det to ulike begrep for presteskapet,

dei prestane som forsvarer Khomeinis doktrinar tilhører *Rohaniyat*, dei som går inn for reformer tilhører *Rohaniion*. Dette er eit viktig skilje når ein snakkar om presteskapet i Iran i dag. For å hindre mistydingar om kva delar av presteskapet det er tale om, kjem vi til å bruke desse to begrepa. Langt frå alle innan presteskapet står for eit konservativt syn, mange av dei øverste geistlege er motstandarar av den samanblandinga av religion og politikk som revolusjonen kviler på. Presteskapet er med andre ord inga einsarta gruppe slik Vesten stadig gir inntrykk av, jamvel Khomeini var langt meir kontroversiell innan presteskapet enn det ein ofte får inntrykk av.

Vegen fram til velayat-e faqih – det iranske teokratiets hovuddogme

På same måte som i Tyrkia var sekularismen eit elitefenomen som på ein brutal måte blei trekt ned over hovudet på befolkninga. Reza Shah Pahlavi (1925–41) slo ned på alle tendensar til opprør, oppretta militærdiktatur og gjennomførte reformer for å gjøre Iran til ein moderne stat. Atatürk var den store inspirator og som han gjennomførte Reza Shah sekularismen med hard hand. Borgarskap skulle komme i staden for primordiale band som etnisitet og slektskap. Å blande religion og politikk var forbode, nasjonalismen skulle erstatte religionen som det sosiale limet. Politikken som blei ført, var etatistisk: det gjaldt å bygge opp ein sterk stat, å få kontroll over dei fraksjonane som etter kvart utvikla seg. Kampen mot religionen gav seg mellom anna utslag i talet på teologistudentar, i 1924 studerte 5984 teologi medan talet i 1940 var redusert til 784. Talet på sekulære skolar derimot auka frå 74 000 i 1925 til heile 355 000 i 1940. I 1931 blei det bestemt at giftarmål og skilsmisser skulle skje ved sivile domstolar. Presteskapets kontroll over religiøse stiftelsar blei i 1935 avgrensa, og i 1936 kom forbodet mot å bere slør. Det blei sett grenser for religiøse feiringar. Den vanskelege politiske situasjonen i Iran fekk etterfølgjaren Muhammad Reza Shah (1941–79) til å forlate landet i 1979, og han blei erklært avsett same året. Trass alle fellestrekk ved innføringa av sekularismen i Iran og Tyrkia, er det ein avgjørande skilnad: Presteskapet i Iran hadde større innverknad og tyngde, og det kom aldri til noe offisielt skilje mellom moské og stat. Medan motreaksjonen på den påtvinga sekularismen i Iran kom i form av den islamske revolusjonen, var ikkje motreaksjonen i Tyrkia så sterk at den på noe tidspunkt kunne tvinge sekulære regime til å vike plassen. Som i Iran dukka islamismen

opp med stor styrke i Tyrkia, men for alvor først på 1990-talet.

På 1960-talet var motviljen mot ein påtvinga sekularisme stor, ein begynte for alvor å miste trua på den «ateistiske nasjonalismen». Som eit alternativ kom debatten om religiøs modernisme, og for første gong i denne delen av verda utvikla det seg ein ideologi som hadde stor evne til å mobilisere grasrota, den var ikkje, som sekularismen, eit elitefenomen. Khomeini, som alt da stod i første rekkje i kampen mot sjahens sekularisme, blei tvinga i eksil. Det er eit paradoks at revolusjonen i 1979 som mobiliserte heile samfunnet, og som oppmoda folket om å ta utdanning og ta del i det offentlege rom, på same tid slapp laus krefter i det iranske samfunnet som det konservative presteskapet i dag ikkje maktar å kontrollere. Politikken som tok sikte på å bevisstgjøre folket om islam, har òg gjort folket bevisst når det gjeld demokrati og pressefridom, verdien av ein kritisk debatt i det offentlege rom og likestilling mellom kjønna.

At overgangsregjeringa etter revolusjonen var ei sekulær regjering med Mehdi Bazargan som statsminister, er i folks minne blitt trengd i bakgrunnen for presteskapets seinare alt overskyggande rolle. Det kom til konflikt mellom Bazargans regjering og Khomeinis islamske revolusjonsråd om kven som hadde den øverste myndighet i landet. Regjeringa fekk kort levetid. Ein spontan studentaksjon mot den amerikanske ambassaden («spionreiret» i revolusjonær terminologi) i november 1979 der amerikanske diplomatar blei haldne som gislar, var det som skulle til for å velte den sekulære Bazargan-regjeringa. Skal vi forklare kvifor revolusjonen i 1979 enda opp med teokrati (i dag halvteokrati), må hovudforklaringa bli den påtvinga moderniseringa og måten sekulære idear historisk sett blei innførte på i det iranske samfunnet, i tillegg til at personlegdommen Khomeini gjorde sitt til å føre revolusjonen i den retninga. Studentaksjonen blei av Khomeini omgjort til noe meir varig i form av ein vedvarande verkebyll i internasjonal politikk i heile 444 dagar. Meir enn noe anna blei det som begynte som ein lite planlagd studentaksjon, omgjort til eit verktøy i det konservative presteskapets kamp om makta. Den første presidenten i landet etter revolusjonen, Abolhassan Bani-Sadr, ein moderat islamist, blei tvinga i eksil i 1981, medan etterfølgjaren hans og mange andre leiande politikarar blei myrda same året. Jamvel om Khomeini ikkje starta krigen mot Irak, visste han til fulle å utnytte den for å oppretthalde makta i Iran. Mange av dei som tok del i revolusjonen og som var med på å kaste sjahen – ikkje berre kommunistar, men òg medlemmer av presteskapet som ikkje var på linje med Khomeinis samanblanding av

religion og politikk – følte at revolusjonen blei «konfiskert» av Khomeini og at den nå gjekk i ei uønskt retning.

Velayat-e faqih

I 1979 la Bazargans sekulære regjering fram eit grunnlovsforslag som sterkt avgrensa makta til dei geistlege. Ein komité hovudsakleg samansett av religiøse leiarar omarbeidde forslaget og innlemma prinsippet om *velayat-e faqih* (ein åndeleg leiarskap med omfattande politiske fullmakter – eit system utan rot i islamsk tradisjon – som gir den øverste rettslærde rang over presidenten) i grunnlova. Dette var eit klart brot med det tidlegare skarpe skiljet innan sjia-islam mellom det religiøse og politiske maktapparatet. Ein hjørnestein i sjia-islam er historia om den tolvte imamen som gjekk i skjul. Før han kjem tilbake må dei rettslærde overta hans rolle på jord. Som «vikar» for den tolvte imam tar dei på seg rolla som tolkarar av Allahs vilje. Khomeinis «teori» om den rettslærdes (politiske) autoritet (*velayat-e faqih*) bygger på doktrinen om den tolvte imam og er jamvel i dag det overordna og styrande prinsipp. Teorien er tufta på ei finurleg tolking av dei heilage skriftene og er sterkt omstridd spesielt fordi den står på vaklande føter i forhold til dei heilage skriftene. Ei rimeleg «verdsleg» tolking av Khomeinis religiøst inspirerte tolking er at den var tilpassa hans politiske hensikter. *Velayat-e faqih* pålegg sjia-muslimane å gå aktivt inn for ein islamsk stat der ekspertar på den islamske lova, *sharia*, har ei lovgivande, utøvande og juridisk makt. Læra om den skjulte imam bana vegen for «den islamske regjering» eller «Guds eigen stat», eller sagt på ein annan måte: for det diktaturet Khomeini innførte med seg sjølv ved roret.

Velayat-e faqih er revolusjonens hovuddogme, fell det, fell også ideen om «Guds eigen stat». Meir enn noe anna summerer dette dogmet opp den politiske striden i Iran i dag.

Da Khomeini var den øverste leiaren i Iran, blei det sjeldan sett spørsmålsteikn ved hans teologiske kvalifikasjonar for oppgåva. Dette endra seg da etterfølgjaren hans, Khamenei (president 1981–89) som ikkje oppfylte krava i *velayat-e faqih*, skulle utpeikast. Hans openberre manglande teologiske kvalifikasjonar førte til ei konstitusjonell krise. Den politiske striden i dag er ei forlenging av denne krisa. Det faktum at dei religiøse krava til landets overhovud ved innsettinga av Khamenei blei tona ned, gav rom for ei konkurrerande kjelde til politisk legitimitet, noe som klarast kjem til uttrykk i valet på Khatami. Khatami støttar seg ikkje til noen religiøs legitimitet,

men ein legitimitet gitt han av folket gjennom val, med andre ord eit demokratisk og sekulært legitimitetsgrunnlag.

I presidentvalet i 1997 røysta folket på ein person (Khatami) som landets øverste geistlege (Khamenei) klart hadde uttrykt mistillit til. Dette uttrykket for folkeviljen var noe langt meir enn mistillit til Khamenei, valet var ei direkte utfordring til heile det teokratiske systemet i Iran.

Den konservative motoffensiven

Valet av Khatami var ei audmyking av dei kreftene som framfor noen andre støtta opp om hovudprinsippa for teokratiet – spesielt revolusjonens hovuddogme, *velayat-e faqih*. Det kom da også motreaksjonar. I november 1998 blei forutan fleire dissidentskribentar, leiaren for det forbodne – men tolererte – iranske nasjonale partiet, *Hezb-e Mellat-e Iran*, Dariyush Foruhar og kona hans Parvaneh Foruhar, myrda i heimen sin i Teheran. Den overveldande sigeren dei reformvennlege hadde vunne i valet på ny nasjonalforsamling (Majlis) i februar 2000, gjorde at høgrekreftene blei drivne enda meir på defensiven enn tilfellet var i valet av Khatami. I kampen for å rette opp maktbalansen nytta dei konservative dei maktinstitusjonane i det iranske samfunnet som dei har kontroll over. Vi skal nå analysere den tilspissa konflikten, særleg slik den kom til uttrykk i april månad 2000 da vi gjennomførte feltarbeidet i Iran. Vi vil avdekke aksjonsformer og politiske spelereglar i det iranske systemet, eksemplifisert ved offensiven mot pressefridommen.

Åtaket på pressefridommen blir mellom anna signalisert ved at den sitjande konservative nasjonalforsamlinga vedtar ei ny presselov. Ved å vise til at det er forbod mot å komme med aviskritikk av *velayat-e faqih* som er nedfelt i grunnlova, vedtar nasjonalforsamlinga – som legg skulda for den konservative tilbakegangen ved valet på ei frittalande presse – på tampen av sin periode mellom anna ei presselov som set strenge grenser for den alt skjøre pressefridommen. Lova gjør det lettare å legge ned aviser og fengsle redaktørar og journalistar. Det blir vidare vanskelegare for ei forbode avis å starte på nytt under nytt namn, noe som tidlegare var vanleg. Dei konservative har kontrollen over den spesielle pressedomstolen som gir nytt løyve. Tida som gjekk frå presselova blei vedtatt til den blei praktisert, skulle vise seg å bli kort.

Den 16. april kjem konservative fraksjonar innan Pasdaran (Revolusjonsgarden) med fråsegner som aukar spenninga. Mellom anna blir det sagt at «når tida er moden, vil store og små fiendar få kjen-

ne den revolusjonære hammaren mot panna». Slike fråsegner uroar befolkninga fordi denne type utsegner ikkje sjeldan blir følgt opp med politisk vold. Dette er ei form for statsterrorisme som vi skal komme tilbake til.

At noe alvorleg er i emning, får vi ytterlegare stadfesta 18. april da medlemmer av basij (militis som opererer på gatenivå) marsjerer i Teherans gater og ropar slagordet «Død over dei betalte leigeskribentane» (les: betalte av våre utanlandske «fiendar»). Grensene som kom til uttrykk 16. april for kven som vil bli ramma av statsterrorismen, er nå snevra inn: den frie og opne pressa. Demonstrasjonen er først og fremst retta mot den kjende journalisten Ganji som i lengre tid har drive undersøkende journalistikk på morda av sentrale personar innan den reformvennlege leiren i 1999.

Pasdaran og basij har nå lagt det psykologiske grunnlaget for dei to talane som Khamenei held den 20. og 22. april, der han går til frontalangrep på den frie pressa. Han hevdar den underminerer dei islamske prinsippa Iran bygger på og skaper konflikt i det iranske samfunnet. Stemninga i Teheran er oppheta. Khameneis tale der han tar til orde for nye framstøytar mot dei kreftene som prøver å øydelegge revolusjonen, forsterkar inntrykket av at det heile er organisert frå toppen. Det er ikkje tale om tilfeldige og sporadiske demonstrasjonar, etter talen kjem det til gatedemonstrasjonar der basij speler ei hovudrolle. Det går hardnakka rykte om eit nært forestående kupp. Åtaket er først og fremst retta mot den frie pressa som etter dei konservatives oppfatning har spelt hovudrolla i å skape ei reformvennleg nasjonalforsamling. Khamenei skuldar pressa for å ha same agenda som «Den store satan» (USA) (*Iran Daily* 23. april).

Khamenei kjem med påstand om at fiendar av islam og den islamske revolusjonen nå opererer i visse delar av pressa (*Iran Daily* 22. april), «... dersom vi ikkje nå går imot denne faren, vil fienden infiltrere vårt system». Talen gjorde sterkt inntrykk fordi Khamenei i tidlegare talar aldri hadde vore så direkte og trugande mot reformistane. Redselen breidde seg.

Like etter Khameneis talar blir Ganji arrestert, 13 dags- og vekeaviser blir stengde, og i dagane som følgjer, kjem talet opp i 19. Etter kvart som tida går, blir talet på stengde aviser og tidsskrift langt høgare. Kort sagt alle viktige talerøyr for Khatami og reformtilhengjarane blir nå stengde etter påbod frå domstolane. Etter den rykande ferske presselova, vedtatt av nasjonalforsamlinga, er det fritt fram for Khamenei å nytte domstolane som verktøy for å kneble pressefridommen. Det blir lansert konspirasjonsteoriar der det hei-

ter at avisredaksjonane er infiltrerte av fienden, at avisene går inn for «amerikanske reformer» i Iran. Khamenei og hans medsamansvorne som forsvarte nedlegginga av avisene og arrestasjonane, står bak konspirasjonsteoriane. Tidlegare var det slik i Iran at blei ei avis stoppa av styresmakta, kom den oftast ikkje lenge etter ut igjen under nytt namn. Som uttrykk for det hardare klima som nå rår i Iran mellom høgrekreftene og dei reformvennlege, blei det under aksjonane i april gjort klart at slik praksis ikkje ville bli tolerert.

25. april kunngjør lovavdelinga i den kommunale administrasjonen i Teheran at dagsaviser, vekeblad og månadsblad som kontinuerleg har trykt urette påstandar som går mot «dei religiøse prinsippa til den islamske revolusjonen», skal stansast. I kunngjøringa heiter det at utanlandske fiendar har infiltrert visse iranske avisredaksjonar, ein påstand som ikkje er noe anna enn eit ekko av «his master's voice» noen dagar tidlegare. At denne typen påstand kjem frå høgaste hald, tyder på at det i Iran er god grobotn for konspirativ tenking. Det blir hevda at avisene hadde drive agitasjon mot grunnlova og presselova og dermed er ein fare for Irans nasjonale samhald og tryggleik (*Kayahan International* 25. april).

Kulturministeriet som har vore kjent for sin liberale kurs, blir òg utpeikt som ansvarleg for den «krisa» Iran nå er kommen i (*Tehran Times* 24. april).

I den vidare drøftinga av åtaka på ytringsfridommen i Iran vil vi særleg knytte noen merknader til den rolla domstolane har, i tillegg til dei to Khomeini-skapte – og derfor «legale» – voldsinstitusjonane Pasdaran og basij.

I ein *islamsk stat* er *sharia* (den islamske lova) gjennomført i lovverket. Lova eksisterte ikkje på Muhammads tid, men blei til etter eit omfattande arbeid av islamske lærde. Deira oppgåve var ikkje å skape lova, men å avdekke den slik den finst i Guds openbaring. Med Allah som lovgivar må det vere samsvar mellom Allahs vilje og lovene i samfunnet, og i denne samanhengen får dei rettslærde ei viktig oppgåve når det gjeld å utarbeide nye lover og når det gjeld å tolke og handheve alt eksisterande lover. I *muslimske land* var det gjerne to parallelle lovverk: sharia og ei verdsleg lov (*kanon*) som bygde på kalifens påbod.

Grunnlova av 1979 gav ikkje den iranske nasjonalforsamlinga fullmakt til endeleg å vedta lover, Vaktarrådet (Rådet har 12 medlemmer: seks islamske skriftlærde valde av Irans øverste åndelege leiars og seks juristar utpeikte av nasjonalforsamlinga) må godkjenne alle lover og avgjøre om dei er i samsvar med islam (Allah er lovgivar). Lova i Iran er som oftast fastlagt i skriftlege rettsreglar,

kanon, men der slike ikkje finst, skal dommaren utifrå rettskjelder gjøre si vurdering. Berre dei rettslærde er kompetente til å tolke dei heilage skriftene, noe som gir rom for vilkårlege avgjerder og stor makt til den delen av presteskapet (Rohaniat) som tilhører dei konservative, for ikkje å seie den enkelte dommar. Domstolane er blitt ein bastion av konservative som er vanskeleg å kontrollere, jamvel for landets øverste leiar, Khamenei. I april var dei eit framifrå verk-tøy i hendene på dei konservative. Av den grunn er det snakk om – ikkje eit militært – men eit *juridisk* kupp. Domstolane med sine konservative dommarar er ei av dei største hindringane mot større fridom. Eit illustrerande døme er dei 13 iranske jødane som blei stilte for retten i Shiraz tiltalt for spionasje for Israel. Da saka kom opp 1. mai, hadde dei sete 14 månader i fengsel. På same måte som i andre diktaturstatar kom dei tiltalte med tilståingar på iransk TV. Saka var grunnleggande politisk og stod uhyre svakt utifrå rettsstat-lege prinsipp. Rettssaka, som av mange land blei sett på som eit barometer for maktkampen mellom reformistane og dei konserva-tive geistlege, var eit direkte trugsmål mot det tøvêr som Khatami ønskjer i forholdet til Vesten og USA.

Støtta til dei konservative frå Pasdaran og hæren er uklar og verkar ikkje eintydig. I aprildagane hadde Pasdaran ein dempa og moderat profil mellom anna ved at generalar i organisasjonen gjorde det klart at dei var imot militær intervensjon. Domstolane, deri-mot, hadde i same tidsrom ein langt klarare ortodoks revolusjonær profil som kan komme til å legge mange hindringar i vegen for dei krav som nå kjem frå reformistane: liberalisering av utdanningssys-temet, større kunstnerisk og kulturell fridom, forsøk på å legge bak seg den fiendtlege holdninga til utlandet og vilje til å komme ut av ein i stor grad sjølvpålagt isolasjon som var eit av revolusjonens varemerke.

Dei konservative nyttar dei maktmiddel dei rår over, alt frå elek-troniske medium (TV-monopolet fungerer som mikrofonstativ for Khamenei) til tryggingssstyrkane og etterretningstenesta, og ikkje minst spesialdomstolane (militærdomstolar, særskilde domstolar for islamske skriftlærde, dei islamske revolusjonsdomstolane) som på ein svært vilkårleg måte stiller folk for retten. Sjølv om aksjonsform-ene ikkje bryt med det Khamenei kallar «legal vold» i det iranske samfunnet, er det heilt klart at dei bryt med fundamentale menneske-rettar. At ein og same person kan fylle ulike roller som etterforskar, aktor og dommar, er fjernt frå det vi legg i «the rule of law», men det blir sagt at dette er eit rettssystem som fungerer i samsvar med islam. Det blir nå gjort forsøk på å styre domstolane i samsvar med

eit einsarta regelsystem. Det hjelper likevel ikkje stort så lenge dommarane marsjerer i takt med den øverste leiaren, er hans lydi-ge tenarar som fremjar hans politiske interesser, eller enda verre: rir eigne politiske kjepphestar.

Mordforsøket i mars på Saeed Hajjarian, ein leiande reformpo-litikar og rådgivar for presidenten, blir rekna som eit forvarsel om det som skulle komme i april. Mordforsøket førte til sterk polarise-ring mellom konservative og reformistar som nå såg Hajjarian som martyr, og president Khatami, som fordømte drapsforsøket, gav ordre om full etterforsking. Rettssaka blei av reformtilhengarar oppfatta som eit spel for galleriet, sett i scene av den høgreorien-terte «politiske mafiaen» der personen som blei skulda for mordet, var ein «stand-in». Dei som eigentleg stod bak aksjonen – som Khamenei hadde gitt si velsigning – var å finne i Pasdaran eller etterretningstenesta og gjekk fri etter manges oppfatning. At Haj-jarian overlevde, var nok ein strek i rekninga, men det er eit ope spørsmål om den hardt skadde Hajjarian noen gong vil kunne spele ei politisk rolle igjen.

Det som har ramma reformistane hardast, er åtaka frå dei kon-servative på det frie ord. Dei konservative har latt sitt raseri gå utover den liberale pressa som dei hevdar krenker religiøse kjens-ler, fremjar sosial uro, viser liten eller ingen respekt for revolusjo-nære prinsipp, spreier rykte og oppmodar dei unge til normløyse. Den frie pressa, som er i kompaniskap med det dekadente Vesten, er med andre ord eit trugsmål mot alt den islamske revolusjonen har bygd opp og fått til. Khatami blir skulda for å vere passiv tilsko-dar til desse alvorlege utglidingar i det iranske samfunnet, han blir skulda for ikkje å ta religionen på alvor.

Samtidig som den frie pressa med sine daglege rapportar om vold og korrupsjon trekte til seg store lesargrupper, underminerte avise-ne dei konservatives posisjon, dei geistlege kjende sitt meiningsmo-nopol truga. Utan tanke på det dårlege omdømmet framstøytane mot dei liberale skapte i verda elles, let presteskapet (Rohaniiat) sin harme først og fremst gå utover pressa. Forutan å vere forum for kritisk debatt, var avisene erstatning for den politiske organisasjon Khatami mangla.

At den frie pressa retta åtak mot velayat-e faqih, verka særleg provoserande. Blir det vekt tvil om denne doktrinen, er det fare for at andre islamske prinsipp òg står for fall. Men framfor noe anna skuldast aggresjonen at den frie pressa etter dei geistlege si mei-ning, sikra Khatami sigeren i presidentvalet, presteskapet (Rohaniiat) kjende seg audmyka ved at veljarane gjekk inn for ein annan kan-

didat til presidentvervet enn hojjatoleslam Ali Akbar Nateq Nouri, som store delar av den konservative fraksjonen såg som den mest kompetente.

Khameneis militante tale 20. april, der han skulda den frie pressa for å vere basar for fienden (USA, Israel og Storbritannia), var ein marsjordre for høgrekreftene. I ein slik situasjon ville ein kanskje vente at Khatami ville ta til motmæle, Khamenei var trass alt i ferd med å frårøve han hans viktigaste våpen i den politiske kampen, avisene. Men Khatami var så godt som fråverande i desse aprildagane, det kom ikkje til noen konfrontasjon med Khamenei. Da han kom på banen, appellerte han om ro. Ytterlegare polarisering av konfliktfrontane kunne ha munna ut i kupp eller blodige gategamplar. Så lenge dei konservative rår over rettsapparatet, politiet og tryggingstyrkane, ville ein slik situasjon ha ramma reformistane.

I aprildagane nyttar Khamenei militante middel i kampen mot Khatami og reformistane, samstundes som han òg spelar ei modererende rolle i den konservative leiren, eksempelvis ber han om at ein ikkje må nytte vold og at ein må legge band på seg. Retorisk verkar Khameneis militante tale 20. april ekstrem i si form, men noe av dette skuldast retoriske teknikkar for å mobilisere mot reformismen. Når han går spesielt langt i sin omtale av USA, ligg reelle hendingar bak som har påført den iranske nasjonen djupe sår. Grensa går ved aksjonar som medfører fare for at Iran kan ende opp i vold og kaos. Vidare heiter det i den konservative agitasjonen at målet til dei som vil føre Iran ut i kaos, er å klippe over banda den iranske regjeringa har til religionen og revolusjonen.

Måten dei konservative gjekk fram på mot pressa, viser at offensiven var organisert og koordinert, først ved at den konservative nasjonalforsamlinga på tampen av sin periode flyttar ansvarsområdet for pressa frå ein av dei mest liberale institusjonane – departementet for kultur og islamsk rettleiing – til politiet, etterretningstenesta og rettssystemet, deretter Khameneis tale ved Teheran-universitetet 20. april der han peiker ut visse aviser som ein fare for statens tryggleik. Dermed førebur han det psykologiske grunnlaget for stenging av aviser og arrestasjonar av journalistar noen dagar etterpå. Det er interessant at kulturministeren, Ataollah Mohajerani, polemiserer mot presselova ved å hevde at den bryt med grunnlova (*Iran News* 18. april), men han bøyer seinare av ved å vise til at ei lov vedtatt av nasjonalforsamlinga og godkjent av Vaktarrådet må respekterast. Måten kulturministeren reagerer på, er heilt i tråd med handlingsmønsteret eller strategien dei reform-

vennlege kreftene, og for den saks skuld Khatami, nytta overfor den konservative offensiven.

Politiske strategiar til dei stridande partane

I tida før Khatami blei valt til president (1997), var situasjonen ein annan, da blei ikkje reformtilhengarane tatt på alvor. Etter presidentvalet forstod dei konservative at reformistane kunne spele på eit omfattande og grunnleggande stemningsskifte i befolkninga som vende seg mot den revolusjonære dogmatikken. Khatami fekk støtte frå ulikt og, framfor alt, uventa hald i valkampen: Media var aktivt inne i bildet, reformrørsla stod sterkt på universiteta, studentane var viktige støttespelarar, og ikkje minst fekk Khatami støtte frå kvinner og dei unge. Ein av innfallsvinklane for å forstå det som skjer i Iran, er den merkelege todelinga av makta (diarki) mellom dei to leiarane Khatami og Khomeini.

Det var i kraft av sin religiøse autoritet Khomeini legitimerte si stilling både som øverste politiske leiar og overhovud for sjia-muslimane. Han hadde den høge tittelen *ayatollah al-uzma*, stor-ayatollah, som berre er gitt noen få. Det er ingen offisiell tittel, men det krevst karisma, lærdom og anerkjenning i folket for at ein person skal kvalifisere for tittelen. Khomeini har liten appell i det breie lag av folket jamvel om han er flink til å halde ved like eit vidt kontaktnett av personar i strategiske maktposisjonar, og nettopp dette taler til reformtilhengarane sin fordel. Da han overtok som *faqih* (rettslærd, spesialist på islamsk rettsvitskap) etter Khomeini, mangla han dei religiøse kunnskapane og den støtta i presteskapet som skal til for å bere tittelen ayatollah. Hovudproblemet for Khomeini er likevel at han er langt frå å vere ein teologisk tungvektar. Det er ei utbreidd oppfatning at Khomeini ikkje har nok religiøs autoritet til å kunne tolke, og dermed bruke, sharia – som ikkje er eit kodifisert lovverk med paragrafar – i praktisk politikk. Opphavleg var tanken bak *velayat-e faqih* at presidenten og nasjonalforsamlinga skulle stå for den daglege politikken, medan faqihaen skulle ha det øverste tilsynet med at det ikkje blei vedtatt noe som var i strid med islam. Mye av den grunn la ikkje Khomeini seg opp i detaljar, han uttalte seg sjeldan, men når det skjedde, var folket, som hadde stor tillit til han, overtydd om at han talte på vegner av Gud. Khomeini, derimot, spelar ikkje Khomeinis distanserte rolle. Ei generell oppfatning er at han legg seg for mye opp i detaljar, er lite visjonær og manglar teologisk bakgrunn for stillinga han har. Ikkje minst av den grunn er store delar av presteskapet i ferd med å vende ryggen til hans prak-

tisering av det «politiske islam». Han blir ganske enkelt ikkje oppfatta som kompetent til å styre «Guds eigen stat», og kjensla av at samanblandinga av religion og politikk set islam som religion i vanry, breier seg.

Khatami på si side bygger ikkje sin legitimitet på teokratiet, men på folkeviljen. Ved stadig å understreke at både presidenten og nasjonalforsamlinga er demokratisk valde, og da underforstått i motsetning til landets øverste leiar, skaper Khatami ein legitimeringsprosess for politisk leiarskap som bryt med revolusjonen, og som òg nødvendigvis må stå i konkurranse til teokratiet. Ideologien som etter 1979 skulle føre revolusjonen vidare, hadde ikkje rom for folkeviljen. Det heitte at Guds vilje ikkje kunne reduserast til stemmeteljing, Guds vilje kunne utelukkande avdekkast av den mest kompetente av dei kompetente teologar. Om revolusjonens hovuddogme, *velayat-e faqih*, var kontroversielt i 1979, er dette i langt større grad tilfelle i dag. Utviklinga i Iran frå 1997 og framover har tydeleggjort at den overveldande delen av iranarar ikkje godtar at den politiske leiarskapen utelukkande bygger på islam, den må òg vere solid forankra i folkeviljen slik den har komme til uttrykk i vala på president i 1997 og valet på nasjonalforsamling i 2000. (Dei fleste sunni-muslimar vil hevde at nettopp dette er den «rette» forståinga av islam, men dei sunni-muslimske samfunna har likevel komme til kort i demokratisk utvikling.) Klarast kjem dette til uttrykk i valet av Khatami, fordi Khatamis motkandidat eksplisitt fekk støtte av Khamenei som ifølgje den revolusjonære teori kjenner Guds vilje. Valet var derfor ikkje berre eit massivt mistillitsvotum til Khamenei som individ, men like mye eit mistillitsvotum til hjørnesteinen i Khomeinis revolusjonære teori.

Demokratiske val er det viktigaste politiske verktøyet for reformistane som ikkje har så mye anna å støtte seg til. Sjølv om Khatami i prinsippet har utøvande myndighet, har han ingen kontroll over dei religiøse statlege institusjonane som blei danna i kjølvatnet av revolusjonen (Pasdaran, basij, den statlege etterretningstenesta, islamske domstolar). I motsetning til statlege institusjonar kan legitimitet bygd på folket i val vere flyktig og lite varig. Til nå har Khatami ridd på bølger av positive kjensler for det nye som er i emning. Men han manglar kontroll over statlege maktinstitusjonar som mellom anna står for mye av den «legale volden», og han har heller ikkje ein politisk grasrotorganisasjon å støtte seg til. Politiske parti i vestleg meining av ordet har ingen plass i eit teokrati. Khatamis viktigaste støttespelar er den frie pressa. Men når statlege maktinstitusjonar kontrollerte av Khamenei set seg i rørsle for å

verne om revolusjonens ideal, slik som i april månad, var dette ein tydeleg demonstrasjon på kva for ein skjør plante pressefridommen framleis er i Iran.

Khamenei skuldar den liberale pressa for å mistenkeleggjøre basij og for å komme med skarp kritikk av «vaktarane av revolusjonen», Pasdaran og presteskapet (Rohaniiat). Den konservative pressa støttar Khamenei i hans påstandar, og det statskontrollerte TV gir god dekning av gatedemonstrasjonar der ein ropar revolusjonære slagord og peiker ut syndebukkar.

Iran – mot eit nytt Algerie?

Trass i det vi har vore inne på ovanfor, finst det mange døme på at Khamenei prøver å unngå at høgrekreftene i sin politikk går for langt. Khamenei er på ingen måte ufølsam for det som rører seg i den iranske opinionen. Eit godt eksempel på dette var at da Vaktarrådet annullerte valresultata til ny nasjonalforsamling i februar 2000, og det i enkelte byar førte til voldelege motreaksjonar, fekk dette Khamenei til å reagere. Da det gradvis bygde seg opp til ein større konfrontasjon om valresultatet i Teheran var gyldig, stoppa Khamenei Vaktarrådet. Hadde Khatamis beste representantar blitt diskvalifiserte og valresultatet annullert, ville det utan tvil ført til eskalering av den spente situasjonen, noe som kunne fått katastrofale følgjer.

Khamenei prøver å setje visse grenser for bruk av vold i den politiske kampen. Det algeriske militærregimets enkle «løysing» på eit demokratisk problem var å skyte inn i folkemengder av demonstrerande studentar og andre, noe vi til nå ikkje har sett eksempel på i Teheran. I april 2000 gjekk det sterke rykte om at eit militærkupp var i emning, men Khamenei nøgde seg med sitt «juridiske» kupp mot ytringsfridommen. Nyttar han vold, er det i form av ein raffinnert terrorstrategi der leiande reformistar blir tatt av dage utan at gjerningsmennene gir seg til kjenne, og utan at det kan sporast tilbake til landets øverste leiar. Strategien er ei velkjend form for statsterrorisme som tar sikte på å sende ein budskap til befolkninga: Det er farleg å kjempe for reformisme. Valet av offer kan verke tilfeldig. Målet er ikkje å utrydde alle reformistar, så langt derifrå, det er primært tale om ein kommunikasjonsstrategi mynta på å spreie frykt og redsle i befolkninga. Khamenei er klar over at voldsbruk i algerisk skala etter alt å dømme vil kunne føre til same konsekvensar som i Algerie. Omfattande voldsbruk er farleg, ikkje minst for han sjølv fordi han da lett vil kunne miste kontrollen.

Khatami for sin del er smerteleg klar over at krisemaksimering i form av kaos og vold tener dei autoritære og konservative kreftene i samfunnet, at det lett kan utvikle seg situasjonar der både val og nasjonalforsamling blir avskaffa. Han manar derfor stadig til ro og har tru på dialog. Khatami var påfallande taus under den konservative offensiven i april, han unngjekk direkte konfrontasjon og gjekk ikkje inn i noen polemikk med Khamenei. I april var ennå ikkje den nye nasjonalforsamlinga på plass. I dette vakuumet disponerte Khatami få midlar som kunne nøytralisere den konservative offensiven, og han fann det derfor best å vente til den nye nasjonalforsamlinga var samla. Det var nok alt anna enn lett for Khatami stillteiande å sjå at den eine liberale avisa etter den andre fekk trykingsforbod. Men skulle han følgje konstitusjonelle spelereglar, var det lite han kunne gjøre. Den nye presselova som den konservative nasjonalforsamlinga vedtok som ei siste helsing til Khatami, gav dekning for stenginga.

Det vanskelege og skjøre diarkiet (tomannsveldet) i Iran

I den iranske islamske republikken er det i dag ei spesiell blanding av parlamentarisk demokrati og teokratisk diktatur. Dette at Khamenei og Khatami dels samarbeider og dels motarbeider kvarandre, gjør begge handlingslamma når det gjeld å utøve normale statsfunksjonar. Ingen av dei to sidene i den pågåande maktkampen har vunne, men ingen har heller tapt.

Historia har døme på diarki der det har rådd samarbeid eller total lamming av statsstyret: Sparta hadde to kongar, romarane to konsular. I Frankrike delvis samarbeider, delvis motarbeider president og statsminister kvarandre. Vi veit ikkje korleis kommunikasjonen mellom dei to leiarane i Iran fungerer, men det er klart at situasjonen i landet har tvinga dei til å halde seg til visse spelereglar for å hindre kaos, vold og borgarkrig. Ingen av dei har noe å vinne på å la ein konflikt dei imellom eskalere fordi det vil kunne øydelegge begge. Derfor prøver dei å dempe gemytta i sine respektive leirar når situasjonen spissar seg til, Khatami held utålmodige studentar i stramme tøyler, og Khamenei tar knekken på dei mest outrerte udemokratiske initiativ frå Vaktarrådet.

Det sivile samfunn

Den iranske islamske republikken har trekk som er sterkt i slekt med teokratiet, men det faktum at landets øverste åndelege leiar måtte godta at den kandidaten han gjekk inn for i presidentvalet i 1997 blei vraka, viser at landet parallelt med teokratiet har eit sivil samfunn og ein demokratisk bevissthet. Derfor blir da også styresettet i Iran ofte framstilt som halvteokrati. Den iranske grunnlova inneheld religiøse og teokratiske prinsipp så vel som sekulære og demokratiske. Grunnlova og institusjonane gir på ei og same tid uttrykk for både demokratiske og antidemokratiske tendensar. Khomeini stod for populistiske holdningar, han oppmoda folk til å ta del i sosiale og politiske aktivitetar. Men samtidig som han understreka at stemmer i val bør vere eit avgjerande kriterium for dei styrande, forbaud han legitime politiske parti og gav uttrykk for elitisme ved å slå fast at berre faqihen har rett til å endre grunnlova. At institusjonar som tidlegare var knytte til det sekulære regimet ikkje blei avskaffa, har stor verdi i den endringsprosessen som går føre seg i dag. Institusjonane kan nå bli gitt nytt innhald samstundes som dei religiøse institusjonane blir tømde for innhald, men ikkje avskaffa og slik representerer ein viss symbolverdi. At dei religiøse institusjonane ikkje blir heilt fjerna, dempar polariseringa i maktkampen som går føre seg.

Vi skal nå drøfte strukturelle faktorar som langt på veg forklarar framveksten av eit sjølvbevisst sivil samfunn – eit av revolusjonens mange paradoks.

Utdannings- og demografisk eksplosjon

At dei unge er i fleirtal, vil meir enn noe anna gi næring til reformismen i Iran. Under krigen mot Irak gjorde offisiell politikk med tanke på *jihad* (heilag krig) det til ein dyd å føde barn. I eit samfunn der majoriteten er under 25 år, vil denne delen av befolkninga i stor grad kunne setje dagsorden. Ekstraordinær auke i visse aldersgrupper har vore ei sterkt medverkande årsak til revolusjonar og vold i andre land, ikkje minst i Algerie. Det er grunn til å tru at ikkje alle var samde i Khatamis passive linje overfor den konservative offensiven i april 2000, spesielt ikkje dei unge. Det var likevel ei utbreidd oppfatning mellom studentane om ikkje å gjenta den taktiske tabben frå studentopprøret i 1998, den gongen blei studentane med ein viss rett skulda for å bruke voldelege strategiar. Før den tid hadde dei konservative monopol på voldsbruken, noe som truleg har svekt deira stilling fram til i dag. I alle

fall er det interessant å registrere at studentane ikkje sette i verk mottiltak mot framstøytane frå høgrekreftene, slik mange hadde frykta, og på den måten slutta opp om Khatamis linje. Men vil presidenten klare å halde på dei unge? Dei har store forventningar både til Khatami og nasjonalforsamlinga, ikkje minst når det gjeld å skape ein ny økonomisk politikk som kan betre levestandarden for folk flest.

Strukturelle endringar i det iranske samfunnet – utdanningsekspløsjonen det siste tiåret er kanskje den viktigaste – ville før eller seinare ha tvinga fram ei nyorientering der dogme ville bli erstatta av pluralistisk og kritisk tenking. Kunnskap får ein til å stille spørsmål ved til dømes det hierarkiske systemet som revolusjonen bygde på. Ein med høg utdanning er sjølv i stand til å lese dei heilage tekstane, og han godtar ikkje utan vidare at dei rettslærde – eller faqihi – skal ha tolkingsmonopol. Slik mange oppfattar det, har dei rettslærde tileigna seg ein autoritet i samfunnet som dei ikkje fortener. At autoriteten dessutan er avgrensa til formelle statlege institusjonar, gjør det heile meningslaust. I eit samfunn der dei med høg utdanning kan ta del i ein open og kritisk debatt, vil det vere uakseptabelt at presteskapet (Rohaniat) skal ha einerett på sanninga. Like tilbake til konstitusjonen av 1906 og ikkje minst Muhammad Mossadeq (statsminister 1951–1953), har den iranske middelklassen vore målberar av liberale og demokratiske idear. Utdanningsekspløsjonen har gjort den opplyste middelklassen langt større.

Det er eit paradoks at den revolusjonære politikken som tok sikte på å mobilisere grasrota, til dei grader har slått tilbake. For første gong i eit muslimsk land kan vi tale om ei reell og djuptgåande mobilisering av massane, men dei blei ikkje nødvendigvis mobiliserte for presteskapets (Rohaniats) revolusjonære mål. Når ein mobiliserer folk, slik Khomeini gjorde, til utdanning og deltaking i det offentlege rom, er det uråd å predikere kva utdanninga vil gjøre med dei eller kva dei vil ønskje å gjøre i det offentlege rom når dei rår over det. Khomeini sleppte laus krefter som den mindre kyndige og mindre karismatiske etterfølgjaren i dag har liten sjanse til å kontrollere.

Dei revolusjonære som ikkje såg noe skilje mellom politikk og religion – dei var eitt – oppfordra massane til å delta i politikk. Men revolusjonens «Det islamske system», «Islam er løysinga», «Islamsk økonomi» og «Islamsk banksystem» vekker ikkje lenger den venta entusiasmen, folks engasjement går i heilt andre retningar. Det mye nytta slagordet «Islam er løysinga» som var fylt med mening i

revolusjonens dagar, er nå tømt for meningsinnhald eller er negativt lada fordi vonbrota over dette «løysingsformularet» er blitt for mange. Det byr på problem å få intellektuelle som tar del i ein kritisk samfunnsdebatt, overtydde om at løysinga på å få til ein moderne økonomi, er å finne i Koranen. Ein har gjennomskua symbolikken som dermed har mist si mobiliserande kraft. I samtale med Abdelkarim Soroush, reformistanes fremste ideolog, hevdar han at ein ikkje lenger snakkar om islamsk banksystem, islamsk økonomi osv. fordi det er uinteressant, men ein går heller ikkje til åtak på symbola fordi det er farleg, noe hendingane i april til fulle viste. Sjølv grunnpilaren i det teokratiske systemet – velayat-e faqih, doktrinen som rettferdiggjør diktatur – er det få som trur på, men trass dette er det ingen direkte kritisk offentleg debatt om hovuddogmet. Skulle ein komme til å uttrykke seg kritisk, er det inn fengselsporten.

Kvinner endra rolle

Slekts- og klansamfunnet der familien hadde ei rekke grunnleggende funksjonar, dannar bakgrunnen for familien som fundamentet i det islamske samfunnet. Samfunnsmoralen er eit spegelbilde av moralen i familien. Av den grunn er kvinnespørsmålet sterkt politisert, kvinnene er med på å markere avstand til vestleg kultur der familien er i oppløysing, moralsk forfall blir oppfatta som eit resultat av vestleg kvinnefrigjøring.

Tradisjonelt har kvinnerolla først og fremst vore knytt til heimen, men muslimske kvinner har aldri vore utestengde frå yrkeslivet, føresetnaden har likevel vore at ho her, som i familien, er underordna mannen, det vil seie at ho ikkje kan ha ei stilling som medfører at menn må følgje hennar påbod. Det er òg eit vilkår at den direkte kontakten mellom kvinne og mann blir redusert til eit minimum.

Stadig fleire kvinner skaffar seg utdanning, i dag er dei i fleirtal ved iranske universitet. Dette har ført til at kvinnene i langt større grad enn tidlegare engasjerer seg i samfunnsspørsmål og nå er med i politikk og forretningsliv. Det kan fortone seg som nok eit paradoks at i ly av islamismen har kvinner forlate den tradisjonelle kvinnerolla som hustru, mor og bestemor. Kvinner tar del i det offentlege liv, dei dannar organisasjonar, organiserer møte og publiserer artiklar. Revolusjonens uttalte mål var å mobilisere heile samfunnet – også kvinner. Dei heilage skriftene blir tatt på alvor mellom anna ved å vise til Profetens eigne ord om aktivt å ta del i samfunnslivet. Vestlege feministiske argument med kritisk fokus på kvinna si rolle som hustru og mor har vore mindre framme i Iran.

Denne utviklinga har fått store politiske konsekvensar, det er ikkje lenger mannen som avgjør kva parti kona skal stemme på. Kvinna er ikkje på same måte som tidlegare underordna mannen, det er reist tvil om mannens autoritet og rett til å ta alle viktige avgjerder i familien.

Sløret som konnoterer beskjenhet og kontroll, har gjort det lettare for kvinner å bevege seg i det offentlege rom. Tilsørte kvinner i det offentlege rom har dempa mannens frykt for kvinnefrigjøring. Sløret har gjennom Irans historie vore eit stadig debatttema. I dag har Irans ønske om å komme ut av isolasjonen gjort sløret til ein del av den nye utanrikspolitikken. Det går føre seg ein oppheta debatt om det er rett å tvinge utlendingar i Iran til å gå med slør. Noen hevdar dette går ut over turistnæringa, andre meiner at firer ein på dette punktet, betyr det begynninga på slutten for slørbruken. Med sitt holistiske syn såg ikkje Khomeini noen delar av religionen som meir viktige enn andre, og han innførte i 1979 påbodet om å bere *hejab* (den islamske kvinnedrakta, slør). Ved å hevde at enkelte sider ved religionen er meir essensielle enn andre, bryt Khatami med Khomeinis religionsforståing på dette sentrale punktet. Slik han ser det, er sløret, som for stadig fleire iranarar fortonar seg fornuftsstridig, mindre viktig.

Det faktum at sløret er kontroversielt – ikkje berre i Iran, men òg i land som til dømes Tyrkia og Frankrike – har vore med på å setje muslimske kvinners rolle på dagsordenen. Dagens kvinner har i og for seg ikkje noe imot sløret, men dei vil sjølve bestemme om eller når dei skal ha det på. Normene frå revolusjonens dagar endrar seg gradvis eller går i oppløysing, og når iranske kvinner nå ønskjer retten til sjølve å bestemme om dei vil bere slør, viser det at ein er i ferd med å bevege seg bort frå den kollektive tenkinga som var fundamentet i revolusjonens ideologi, mot individuell fridom som kjenneteiknar vestleg modernitet. Det er eit paradoks at sløret som har medverka til deltaking av kvinner i det offentlege rom, kan komme til å bety slutten på sløret.

Ytringsfridom

Spørsmålet om ytringsfridom har vore og er kontroversielt i islam, og er i dag sterkt politisert. *Umma* (det islamske fellesskapet) har ansvar for at Allahs vilje ikkje blir krenkt. Vantru ytringar om islam, Profeten og Koranen blir ikkje tolererte.

I prinsippet garanterer den iranske grunnlova av 1979 pressefridom, men med unntak av artiklar som krenker religionen og den

offentlege moral. Under det ein kallar fridomsvåren – den første våren med revolusjonært styre – var det ein rik avisflora med 260 statlege og ikkje-statlege aviser. Men på same måte som i tida med Pahlavi-monarkane, forsvann pressefridommen med Khomeini. Khomeini-regimet gjorde det klart at det ikkje ville tolerere debatt om form, innhald og legitimitet når det gjaldt den nye republikken. Talet på aviser blei drastisk redusert, i 1982 var det berre 66 «lovlege» aviser igjen. I dag skal det vere rundt 1300 publikasjonar av ymse slag.

Da Khatami i 1992 blei tvinga til å gå av som kulturminister, var det mellom anna fordi han protesterte på den avgrensa yringsfridommen som han meinte bryt med dei normene ein islamsk stat bør bygge på. Sidan Khatami blei valt til president i 1997, har avisene, og med dei den offentlege debatten, blomstra. Inntrykket er at den ideologiske og politiske debatten er livlegare i Iran enn i vestlege land, og at den ikkje er avgrensa til elitar i byane, men går føre seg i breie lag av folket. Det som kanskje særleg kjenneteiknar Khatamis tid som president, er at han har fått i gang ein kritisk intern politisk debatt der særleg demokratiets forhold til islam blir offentleg debattert. Hjørnesteinen i all demokratibygging, ein open kritisk debatt, er i Iran blitt eit mektig pressmiddel mot velayat-e faqih. Den liberale pressa har vore pådrivar i kampen for reformer og blir av dei konservative oppfatta som presidentens forlenga arm. Dei ser eit symbiotisk forhold mellom Khatami og den frie pressa. Dei liberale avisene som etter dei konservatives oppfatning meir enn noe anna har ført Khatami til makta, slumpar til å vere nettopp dei avisene Khatami har vore fødselshjelpar for, og av den grunn har dei konservative gjennomført tiltak som i høg grad reduserer Khatamis rolle i så måte. Dette er eit alvorleg tilbakesteg for yringsfridommen. Radio og TV er kontrollerte av Khamenei, dei statskontrollerte elektroniske media formidlar teokratiets absolutisme og dogmatiske tenking.

Dei nye tankane som reformtilhengarane vel å kalla ei nytolking av religionens rolle, bygger på revolusjonens idé om at eit lands ideologi må diskuterast og omtolkast i takt med endra politiske forhold. Dei konservative prøver nå å kvele denne ideen ved å vise til ein grunnpilar i den revolusjonære ideologien om at det er forbod mot å vise ringeakt for religionen. At presteskapet (Rohaniat) har alt å vinne på å halde debatten bak stengde dører, blei tydeleg demonstrert i april dagane da Vaktarrådet etter beste evne unngjekk debatt og å komme i det offentleges søkelys. Rådet nekta ganske enkelt å grunngi kvifor det og det valresultatet var blitt erklært ugyldig.

Ytringsfridommen er òg eit trugssmål mot dei som har misbrukt sine posisjonar til eiga vinning, slik som Rafsanjani, og mot alle dei som nyt godt av ulike privilegium. I den frie pressa blei korrupsjon stadig avslørt og debattert, ikkje minst fekk Rafsanjani gjennomgå. Han er nå solid plassert i den konservative leiren der han speler pådrivarens rolle i kampen mot ytringsfridom.

Khatami – den iranske Gorbatsjov?

Dette at president Khatami samtidig som han er del av det islamske systemet i Iran lanserer ein ny politikk og nye metodar utan å gi slepp på islamismen som fundament, har ført til at analytikarar har brukt mye blekk på samanlikningar med Mikhail Gorbatsjov. På tre punkt er likskapen slåande: Khatami prøver som Gorbatsjov å redde eit synkende skip; han kan raskt bli overmanna og sett ut av spel av meir radikale reformistar, eksempelvis ein iransk Boris Jeltsin, som på det rette tidspunkt står på toppen av ei stridsvogn; islamismen er som kommunismen dømt til undergang.

Khatami og Gorbatsjov har det til felles at dei begge opererer innanfor det ideologiske systemet, men vi bør ha in mente at Gorbatsjov var den første sovjetiske leiaren som var fødd etter revolusjonen, Khatami, derimot, tok del i den iranske. Til å begynne med var Gorbatsjov, på same måte som Khatami, «essensialist», han prøvde å halde fast ved sider av ideologien han såg som viktige og positive, medan andre blei gjenstand for «nytolking», atter andre forkasta. Khatami støttar til dømes fullt ut Khomeinis idé om Den islamske gjenfødning, det å gjenreise det medinesiske utopia. Ved å gå inn for at folket skal ha innverknad på og delta i politikken, gir Khatami Khomeini-myten eit reelt innhald samstundes som han ved denne holdninga kan hevde at dei konservative ved å halde folket utanfor har svikta dei revolusjonære ideala. Det er ikkje uventa at vi finn likskapar mellom ideologiar som står langt frå kvarandre, visse strukturelle trekk går igjen i nær sagt alle ideologiar. Utifrå andre perspektiv er det vanskeleg å finne ideologiar som står lenger frå kvarandre enn kommunismen og islamismen. Det kan hevdast at kommunismen har sine røter i kristendommens oppfatning av alle menneske som likeverdige og trua på tusenårsrike (Marx saug det ikkje av eige bryst, han erstatta berre Gud med hegelianske abstraksjonar), men i Sovjetunionen var kommunisme og religion som eld og vatn. Vi har vore vitne til korleis den russisk-ortodokse kyrkja er i ferd med å nå gamle høgder, saman med patriarkane i kyrkja gjorde Jeltsin utan blygsel korsteiknet.

Motsetningsforholdet vi finn mellom religion og kommunisme eksisterer ikkje mellom islam som religion og islamisme som politisk ideologi. Det rettaste er å sjå forholdet religion og politikk som eit kontinuum der ulike punkt representerer ulike oppfatningar om kven som har rett til å vedta religiøse sanksjonar mot kven og i kva kontekstar. Revolusjonens hovuddogme, *velayat-e faqih*, representerte likevel noe kvalitativt nytt i islam, men islam har eksistert i 1400 år i Iran, jamvel lenger enn kristendommen har eksistert i Russland. Dei som trur at valet av Khatami, ei reformvennleg nasjonalforsamling eller for den saks skuld demonstrerande studentar i gatene er teikn på at islam som religion er på veg ut, tar grundig feil. Iran vil halde fram som ein islamsk stat fordi det er det folket ønskjer. Derimot avviser dei presteskapets (Rohaniats) strenge og snevre tolking av islamske verdiar, det må bli slutt på det dei ser som presteskapets (Rohaniats) særtolkingar av islam, og det må bli slutt på at teologar som ikkje er demokratisk valde, skal kontrollere økonomi og politikk.

Khatamis tru på flikking av systemet

To sider ved Gorbatsjov er verdt å nemne: for det første var han eit menneske med moral som reagerte med avsky på statleg (legal) vold og undertrykking, for det andre var hans kunnskapar om marknadsøkonomi mangelfulle og uklare. *Perestrojka* var når det kom til stykket, å flikke på systemet, fjerne misbruk her og effektivisere byråkratiet der. Han var heile tida overtydd om at eit friare og meir ope politisk system kunne sameksistere med kollektiv eigedom og planøkonomi, og at han var den som kunne styre overgangsfasen. I ettertid kan vi konstatere at han tok feil. Systemet han var ein del av, gjekk i oppløysing og han sjølv gjekk med i dragsuget.

På same måte som med *glasnost* er det uklart kva dei iranske reformene eigentleg betyr. Mange av begrepa som Khatami nyttar, er svært vage, det er vanskeleg å sjå korleis dei skal operasjonaliseras. I talane sine bruker han sentrale begrep frå demokratiet samstundes som han prøver å danne ein syntese av desse begrepa og den islamistiske revolusjonære ordbruken. Han ønskjer å skape eit samfunn som er demokratisk, men med ein iransk/islamsk vri som gjør det unikt og ulikt demokratia i Vesten. Det er ikkje tale om å stenge religionen ute frå det offentlege rom eller, som Atatürk, avgrense den til den private sfære. Han hevdar at dei djuptgåande strukturelle endringane i det iranske samfunnet dei siste 20 åra gjør ei nytolking av religionen nødvendig, endringane fordrar eit meir ope samfunn.

Tydelegast er presidenten når det gjeld pressefridom og den frie debatt. Den økonomiske politikken derimot er diffus. I spørsmålet om verdiskaping og utanlandske investeringar tar han utgangspunkt i liberale oppskrifter. Presidenten held fram at reformer er ein del av den sosiale etos som ikkje kan stansast, samstundes som han aldri har sett spørsmålsteikn ved Khameneis leiarskap, hans politiske legitimitet og hans rolle som faqih. Khatamis strategi er ikkje å avskaffe velayat-e faqih, den islamske jurists styre, men å redusere det for å bane veg for demokratisering. På same måte som Gorbatsjov aldri tok noe oppgjør med kollektiv eigedom som er eit grunnelement i kommunismen, er ikkje Khatami villig til å ta eit oppgjør med velayat-e faqih. Men så lenge dette er situasjonen, vil han heller ikkje kunne innføre rettsstaten. Og skulle han avskaffe velayat-e faqih, kva er så igjen av den islamske revolusjonen? Han argumenterer for at politiske spørsmål må løysast på eit rasjonelt grunnlag. Det kan høyrast ut som ein dølgd polemikk mot det mytiske og metafysiske grunnlaget for islamismen, men forstår vi han slik, kva er det da som skil han frå ein sekularist i Vesten?

Ei anna nyttig samanlikning med Gorbatsjov er den entusiasmen vestlege medium har vist for personen Khatami utan å kjenne noe særleg til han. Hans retoriske humanisme gir inntrykk av ein sympatisk mann i sterk kontrast til den fanatiske Khomeini, hans humanisme har stor appell og skaper eit positivt bilde av han i Vesten. Dette at han står i så klar kontrast til Vestens stereotype førestellingar om presteskapet som styrer Iran, har fått folk i Vesten til å endre tidlegare oppfatningar. Når vestlege medium snakkar om «Khatami versus ayatollahene», er det tilsynelatande fordi dei har glømt at Khatami sjølv er ein av dei, og at den ideologiske striden kløyver presteskapet i to. Men Khatami høyrer til den delen av presteskapet (Rohanioon) som ikkje godtar Khomeinis dogme som rettesnor for dagens Iran. På same måte ser det ut som om det blir tatt for gitt kva Khatami meiner når han snakkar om demokrati, det sivile samfunn, minoritetsrettar og menneskerettar. Jamvel om han sjølv har klare idear om kva han legg i desse begrepa, treng ikkje hans konnotasjonar vere samanfallande med vestlege. Det burde gi grunn til ettertanke når reformistane helst vil snakke om ein «religiøs-demokratisk stat». Dette begrepet blir tillagt ideologen Abdolkarim Soroush.

Faren for tap av kontroll

Khatami utfordrar nå grunnfesta institusjonar skapt i kjølvatnet av revolusjonen med eit skjørt våpen kalla opinionen. Han har pr. i dag stor prestisje, men som Stalin pla spørje: «Kor mange divisjonar har paven?» Det er ein viss fare for at presidenten nå rir på ei popularitetsbølge, men skulle stemninga snu, har han ingen mektige statlege institusjonar å falle tilbake på. Han har heller ikkje eit velorganisert parti å støtte seg til, og den frie pressa som tidlegare var hans talerøyr, er nå kraftig svekt. Maktar ikkje Khatami å omsetje suksessen frå valurnene i praktisk politikk, kan hans reformisme sprekke som ei såpeboble.

Dei konservative så vel som dei radikale kan komme til å kaste Khatami. Som vi har vore inne på tidlegare, rår dei konservative over maktmidlar som gjør dei i stand til på ein brutal måte å oppheve reformer og skru klokka tilbake, men dette har ikkje skjedd til nå. Så langt har dei komme med knyttneveslag, men det verkar som dei mest realistiske av dei, slik som Khamenei, er klar over at ei vidare opptrapping av den «legale volden» er vegen mot kaos og jamvel borgarkrig. Khatami har med sine forsøk på å utvide individuelle rettar og pressefridommen, og på å redusere presteskapet si innblanding i politikk, rettsvesen og daglegliv, vunne dei unge som ikkje gjennomlevde revolusjonen, og som framfor alt er mindre mottakelege for dogma og absolutismen som det religiøse politiske systemet bygger på. Aggresjonen mot dei som støtta revolusjonen og som har profittert på den ved å skaffe seg gode stillingar i eit ineffektivt statsapparat, vil truleg vekse. Det gjeld i første rekkje ein del av presteskapet, vi presiserer ein del fordi det trass alt ikkje står eit samla presteskap bak Khamenei, men òg den andre støttespelaren av revolusjonen, basarkjøpmennene. Når det gjeld tilsetingar i byråkratiet, vil den nye måten å tenke på resultere i krav om kompetanse og arbeidsevne, ikkje tal på pilegrimsferder til Mekka. Reformismen blir ikkje berre driven fram av ein snever elite på toppen med Khatami i førarsetet, den blir driven fram av djuptgåande strukturelle endringar i det iranske samfunnet som har skjedd, og skjer, utilsikta og uavhengig av dei styrande og det politiske systemet.

Dersom dei konservative set i gang meir militante aksjonar, kan det vere det same som å be om det dei fryktar mest: ei stadig sterkare reformrørsle med ein langt meir radikal dagsorden. Slik sett kan ein kanskje seie at det finst fellestrekk mellom dei konservative og den gamle garde i eks-Sovjet som lurte seg sjølv med kuppet mot Gorbatsjov. Rett nok blei Gorbatsjov detronisert, men dei tok

samstundes knekken på seg sjølve. Dei konservative i Iran har ikkje lenger den tilslutninga som kan gjøre dei i stand til å skape eit Iran i sitt bilde, valet står mellom enten å provosere fram eit blodbad, eller å halde fram med «minimumsstrategien» som går ut på å seinke reformprosessen ved å stikke kjeppar i hjula ved kvar ny korsveg. Men kva kan dei oppnå med det? I alle fall kan strategien knapt knyttast til ein positiv framtidsvisjon for Iran. Iranske studentar og dei unge generelt er utålmodige. Misnøya med rot i den beinharde konkurransen om arbeid kan berre lindrast gjennom rask og sunn økonomisk vekst. Det gjør ei tilnærming til Vesten nødvendig for å skaffe investeringar og å få opp handelen. Dette er kanskje Khatamis hovudproblem, kan han ikkje vise til resultat, kan sympatien raskt gå over på rivalar eller misnøya kan ende i opprør. Mange revolusjonar har blitt gjennomførte av studentar, revolusjonen i 1979 var i så måte ikkje noe unntak. Den framtidige leiaren som hoppar opp på ei stridsvogn kan like gjerne bli ein frustrert arbeidslaus akademikar som noen annan. Men likskapen med det som skjedde i Moskva i 1991, er liten, Jeltsin var ingen studentleiar, men president i Russland.

Ideologiske trekk ved kommunisme og islamisme

Khatami minner om Gorbatsjov ved å vere «ein likandes kar» som prøver å reformere eit etablert system innanfrå, og som Gorbatsjov håper han å unngå å bli kasta ved eit kupp eller sett til side av meir radikale krefter (vi har ennå ikkje sett konturane av ein iransk Jeltsin). Men kva med dei vidare implikasjonane der islamismen fungerer som kommunismen og vil kunne bli nøytralisert på same måte?

Sant nok har kommunismen og islamismen visse like trekk. Khatami er sjølv ein del av revolusjonen og sluttar seg til mange av Khomeinis idear som til dømes at målet må vere å gjenreise medisinske tilstandar, det historiske paradiset under Muhammads styre. Ideologiar stiller gjerne ei utopisk framtid i sikte, og i så måte dannar heller ikkje kommunismen noe unntak, målet var det klasselause samfunn som ingen til dags dato har sett. Det første islamske samfunnet som Muhammad grunnla i Medina derimot, var ein realitet, men i den ideologiske retorikken blir Medina-tida glorifisert til det ugjenkjennelege og er derfor like lite sett og like utopisk som det klasselause samfunn. Samfunnet profeten oppretta i Medina, er i den islamistiske propaganda omskapt til ein opphavsmyte med tanke på å mobilisere folket for islamismen.

Eit anna fellestrekk er at begge ideologiar på ei og same tid er holistiske og dikotomiske: holistiske ved at dei gjør krav på å forklare alt, og dikotomiske ved todelinga «Den som ikkje er med oss, er imot oss». Khomeini la vekt på at verda er delt i to, *dar al-islam* (islams hus, det området der sharia gjeld) og *dar al-harb* (krigens hus), men sjølv om det innan islam er vidt ulike oppfatningar om kva ein skal legge i begrepet jihad, kan vi konstatere at islamismen er ein av dei siste ekspansjonistiske rørsler i historia. På same måte som kommunismen gjekk inn for at ein proletær (eller sovjetisk) identitet skulle vere overordna all annan etnisitet, språk, kultur osv., er begrepet *umma* overordna all anna tilhørsle, men historia viser at dette var eit håplaut identitetsprosjekt. Khomeini hevda at nasjonale grenser var kunstige, at alle nasjonalstatar, inkludert dei muslimske, ifølgje islam var illegitime. Han såg det som konstruktivt å bryte ned desse illegitime konstruksjonane, om nødvendig med vold og undergraving. Og som leninistane viste han at han var i stand til å opprette ein femte kolonne i kjernen av fiendens territorium. Umma, det islamske fellesskapet, har ansvar for at Allahs vilje blir realisert i lovverk og samfunnsliv, og av det følgjer at den politiske makta må ligge der. Begrepet umma er overordna all anna tilhørsle som til dømes etnisitet, språk, kultur, politikk osv. Mellom anna fordi dette er verdier den europeiske nasjonalstaten bygger på, er den avskriven som ein anti-islamsk konstruksjon. I umma, som omfattar alle muslimar i verda, har begrepet borgar ikkje noen relevans eller betydning. I dar al-harb må muslimane kjempe for at Allahs vilje skal bli realisert. Målet med kampen er å opprette Det islamske verdssystemet. Revolusjonen i Iran som klart viste den kraft som ligg i politisk islam, var eit første steg på denne vegen. Med utgangspunkt i religionen var Khomeinis mål alle muslimske statar med regime som etter hans definisjon var korrupte. Statsgrenser var underordna dette målet, og Khomeini tok heller ikkje avstand frå vold, han hylla mordet på Egypts president Sadat og såg det som ei stor velgjerning for islam.

Reformer treng ikkje innebere å forkaste alle revolusjonens symbol og institusjonar. Det vi ser konturane av i dag, er forsøk på å ta vare på symbolikkens uttrykksside, men samstundes gi symbola eit nytt, meir moderat og demokratisk innhald. Det same gjeld institusjonane som er revolusjonens ektefødde barn. Ein veg å gå kan vere at den øverste leiaren held fram som religiøst overhovud, men politisk fungerer meir som ein symbolsk monark. Kanskje kan Khata-mi få dette til på fredeleg vis ved at han får større innverknad på valet av representantar til Ekspertforsamlinga som er den som skal

velje den neste øverste leiar. Ved førre val sat Khameneis folk i denne forsamlinga, men med tanke på landet er det å håpe at dette ikkje vil vere situasjonen ved neste val. Vi kan vanskeleg tenke oss at det sivile samfunn i Iran vil godta ein ny teologisk leiar som på ein diktatorisk og brutal måte legg seg opp i politikken og går mot folkeviljen slik tilfellet er med Khamenei.

Iran blir ingen sekulær stat

Det stadig sterkare sivile samfunn i Iran og reaksjonane mot teokratiet i si nåverande form, må ikkje få oss til å tru at Iran vil kunne gå i retning av ein sekularisme på linje med den som blei knesett under den franske revolusjonen (*laïcité*). Jamvel om reformismen skulle vinne fram, tvilar vi på at symbola frå revolusjonen vil forsvinne, dei vil framleis vere å finne i politikken, men med nye referansar. Akkurat kva som ligg i det Soroush kallar ein «religiøs-demokratisk stat», er uklart, men formuleringa sender likevel ein budskap: Vi har gått gjennom den islamske revolusjonen, vi vil ha noe igjen, der «noe» er knytt til det spesifikt islamske i kontrast til det vestlege. Hovudforklaringa på dette må vi søke i iransk historie. Da statsminister Mossadeq, som iranarane ser på som den fremste fridoms- og demokratiforkjemparen i iransk historie, i 1953 blei fjerna ved eit kupp der sjahen og CIA spelte hovudrolla, gjorde det eit uutsletteleg inntrykk. I ettertid har raseriet over det som skjedde, vendt seg mot CIA. Oppfatninga er at sjahen knapt ville ha makta å gjennomføre kuppet utan CIAs hjelp, og vidare at drivkreftene bak CIAs handlemåtar var ønsket om framleis å kunne kontrollere iransk olje. At Iran gjennom nasjonalisering av oljeindustrien ville ha kontroll over eigne ressursar, blei ikkje godtatt av vestlege oljeselskap og vestlege regjeringar. Det faktum at ein samstundes kvelte den lovande demokratiutviklinga som var i gang under Mossadeq, spelte ei underordna rolle for vestlege motiv og interesser i landet, heller diktatur og kontroll over olja enn demokrati og manglande kontroll. Det var i 1951 at Mossadeq fekk vedtatt lova som nasjonaliserte dei store britiske oljeinteressene. Både USA og Storbritannia oppfatta nasjonaliseringa som eit alvorleg brot på internasjonal orden eller prinsipp, om ein vil.

Den så vidt dramatiske hendinga som kuppet var, har i ettertid på mange måtar blitt definerande for Irans holdning til Vesten. Det er såleis ikkje tilfeldig at da den amerikanske utanriksministeren våren 2000 kom med fråsegner som inviterte til forsoning mellom

dei to landa, kom òg ei orsaking for USAs oppførsel den gongen.

I tillegg til desse hendingane kjem sjahens påtvinga sekularisering, som vi alt har vore inne på. Den danna front mot islam og blei oppfatta som ei etteraping av Vesten. Kuppet og sekulariseringa er hovudforklaringa på den islamistiske revolusjonen i Iran i 1979. Men sjølv om revolusjonen ikkje har svart til forventningane, er ønsket om ein stat bygd på eigen identitet like sterk i dag som den gongen, og ein er like overtydd om at vegen å gå er å nytte islam strategisk mot vestleg innblanding for på den måten å bli frie og uavhengige.

Iran vil ha demokrati, men eit islamsk demokrati. Iran er ingen kopist. Prosessen der islam blir knytt til typisk vestlege begrep, for så å distansere seg frå Vesten, ligg mest på det psykologiske plan. Symbolbruken legg vekt på islamsk identitet, men dei praktiske følgjene av reformismen vil vere eit politisk system nær vestleg demokrati. Iranarane har alltid vore, og vil alltid vere, sterkt religiøse. Reaksjonen mot prestestyret er derfor ikkje ein reaksjon mot islam som religion, men mot det ein ser som misbruk av religionen. Sekularisering av politikken er på ingen måte einstyddande med sekularisering av den private sfæren.

USA har ei sekulær statsordning samstundes som kristendommen står sterkt i den amerikanske befolkninga. Også her har det komme opp kontroversielle spørsmål om statens forhold til religionen, jamfør diskusjonen om bønn i det offentlege skolesystemet. Om reformismen når fram i Iran, vil tautrekkinga mellom sekulære og religiøse prinsipp halde fram. Religionen sluttar først å bli eit stridsspørsmål når ingen lenger måtte ha eit forhold til den.

Litteraturliste

- Abdo, Geneive (1999) «Days of Rage in Tehran», *Middle East Policy* VII(1): 78–100.
- Albert, Mathias (1999) «Complex Governance and Morality in World Society», *Global Society* 13(1).
- Ansari, Ali (2000) «La révolution iranienne, vingt ans après», *Politique étrangère* (1): 81–93.
- «Berlin beobachtet die Ereignisse in Iran und vermeidet deutliche Worte» (2000) *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 26. april.
- Boroujerdi, Mehrzad (2000) *The Paradoxes of Politics in Post-Revolutionary Iran*. Upublisert manuskript. New York: Syracuse University.
- Boroujerdi, Mehrzad (1999) «Triumphs and Travails of Authoritarian Modernisation in Iran.» Paper presentert på School of Oriental and African Studies (London University), London.
- Boroujerdi, Mehrzad (1994) «Can Islam Be Secularized?» i M.R. Ghanoonparvar & Faridoun Farrokh (red.) *In Transition: Essays on Culture and Identity in*

- the Middle Eastern Society*. Laredo, TX: Texas A&M International University (55–64).
- Bowring, Philip (2000) «Tehran Maps Path To A Free Market», *International Herald Tribune* 21. mars.
- Cubin, Shahram (2000) «Iran's Strategic Predicament», *Middle East Journal* 54 (1).
- Dickey, Christopher & Matt Rees (2000) «Who's Really on Trial?», *Newsweek* 15. mai.
- Djalili, Mohammad-Reza (1999) «L'Armée et la Politique: Le Cas de L'Iran», *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien* (27): 96–113.
- Heradstveit, Daniel & G. Matthew Bonham (1996) «The Fundamental Attribution Error and Arab Images of the Gulf War», *Political Psychology* 17(2).
- Hoffmann, Christiane (2000) «Der Ajatollah», *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 26. april.
- Hollis, Rosemary, Edmund Herzig & Brigitte Granville (2000) «Bumpy Road», *The World Today* juni.
- «Iran and America.» (2000) Leiarartikkel i *The New York Times* 19. april.
- «Islam et Démocratie: De la Nécessité d'une Contextualisation. L'Exemple Iranien» (1999), *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien* (27): 42–47.
- Jacobsen, Michael & Stephanie Lawson (1999) «Between Globalization and Localization: A Case Study of Human Rights versus State Sovereignty», *Global Governance* (5): 203–219.
- Khosrokhavar, Farhad (1998) «Le Nouvel Individu en Iran», *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien* (26): 127–188.
- Killander, Magnus (1999) «Vägval för Iran», *Världspolitikens Dagsfrågor* (11). Stockholm: Utrikespolitiska Institutet.
- Lancaster, John (2000) «U.S. Easing Curbs in Overture to Iran», *International Herald Tribune* 18. mars.
- Maloney, Suzanne (2000) «Elections in Iran: A New Majlis and a Mandate for Reform», *Middle East Policy* VII(3).
- Mozaffari, Mehdi (1999) «Revolutionary, Thermidorian and Enigmatic Foreign Policy: President Khatami and the 'Fear of the Wave'», *International Relations* XIV(5): 9–28.
- Noyes, James H. (2000) «Fallacies, Smoke and Pipe Dreams: Forcing Change in Iran and Iraq», *Middle East Policy* VII(3).
- Rajavi, Massoud (1999) *On the Brink of Change. Iran 20 years after the Revolution*. Pamflett publisert av The Foreign Affairs Committee of the National Council of Resistance of Iran. Auvers-sur-Oise.
- Selvik, Kjetil (2000) «Iran ønsker reformer», *Bergens Tidende* 26. febr.
- Siddiqi, Moin A. (2000) «Economic Report: Iran», *The Middle East* juni (31–34).
- Smith, Patrick (2000) «The Indigenous and the Imported: Khatami's Iran.» *The Washington Quarterly* vår (35–53).
- Tohidi, Nayerreh (1999) «Student Movement: The Harbinger of a New Era in Iran», *ISIM Newsletter* (4).
- Vikør, Knut S. (1993) *Ei verd bygd på islam*. Oslo: Samlaget.
- Vogt, Kari (1997) *Reise i Iran*. Oslo: Cappelen.

Zanoyan, Vahan. (2000) «Iran: Situation Report on a Country in Transition.» The Petroleum Finance Company (PCF) 23. mai.

Zonis, Marvin & Salman Farmanfarmaian (1999/2000) «All in the Timing. Renewing U.S.– Iran Relations», *World Policy Journal* vinter.

Fra Stortingets ordinære spørretime 24.5. 2000 i UD Informasjon 31. mai 2000, Oslo.

Gjennomgåtte iranske aviser:

Kayhan

Iran Daily

Iran News

Tehran Times



Gender Perspectives on Peace and Conflict Studies

Eds.: Kari H. Karamé and Torunn L. Tryggstad

All chapters in this book were presented as papers in a seminar series titled 'Gender Perspectives on Peace and Conflict Studies' organised as a co-operational effort between the International Peace Research Institute in Oslo (PRIO) and the Norwegian Institute of International Affairs (NUPI).

The application of a gender perspective in the analysis of different stages of conflict has been limited. One of the main consequences of this is that women's experiences, knowledge and efforts to a large extent have been left out. The prevailing understanding of conflicts, conflict prevention and transitions from war to peace is therefore mainly based on male premises.

The contributors to this volume come from a variety of academic disciplines: anthropology, sociology, political science, philosophy and education. Represented is ethnographic work on the social consequences of warfare, and analyses that deconstruct concepts such as 'security', 'war', 'peace' and 'citizenship' to expose the gendered underpinnings informing theory. The arenas subject to analysis are military institutions, frontlines of war, feminist protest movements and community initiatives, to introduce just a few. A better understanding of the true nature of conflict is necessary in order to identify the potentials for reconstruction of war-torn societies.

Title: Gender Perspectives on Peace and Conflict Studies
Publishers: Norwegian Institute of International Affairs and
International Peace Research Institute, Oslo

ISBN: 82 7002 153 9
Price: NOK 125 (+ 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

Debatt

EUs utvidelse – konsekvenser for norsk utenrikspolitikk¹

Sverre Lodgaard
(f. 1945) er direktør ved Norsk Utenriks-politisk Institutt.

Generelle betraktninger

Den europeiske integrasjonsprosessen er det sentrale elementet i den storstilte politiske omformingen som nå finner sted i vår verdensdel. Og EU-utvidelsen er det viktigste fredsprosjektet.

Det er det viktigste fredsprosjektet fordi det tar fatt i problemene på en mer fundamental måte og på et tidligere stadium enn krisehåndteringsinstrumentene eventuelt vil gjøre. Ungarn og de ungarske minoritetene i nabolandene kan tjene som eksempel. Disse minoritetsspørsmålene har ligget og ulmet i lang tid. Flere har sett seg rundt etter en sjanse til å korrigere historien, for ikke å si en mulighet for omkamp. Men i dag har Ungarn fått en ny agenda for velferd, integrasjon og medlemskap i EU som gjør at de gamle konfliktene er omformet og overspilt. Minoritetsproblemene blir ordnet innen rammen av et utvidet EU.

Integrasjonen er motoren i dette prosjektet. Utvidelsen er det sikkerhetspolitiske instrumentet. Beredskapen for krisehåndtering, som har stått i fokus for oppmerksomheten i det siste, kommer på toppen. Liksom andre europeiske land har Norge en åpenbar interesse av at prosjektet lykkes.

EU-utvidelsen er ikke bare en formell sekvens hvor nye medlemmer tas opp på bestemte tidspunkter, enkeltvis eller i puljer. Den kan best forstås som en *dynamisk prosess* som påvirker gamle så vel som nye medlemmer underveis, og som står i et interaksjons-

¹ Våren 2000 laget NUPI en rapport med samme tittel for Utenriksdepartementet. Rapporten er forfattet av Martin Sæter, Jakub Godzimirski, Helge Blakkisrud og Svein Melby.

forhold til omgivelsene, fremst til russisk og amerikansk politikk. Få ting ligger fast. Vi, som ikke er med i prosessen, må ta inn over oss at utenrikspolitikk i forhold til en integrasjonsprosess er noe annet enn utenrikspolitikk i øvrig. Det er på mange måter en ny type eksersis.

Med noen vesentlige modifikasjoner er kandidatlandenes tilpasningspolitikk *i og for seg* ikke avgjørende for norske interesser. Men når Unionen strekker seg langt bortom det gamle øst–vest-skillet, får den i enkelte politikeres øyne et annet preg som forandrer deres holdning til den. Noe lignende kan skje i fiskerisektoren, som møter varierende tollsatser på fisk og fiskeprodukter i dagens EU, men ikke i kandidatlandene. Hvis vi også blir møtt med tollsatser i de nye medlemslandene, kan fiskernes holdninger til EU påvirkes – særlig hvis Island går inn for medlemskap. Enten det blir slik eller sånn, er fiskerne i en nøkkelrolle. De utgjør en liten del av Norges befolkning, men kystkulturens betydning i norsk politikk gir dem stor innflytelse.

Norske nasjonale interesser: For tida kan en effektiv tilpasning til EU sies å være en slik interesse. Men ikke medlemskap, for folket har sagt nei i to omganger, om enn med knapt flertall. Dette etterlater en dyp splittelse mht. hva den offisielle målsettingen for norsk europapolitikk bør være. Med den vekt EU legger på deklaratisk politikk, er dette et vesentlig spørsmål. Sveits illustrerer dette poenget. Den sveitsiske føderale regjeringen erklærte for en tid tilbake at den støttet utviklingen av et større og mer integrert Europa, og at den hadde medlemskap som siktemål. Dermed kom Sveits med i Europa-konferansen av medlemsland og søkerland. Den norske regjeringen har ikke noe slikt erklært siktemål og er derfor ikke med i denne kretsen. Gitt dynamikken i den europeiske politiske omforming, er det imidlertid rimelig og riktig at Regjeringen får handlefrihet i neste stortingsperiode.

Den europeiske integrasjonsprosessen utvikler seg i et geopolitisk triangel hvor de andre polene er USA og Russland. Norge er skrevet inn i dette triangelet, som inneholder de viktigste konstituerende elementene i norsk utenrikspolitikk. I det følgende skal vi se på dem i tur og orden, i et utvidelsesperspektiv.

Den europeiske union

Utvivelse og innflytelse

Den forestående utvidelsesrunden er den sjette i rekken.² Den hviler på en uttrykkelig forutsetning i Amsterdamtraktaten om indre reform og utdyping av integrasjonen. Utdypingen vil foregå med flere hastigheter og variabel geometri. Dette kan sies med tilnærmet sikkerhet ikke bare fordi det er åpnet adgang for det i denne traktaten, men mest fordi det har vært praksis gjennom lang tid, jf. det fransk-tyske samarbeidet, Eurokorpset, Schengen-samarbeidet, ØMU og dagens diskusjoner om samarbeid av føderal art i en indre kjerne. Størst innflytelse på utviklingen har de som går i spissen for den, for de bestemmer retningen også for de andre. Dette er en interessant side ved integrasjonsdynamikken som førte Storbritannia til St. Malo og som har gitt Finland større innflytelse enn Sverige. Minst innflytelse har naturligvis de som står utenfor – og det er særlig merkbart i formende perioder, når mye skjer, som den vi nå er inne i.

For utenforlandet Norge blir det viktig å identifisere saker hvor vi har betydelige interesser og noe vesentlig å bidra med, og så danne koalisjoner som effektivt kan fremme dem. Det var nøyaktig det Storbritannia gjorde i St. Malo: Britene kan gi viktige militære bidrag til internasjonale fredsoperasjoner, og sammen med franskmennene kan de lede utformingen av EUs profil i sikkerhets- og forsvarspolitikken. For Norge kan ikke-militære bidrag til krisehåndtering være en slik sak. Vi har stukket oss fram i spørsmål som gjelder reform av sikkerhetssektoren i fattige og kriserammede land, ikke minst hva sivile politioppgaver angår, og sammen med de øvrige nordiske land og Tyskland kan vi være med og forme EUs profil på dette området. Det føres samtaler om dette spørsmålet mellom disse landene.

Kandidatlandenes tilpasning må som kjent skje på EUs premisser, dvs. på grunnlag av gjeldende traktater og vedtatte planer for framtida. Her er den pågående traktatkonferansen, som planlegges avsluttet med en Nice-traktat innen årets utgang, et viktig element. Den skal bl.a. inneholde institusjonelle justeringer og nye beslutningsregler som kan gjøre Unionen handlingsfør selv med et mye større antall medlemmer.

EU verner om sin autonomi. Norge må derfor i hovedsak for-

2 I 1973 kom Storbritannia, Danmark og Irland med, i 1981 Hellas, i 1986 Spania og Portugal, i 1990 DDR, og i 1995 Østerrike, Sverige og Finland.

holde seg til de nye medlemslandene *via* EU. Vi kan ikke forme beslutningskoalisjoner med kandidatlandene med sikte på å påvirke utformingen av EU-rammene. Vi *bør* ihvertfall ikke prøve på det, for toneangivende EU-land kan da finne det for godt å holde Norge på avstand. Omvendt kan vi regne med at hvis Norge støtter EUs overordnede målsettinger for europeisk politikk i sin helhet, vil de ledende EU-landene være mer lydhøre for norske ønskemål.

Søyle 1 (EF/ØMU)

Her må kandidatlandene tilpasse seg de overnasjonale EU-ordningene. Beslutningene fattes i regelen av Ministerrådet med kvalifisert flertall og iverksettes av Kommisjonen.

EØS er en del av søyle 1. Et viktig spørsmål i denne forbindelse gjelder Norges økonomiske bidrag til kandidatlandenes tilpasning til det indre marked, særlig i landbrukssektoren. I utgangspunktet forutsettes det at vi bidrar, og det har vi akseptert. Spørsmålet er hvor mye, og om nivået på støtten kan avstemmes i forhold til andre bidrag Norge kan gi til fred og utvikling i EUs nærområder.

Norge har gassavtaler med Tsjekkia og Polen. På lengre sikt kan man tenke seg norsk medvirkning til et gassnettverk som omfatter det meste om ikke hele Øst-Europa når disse landene blir med i EU. De nye medlemslandene ønsker å redusere sin avhengighet av Russland på dette feltet. Sagt på en annen måte kan vi komme i et konkurranseforhold til russerne i hele området fra Baltikum til Svartehavet, uten at det behøver å ligge noe spesielt konfliktfylt i det.

For ØMUs vedkommende betyr de nye medlemslandene forholdsvis lite for Norge. Det er viktigere hva Storbritannia, Sverige og Danmark gjør.

Søyle 2 (FUSP)

Det er ikke lenge siden FUSP (Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk) ble kalt FUSK av mange kommentatorer her hjemme. Man hadde liten tro på at EU kunne bli en slagkraftig aktør på dette området. I dag er slike forestillinger på vikende front. På kort tid er EUs profil i sikkerhets- og forsvarsspørsmål kraftig høynet, og stadig flere sier vi gjør klokt i å regne med at EU faktisk gjør det de toneangivende medlemslandene sier de vil gjøre. Vi har heldigvis fått en større grad av realisme også i norsk debatt, selv om NATO-lojaliteten fortsatt skygger en del for nøkterne virkelighetsbeskrivelser.

Vi må legge et prosessperspektiv på det som skjer også på dette feltet. Når EU nå går inn for å skaffe seg en egen krisehåndteringsevne, mens forsvaret av NATO-landenes egne territorier fortsatt er et NATO-anliggende, er ikke dette nødvendigvis noe enkeltstående initiativ som begynner og slutter her. EU vil neppe betrakte en slik arbeidsdeling som permanent.

EU-integrasjonen er i prinsippet altomfattende. Nå er den nær ved å bli det også i praksis. Når Vestunionen (VEU) tas opp i EU, er det derfor naturlig å spørre om ikke VEU's sikkerhetsgaranti, som på papiret er mer forpliktende enn NATO-garantien, vil bli konvertert til en EU-garanti – for eksempel slik at NATOs rolle begrenses til europeiske storkrigssituasjoner. I så fall må kandidatlandene – som av historiske grunner setter en særlig lit til USA og NATO – forberede seg på en smertefull omprøvningsprosess. Og Norge kan i verste fall bli stående igjen uten EU-garanti og med en innskrenket NATO-garanti, eller med en sikkerhetsgaranti som hviler mer på vårt bilaterale forhold til USA og mindre på det multilaterale samarbeidet i NATO. EU-utviklingen går så raskt og legger slike føringer på NATOs framtid at det ikke er prematurt å stille disse spørsmålene.

Søyle 3 (RIP)

I retts- og indrepolitikken er håndhevelsen av regelverkene ved yttergrensene et kritisk viktig punkt. Den frie flyten innad skaper et ekstra behov for effektiv kontroll utad. Dette kan virke hemmende på grenseoverskridende virksomhet i øst, særlig på persontrafikken. EU har varslet «kompenserende tiltak» for å dempe uønskede implikasjoner av Schengen-samarbeidet.

Norge har det fulle ansvar for å kontrollere norskekysten og grensa i nord. Her er det vi som representerer Schengens yttergrense, og vi har tatt Schengen-forpliktelsene inn over oss for fullt. For vårt vedkommende skaper EU-utvidelsene ingen ny yttergrense. Men EUs nye medlemsland og naboland byr naturligvis på nye kontrolloppgaver. De vil melde seg litt etter hvert som de nye medlemslandene oppfyller Schengen-forpliktelsene.

Under disse spørsmålene ligger levestandardsforskjellene langs yttergrensene mot øst. De er skarpest i nord. Forskjellene er større langs Norges grense mot Russland enn over noen annen grense i verden. Både av denne og andre grunner er det i randsonen mellom EU og Russland – fra Østersjøen til Svartehavet – at det største konfliktpotensialet ligger.

Russland

Russland vedtok et nytt sikkerhetskonsept i januar i år.³ I april ble en ny militærdoktrine klubbet. Senere er et nytt utenrikspolitisk konsept også vedtatt.⁴ Konseptet understreker at utenrikspolitikken skal bidra til å løse innenrikspolitiske oppgaver og fremme russiske økonomiske interesser.⁵ Russland slites mellom arven og ambisjonen om stormaktsstatus på den ene sida og ressursmessige realiteter på den andre. Misforholdet er så dramatisk at koplingen mellom mål og midler blir en særdeles krevende oppgave.

Også i Russland er det et mangfold av synspunkter på hvordan utenrikspolitikken bør være. Men den viktigste inspirasjonskilden er historien, både tsartida og sovjettida. Dagens utenriks- og sikkerhetspolitiske tenkning er derfor i mindre grad en nyorientering enn hva de politiske omveltningene ellers skulle tilsi.

Forholdet mellom Russland og EU er ikke skyfritt. EU legger stor vekt på etterlevelse av grunnleggende normer og stiller bestemte krav om dette overfor nære partnere så vel som nye medlemsland. USA legger større vekt på *Realpolitik* enn EU gjør, og det kan passe Russland bedre. Da krigen i Tsjetsjenia startet, gjennomgikk EU sin russlandsstrategi på nytt, og reaksjonene på den russiske framferden var særlig sterk i Tyskland og Frankrike. USA la i større grad interessesfærebetraktninger til grunn, og inntok dermed en mindre fordømmende holdning. Eksemplet illustrerer en allmenn erfaring: Hvis man beskriver en situasjon i verditermer og forholder seg til den på normativt grunnlag, blir motsetningene mer absolute og rigide enn om man tar utgangspunkt i interesser. For interesser kan graderes og åpner for større fleksibilitet og flere politiske opsjoner. Normative tilnærminger løper større risiko for å ende i fastlåste posisjoner.

Russerne er dessuten bekymret for at kandidatlandene kan komme til å fjerne seg fra dem som følge av orienteringen mot EU. Dette er en høyst reell bekymring med mindre det treffes kompensatoriske tiltak for å hindre det. EU-medlemskap berører hele samfunnet og kan derfor skape et langt vesentligere skille enn NATO-medlemskap, som begrenser seg til én sektor.

3 Jakub Godzimirski, *Russian national security concepts 1997–2000. A comparative analysis*, Security policy library no. 8-2000, Den norske Atlanterhavskomiteé.

4 *Information Bulletin* fra det russiske utenriksdepartement, 10. juli 2000.

5 I sin presentasjon av konseptet presiserte utenriksminister Ivanov at dette i første rekke gjelder energisektoren (olje og gass). Utenriksdepartementet er blitt kritisert for sendrekthet i forsvaret av russiske interesser i konkurransen om ressursene i Det kaspiske hav. *Herald Tribune*, 11. juli 2000.

I store trekk og på lengre sikt peker likevel det meste mot et nærmere partnerskap mellom Russland og EU. EUs russlandsstrategi forespeiler russisk deltakelse i et stort europeisk frihandelsområde, og en styrking av Russlands europeiske identitet. Russland har ikke hatt prinsipielle innvendinger mot EUs østutvidelse, men opprettholder sin bastante motstand mot NATO-utvidelse. Amerikansk utenrikspolitikk bryter med mange russiske nasjonale interesser, mens man for EUs del kan skimte konturene av et omfattende interessefellesskap med Russland avhengig av den interne utviklingen der.⁶

I det beltet som oppstår mellom EU og Russland, fra Østersjøen til Svartehavet, vil politikken i store trekk bli formet i sfæren mellom de nevnte maktene. Men alle europeiske land har en rolle å spille. For det er i første rekke her det kan oppstå konflikter, og her det er størst behov for å legge inn ressurser i forebyggende øyemed. For Norge så vel som andre europeiske land reiser dette viktige og interessante prioriteringsspørsmål. Bør vi fortsatt gi økonomisk støtte til Spania og Portugal, økonomier som for lengst er «i farta»? I hvilken utstrekning er det rimelig og riktig å hjelpe de nye medlemslandene i øst med å tilpasse seg det indre marked? Bør vi vie en større del av vår oppmerksomhet og våre ressurser til det sårbare beltet mellom EU og Russland? Er det mest naturlig for Norge å bidra til økonomisk utvikling og politisk omforming i våre nærområder – i første rekke i Nordvest-Russland – hvor vi har særlige forutsetninger og et særlig ansvar som naboland? I hvilken utstrekning vil EU gi oss et valg? EØS-avtalen legger føringer på dette, men kan vi likevel få EU med på en revurdering av norske innsatser i et bredere europeisk perspektiv? Vi står foran en så dramatisk utvidelse av rammene for det europeiske integrasjonsprosjektet at det ikke er unaturlig å stille spørsmålet.

I Nord-Europa har det skjedd en vektforskyvning til fordel for Østersjøamarbeidet. Østersjøen er omkranset av EU-land, og regionen er preget av stor utviklingsoptimisme. Barentssamarbeidet, som ble lansert som en «gateway» til Europa, er snarere blitt en blindgate. En lang rekke mindre prosjekter er igangsatt i dette samarbeidets regi. Det har hatt en tillitsskapende effekt, og litt etter litt

6 Det utenrikspolitiske konseptet (jf. fotnote 3) framhever at «Den russiske føderasjon ser EU som en av sine viktigste politiske og økonomiske partnere og vil anstrenge seg for å utvikle et intensivt, stabilt og langsiktig samarbeid uten unødige fluktuasjoner». EUs fellesstrategi for Russland – vedtatt på toppmøtet i Köln i 1999 med hjemmel i Amsterdamtraktaten – var den første i sitt slag og en indikasjon på den betydning EU tillegger forholdet til Russland.

har de russiske deltakerne blitt bedre samarbeidspartnere. Men de norske bevilgningene har gått ned, og begrenser seg i 2000 til 10 mill. kroner i friske penger. I revidert nasjonalbudsjett er det lagt inn 50 mill. kroner i tilsagnsfullmakter (som kan utbetales neste år), som et signal om økt satsing i regionen. For å få Barentssamarbeidet ut av bakevja må dette følges opp på en kraftfull måte.

USA

På 1990-tallet gikk USA i spissen for å knytte institusjonelle bånd til landene i øst. Dette skjedde med utgangspunkt i NATO, EU, Europarådet og andre organisasjoner, og så vel bilateralt som multilateralt. For USA er det viktig at Ukraina forblir uavhengig, at Aserbajdsjan beholder sin selvstendighet og at olje- og gassledningene ikke går over russisk territorium. Videre er det viktig at de sentralasiatiske statene beholder sin uavhengighet og at Kina ikke inngår noe partnerskap av betydning med Russland. På denne måten kan Russland gjerdes inn. Territoriet vil fortsatt være enormt, men økonomisk sett er Russland i dag av beskjedne størrelse. Trolig er målsettingen å overbevise russerne om at de ikke har noe bedre valg enn å knytte seg til det euro-atlantiske samarbeidet. På denne måten kan Russland kanskje innordnes og underordnes det amerikanske lederskap. Washington er et stort sted med mange ulike oppfatninger og preferanser. Men i store trekk synes dette å være en rådende tankegang.⁷ Moskva skjønner naturligvis tegningen og liker den dårlig.

Usikkerhetsmomentet i denne strategien var og er EU. Verdi- og interessefellesskapet over Atlanteren er omfattende, og Washington behøver EU som magnet for å trekke landene i øst vestover. På den andre sida er interessene tidvis ulike, og i slike situasjoner fremmer EU sine egne oppfatninger med økende tyngde. Unionen understreker sin autonomi. Det har nå kommet dithen at utviklingen i EU driver utviklingen av NATO. Med tida kan NATOs rolle og det amerikanske lederskapet bli utfordret i en slik grad at det fører til en grunnleggende debatt i USA om alliansens betydning i amerikansk utenrikspolitikk. Det vil i så fall være første gang siden begynnelsen av 1950-tallet.

Som alle andre er USA opptatt av hvor EUs styrker vil komme fra, dvs. av realismen i Unionens planer. Dette er ikke først og

7 Zbigniew Brzezinski (1997) *The Grand Chessboard*, New York: Basic Books.

fremst et spørsmål om de militære avdelingene som må til for å nå plantallene. De vil framkomme ved øremerking av allerede eksisterende enheter, i hovedsak enheter som nå er øremerket for NATO og som heretter vil bli «double-hatted». Usikkerheten knytter seg mer til utbyggingen av etterretnings-, transport- og planleggingskapasiteten m.m., som krever tilleggsinvesteringer.

For USA er det likevel beslutningsspørsmålene som til syvende og sist blir de viktigste. USA hadde det utvilsomme lederskapet på vestlig side under den kalde krigen. Nå prøver den ene gjenværende globale supermakten i økende grad å styre verden på basis av beslutninger truffet i Washington. Å frasi seg beslutningsmyndighet i NATO i takt med EUs framvekst som autonom aktør også på det sikkerhets- og forsvarspolitiske område kan mot denne bakgrunn sitte langt inne. Tanken på at NATO bør ha såkalt «first choice», dvs. være den første til å vurdere iverksettelse av en fredsoperasjon, hvoretter EU kan ta stilling til samme sak hvis NATO sier nei, er allerede overspilt. En slik preferanse for NATO er uakseptabel for EU.

Foreløpig følger USA utviklingen uten skarpe mothugg, for først å se hva det blir til. På lengre sikt er det mange tenkelige reaksjonsmåter. Det kan komme til en konfrontasjon mellom de to sidene av Atlanteren. Men den amerikanske reaksjonen kan også bli en kombinasjon av tilpasning og underminering av europeiske bestrebelser. På begynnelsen av 1970-tallet omfavnet USA EF i det som ble kalt «The Year of Europe» (1973), men som i realiteten var en ny giv for det amerikanske lederskapet i Europa etter noen år med tysk østpolitikk. Kan noe lignende skje nå? En omfavnelser kan kombineres med innføringen av flere trojanske hester. Om Storbritannia er en slik hest i dag er vanskelig å si, men de nye EU-medlemmene i øst – med Polen i spissen – er ihvertfall sterke NATO-tilhengere.

USA kan prøve å få EU til å dele egne verdensanskuelser. Men det forsøker begge parter hele tida, som en del av det normale samkvemmet. Her er det neppe så mye mer å hente. Endelig kan USA prøve å skape nye avhengighetsforhold ved å knytte EU til ny amerikansk militær teknologi. Dette var kanskje en del av det amerikanske motivet for Defence Capabilities Initiative (DCI), som ble vedtatt på jubileumstoppmøtet i NATO i april 1999.⁸ I den grad USA kan få europeerne til å strekke seg etter siste skrik i amerikanske

8 *Jane's Defence Weekly* («Bridging the Gap. Will the Defence Capabilities Initiative Succeed?») 33(4), 14. juni 2000.

våpensystemer – få dem integrert i oppsettinger basert på amerikansk spissteknologi – vil det ihvertfall ha avhengighet som effekt.⁹ Europeernes mottrekk er sammenslåing og større slagkraft for europeisk våpenindustri. Men den amerikanske forsknings- og utviklingsinnsatsen er åtte ganger større enn i land nummer to (Frankrike), så dette fører ikke særlig langt. Moderate ambisjoner som er forenlige med ønsket om egen handlekraft, er like viktig.

Var Kosovo en del av denne dragkampen?

Det er skjellig grunn til å stille spørsmålet. Hva var USAs nasjonale interesser i Kosovo? Man skal lete lenge for å finne dem. Hvis man derimot spør om USAs nasjonale interesser i det europeiske sikkerhetssystemet, er det lettere å svare. Kosovo var en kraftfull påminnelse om USAs militære dominans – hvilket av mange ble utlagt som nok et bevis på at bare USA og NATO duger når fredsoperasjonene krever militære tenner av en viss styrke. For det andre ble den samme krigen en tilskyndelse til å føre EU-integrasjonen inn på det forsvarspolitiske område og gi Unionen en egen slagkraft. Krigen ble ført med omforming av det europeiske sikkerhetssystemet som klangbunn, og kan ikke fullt ut forstås utenfor den rammen.

Et ekspanderende EU i økende friksjon med USA/NATO er altså i ferd med å bli en maktpolitisk konkurrent til USA i en utvidet europeisk sammenheng. Vi er vitne til en politisk forskyvning østover som forsterkes av Russlands svakhet. Den underbygger samtidig en tendens i amerikansk politikk som er klar allerede: til en sterkere konsentrasjon om Midtøsten, Sentral-Asia og Den persiske golf. Geostrategisk sett er dette et naturlig valg for verdensmakten. Og siden det er diktert av forandringer i internasjonal politikk, er det mindre avhengig av konkurrerende skoler og maktskifter i USA.

Her har vi diskutert den forestående EU-utvidelsens konsekvenser for norsk utenrikspolitikk. Samtidig må vi foreberede oss på en ny runde NATO-utvidelse. Selv om det ikke foregår noen forhand-

9 Her er det mye polemikk. For eksempel blir det hevdet at europeerne ikke kan gjøre stort på egen hånd fordi man ikke har strategisk løftekapasitet. Men hvis konfliktene er i Europas ytterkanter, kan kanskje europeerne ta toget? Det blir også hevdet at europeerne ikke kan iverksette fredsoperasjoner av noen størrelse fordi man ikke har tilgang på strategisk etterretning, våpensystemer som kan presisjonsbombe fra stor høyde etc. Dette faller på sin egen urimelighet. Hadde det vært slik, ville det ikke vært mulig å gjennomføre fredsoperasjoner inntil nylig.

linger om dette i dag, kan det gå fort når de først kommer i gang, formodentlig etter NATOs toppmøte i 2002. For spørsmålene er i all hovedsak begrenset til sikkerhets- og forsvarspolitikk. Hvilke holdninger er det rimelig å innta? Er det ønskelig med ytterligere utvidelse, og i tilfelle etter hvilket tidsskjema?

Her skal vi bare minne om noen erfaringer fra forrige runde. For det første var det mange som mente at det var uheldig at EU-utvidelsen ikke kom først. Den er lite kontroversiell i Russland, og kunne gjort hele NATO-spørsmålet mindre viktig for alle parter. For det andre understreket russerne at NATO ikke måtte føres inn på tidligere sovjetisk område. Her prøvde Moskva å markere en grense: Hit – og det er ille nok – men ihvertfall ikke lenger! I en ny runde vil det omvendte – NATO først og inn i Baltikum – være det verste som kan skje, sett med russiske øyne. For det tredje var Slovenia og Romania nærmest medlemskap forrige gang uten å oppnå det. I dag synes de samme landene samt Slovakia å stille først i en ny utvidelsesrunde.

Norsk europapolitikk

I norsk europadebatt har orienteringen mot EU vært begrunnet med utviklingen av EU selv. Det er naturlig, for integrasjonsprosessen og utvidelsesplanene har en dynamikk som gjør Unionen til et stadig mer dominerende kraftsentrum i europeisk politikk.

I en bredere analyse ligger imidlertid begrunnelsen i hele trianget, også i det amerikanske og russiske hjørnet. I USA er den unilaterale dreiningen iøynefallende. På viktige områder vender den amerikanske regjeringen ryggen til det multilaterale samarbeidet, som er så viktig for små land. I likhet med svært mange andre land er vår grunnleggende innstilling til internasjonal politikk derfor en annen enn den globale supermaktens. I en del konkrete sammenhenger sier vi for eksempel noe i prinsippet for deretter å bøye av og gjøre noe annet i praksis. Vi må derfor skaffe oss flere bein å stå på så avhengigheten av USA blir mindre.¹⁰ De beina finnes bare i Europa. Fortsetter vi utenfor EU, vil nåværende trender i europeisk og atlantisk politikk gjøre problemet enda større for oss.

I det tredje hjørnet har vi som nabo til Russland en særlig interesse av å delta i utformingen av europeisk politikk *vis-à-vis* dette

¹⁰ Vel å merke under opprettholdelse av NATO-medlemskapet og samarbeidet med USA (slik tilfelle er for de fleste av EUs medlemsland). Poenget er et flersidig og ikke et ensidig sikkerhetspolitisk oppheng.

landet. Denne interessen peker i samme retning. For europeisk politikk overfor Russland blir i økende grad utformet på EU-nivå. Norge kan neppe føre en politikk som bryter med EUs, selv om betoningen av de ulike elementene i den naturligvis kan være forskjellig. Skal vi høyne profilen på Barentssamarbeidet, er det viktig at EU legger sin tyngde bak. Og for å bekjempe forurensningsproblemene på Kola er EUs medvirkning avgjørende.

For å kunne føre en mest mulig helhetlig utenrikspolitikk i overensstemmelse med norske interesser, må vi plassere oss annerledes i det europeiske makttriangelet. Det er den viktigste oppgaven for norsk utenriksledelse.

Debatt

EUs østutvidelse – en kommentar

Øyvind Østerud
(f. 1944) er
professor i stats-
vitenskap, UiO.

Denne kommentaren underkjenner ikke betydningen av de momentene som Lodgaard legger vekt på. Den fyller snarere ut et blankt felt helt sentralt i det generelle bildet av utvidelsesprosessen.

Planen om en utvidelse av EU østover var en politisk frukt av den optimistiske stemningen i Europa etter at jernteppet var hevet og muren i Berlin revet ned. Den bygde på en stemningsbølge som fanget opp de europeiske øststatenes ønske om politisk forankring og økonomisk livline fra vest. Både i øst og vest var det et hovedmotiv å jevne ut den enorme velferdsbarrieren tvers igjennom Europa, og å bidra til stabilitet i skjøre og konfliktrevne demokratier. Forutsetninger og konsekvenser er vurdert først etter at prosessen var satt i gang. Problemene var undervurdert i en grad som får den tyske gjenforeningen til å blekne.

Østutvidelsen er en utfordring av så store dimensjoner at utfallet av prosessen fortoner seg som høyst uvisst. De gamle øststatene har en annen økonomisk struktur enn vestlige EU-land, med langt mer tilbakeliggende regioner. I Polen arbeider en fjerdedel av de sysselsatte i landbruket, mot en tyvendedel i vesteuropeiske land. I Romania utgjør landbruksproduksjonen over 20% av BNP, mot et par prosent i EU. Behovet for regionalstøtte etter EUs kriterier vil ligge langt over det som nå ytes til Irland og de søreuropeiske land.

Dette betyr at det nåværende EU ville bli rystet dersom eksisterende landbruks- og regionalpolitikk skulle omfatte de østlige søkerlandene. Støttetiltak kunne kanaliseres om fra Sør- til Øst-Europa, men det ville møte protester og politisk uro i sør. EUs felles landbrukspolitikken kunne legges om i mer markedsliberal retning, men i land som Frankrike ville det provosere fram motstand som knapt

noen regjering ville overleve. Polens og de andre østlige landenes landbruk og utkanter kunne få mindre fordelaktige ordninger enn det som nå gjelder i EU, men det ville bety en kraftig politisk nedtur for disse landenes forventninger.

Den siste løsningen er en dramatisk økning av EUs fellesbudsjett til landbruk og utjevningsstøtte. Dette er i dag politisk umulig i EUs rikere bidragsland, ikke minst i Tyskland, som selv med nød og neppe klarte å tilfredsstille den monetære unionens krav til budsjettbalanse. Større overføringer ville ytterligere delegitimere integrasjonsprosjektet blant brede folkegrupper i vest. Her ligger også et potensielt norsk dilemma, fordi EU etter hvert vil ønske enda et rikt land med for å finansiere østutvidelsen, samtidig som en slik finansiering ville underminere oppslutningen om EU i Norge. Allerede i dag er den folkelige realiteten at østutvidelsen ville lide nederlag ved en eventuell folkeavstemning i de aller fleste EU-land. Dette bygger også på en vurdering av konsekvensene av et felles arbeidsmarked, i en situasjon der arbeidsledigheten allerede lenge har vært stabilt høy. Østutvidelsen vil kunne gi et kraftig løft til såkalt høyrepopulistiske partier og bevegelser i vest dersom den ble presset igjennom mot folkelig motstand. Uro over den mulige østutvidelsen spilte en betydelig rolle for valgfallet i grenselandet Østerrike sist høst og ga en forsmak på hva de politiske følgene i vest vil kunne bli av åpne grenser mot øst.

De politisk-økonomiske utfordringene har en parallell på det institusjonelle plan. Ytterligere medlemsøkning med opp mot 10-12 land vil gjøre EU-systemet enda mer tungrodd og ineffektivt. For å motvirke dette må antall kommissærer kuttes ned, antall offisielle språk reduseres, vetorett vike for flere flertallsvedtak og stemmetyngde i større grad tilpasses landenes folkemengde. Institusjonell effektivisering vil nødvendigvis styrke de store EU-land på bekostning av de små, eller innebære en føderal sentralisering. Dette vil imidlertid virke delegitimerende i periferien og forsterke mye av den folkelige motstanden mot integrasjonsprosessen, ikke minst i de mindre landene. Legitimitet krever beslutningseffektivitet, men samtidig kan reformer for å øke effektiviteten provosere frem uvilje og motstand.

Østutvidelsen vil uansett forsterke behovet for fleksibel integrasjon i EU, med ulike tilknytningsformer. På kjerneområder som økonomi, næringspolitikk og fri flyt av personer og arbeidskraft vil det trolig bli laget kompromisser og overgangsordninger. Problemet består i at tilnærming til interesser og forventninger i øst vil forsterke de problemene EU har med opinionen i vest. Her fins ikke noe

stabilt balansepunkt. Derfor kan østutvidelsen som «fredsprosjekt» innebære at stormsoner og politiske vindkast bare forflytter seg geografisk.

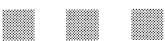
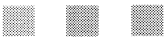
EUs østutvidelse bygger på en flott visjon av det europeiske kontinent. Men visjonen signaliserer sin egen blåmandag ved at utvidelsen kan forsterke dilemmaer og spenninger som EU allerede sliter med.

NUPIConference 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**
Utgiver: Norsk Utenrikspolitisk Institutt

ISBN: 82 7002 152 0
Pris: 100 (+ porto/eks. gebyr)

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

Adresse: NUPI
Postboks 8159 Dep.
0033 Oslo

Debatt

EUs utvidelse

tilsvar til Øyvind Østerud

Sverre Lodgaard

Tidvis treffes det store politiske beslutninger uten at konsekvensene er kjent. Her til lands er kanskje folketrygden det mest kjente eksemplet. I 1989 bød Tyskland på en grandios illustrasjon da Helmut Kohl likestilte den østtyske marken med den vesttyske, over natta. Østerud påpeker at EUs utvidelse østover, som ble proklamert etter jernteppet og murens fall, er i samme kategori. Forutsetninger og konsekvenser er vurdert først etter at prosessen var satt i gang.

Ville søkerlandene blitt invitert om medlemslandene hadde overskuet rekkevidden av vedtaket? Det er nærliggende å stille spørsmålet. Men samtidig er det uinteressant. For da årsakene til det delte Europa forsvant, var det en annen logikk som gjaldt. Da var det ikke mulig å fortsette delingen ved å nekte landene i øst medlemskap i EU. Europa skulle ikke lenger være delt og kuert, men helt og fritt. Stemningsbølgen bygde på forventninger, både i vest og i øst, som gjorde den uimotståelig. Slik kan politikkens vesen være ved et veiskille: Når nye, store vyer åpner seg, skyves den gjenstridige virkeligheten til side. Vyene blir til såkalte overordnede politiske hensyn, og kroner og øre og andre verdslige betenkeligheter feies til side som bagateller. Dette er Østerud og jeg ganske sikkert enige om.

En annen ting er at NATO-utvidelse uten noen tilsvarende EU-utvidelse – med USA på én kant og sterkt USA-orienterte land på den andre - ville skapt trangere kår for EUs autonomibestrebelse. Ved østlandenes inntreden i EU underskriver de samtidig Unionens traktatgrunnlag og vedtatte framtidsplaner. Dette kan ha stått rimelig klart for noen. Men det kan også ha vært en utilsiktet konsekvens for mange. For oppmerksomheten var rettet mot opphevelsen av øst-vest-skillet. De transatlantiske relasjonene ble sterkere fokusert senere.

Jeg slutter meg langt på vei til Østeruds beskrivelse av rystelsene i landbruks- og regionalpolitikken, og av de institusjonelle utfordringene. Skjønt dette er spørsmål Unionen har arbeidet med i lengre tid. F. eks. har EU allerede vedtatt sitt opplegg for landbrukspolitikken i et utvidet EU: Støtten skal utgjøre 1.27 prosent av EUs samlede bruttonasjonalprodukt (den samme som nå), og gamle og nye mottakere må avstemmes innen den rammen. Når de nye medlemslandene skal imøtekommes, vil EU-ledernes problemer med egen opinion ganske sikkert forsterkes. Da er det overveiende sannsynlig at «fredsprosjektet» i øst vil skape turbulens i vest. Men innebærer dette at «stormsoner og politiske vindkast bare forflytter seg geografisk»?

Nei, ikke riktig, for vindkastene forflytter seg til demokratiske politiske systemer som er bedre skikket til å håndtere dem. Der ligger forskjellen. Samtidig som konfliktene i øst blir omdefinert og overspilt, vil striden om støtteordningene og EUs arkitektur spisse seg til, ikke minst blant vestlige land som skal betale og blant små land som må gi opp stemmemessige fordeler. Men det er lite sannsynlig at dette vil sprengte de demokratiske rammene, ytterliggående strømninger i enkelte medlemsland til tross. Og etter innføringen av ØMU er det neppe noen vei tilbake for integrasjonsprosessen. Kompromisser må finnes, gangbare og/eller haltende, som så ofte før i EUs historie. Om alle 12 søkerland og kanskje også Tyrkia skal inn før 2010, blir påkjenningene større enn noen gang, men så er integrasjonsprosessen også kommet lenger enn før. Flere hastigheter og variabel geometri er dessuten vel etablerte oppskrifter i EU-systemet.

Østerud skriver at når Unionen går løs på sin østutvidelse, signaliserer den sin egen blåmandag. Jeg kan stort sett slutte meg til omtalen av problemene, men skriver likevel videre på manuskriptet om EUs utvikling over en kjent lest – over kombinasjonen utdyping og utvidelse. For i de siste årene har dynamikken i utdypingen vært sterk. Og i den kritiske fasen man nå går inn i, har franskmenn og tyskere bekreftet sitt samhold og sin lederrolle. De som år om annet har spådd at dette samarbeidet ryker, tar fortsatt feil. Mitt inntrykk er derfor at det er hold i opplegget – at utdypingen vil åpne for en ny utvidelse – og at de to prosessene vil bli avstemt mot hverandre på en eller annen måte som vi foreløpig ikke kjenner, om enn under store stridigheter. Det er en storstilt politisk omforming som finner sted – det nye Jugoslavia er nettopp også invitert til å stille seg på søkerlista – og veldig mye som naturlig nok er uavklart. Det er dét som gjør det så spennende.

Bokspalte

Det internasjonale systemet som idé og materie

Social Theory of International Politics

Alexander Wendt

Cambridge University Press 1999, 378 sider.

Andreas Løvold
hovedfagsstudent,
Institutt for
statsvitenskap,
UiO

Det er en stor begivenhet at Alexander Wendt gir ut denne lenge bebudede boken. *Social Theory of International Politics* (STIP) er blitt viet stor plass i årets første utgave av *Review of International Studies* og er dessuten mye omtalt i andre tidsskrifter i løpet av året. Det er ikke uten betydning at tittelen på boken er svært lik en av de siste tiårs store klassikere, Kenneth Waltz' *Theory of International Politics* (1979). Denne sammenligningen er ikke bare språklig, men også substansiell. Wendts bok er nemlig en respons på Waltz' hovedverk og en inngående kritikk av denne.

Boken har et strengt teoretisk fokus. Den samler opp mye av det Wendt tidligere har arbeidet med, og skal ifølge ham selv legge et vitenskapsteoretisk grunnlag for videre empirisk forskning på internasjonal politikk. Med artikkelen «The agent–structure problem in international relations theory» (1987) og den anerkjente «Anarchy is what states make of it» (1992) og en rekke andre artikler om identitet og vitenskapsteori, har Wendt plassert seg som en av de ledende *konstruktivister* innenfor fagdisiplinen. Wendts overordnede mål er å formulere en konstruktivistisk teori om internasjonal politikk, med ambisjon om å løse noen av de mer fundamentale problemer samfunnsvitenskapene har slitt med i all sin tid. Prosjektet hans er med andre ord ambisiøst.

STIP er todelt. Den første delen, «Social Theory», tar for seg det teoretiske fundamentet for den type konstruktivisme Wendt fremmer. Hans prosjekt her er å koble to ulike vitenskapsteoretiske retninger, nemlig *kausal*, *forklarende teori* med *konstitutiv*, *fortolkende teori*. Disse knytter han siden til forståelsen av det internasjonale systemets substans. Virkeligheten består av *ideer* og *materiell struktur* som igjen må forstås både kausalt gjennom for-

klaring og konstitutivt gjennom meningsdimensjonen. Den andre delen, «International Politics», er viet internasjonal politikks substans. Mange av temaene i denne andre delen bringer videre den grunnlagsteoretiske analysen fra bokens første del og forsøker å systematisere denne.

Denne andre delen representerer en videreføring av Wendts tidligere bidrag til forståelsen av internasjonal politikk. F.eks. er kapittel seks, «Three cultures of anarchy», en videreutvikling av hans påstand om at det *internasjonale anarki* er «what states make of it» (1992). Wendt hevder at det internasjonale systemet forstått som anarki er noe som skapes gjennom aktørenes (statenes) oppfatninger og ideer om verden, om seg selv og om andre aktører. Begrepet «anarki» må gis en mening og et innhold for aktørene, ikke antas *a priori* eller postuleres fra «utsiden». Det er nemlig ifølge Wendt mulig med flere *former* for anarki, og dermed er det heller ikke gitt at det er umulig at stater kan samarbeide. Det vil avhenge av hvordan de ulike aktørene *oppfatter* og *fortolker* hverandre i ulike situasjoner. Wendt tar her i bruk Den engelske skolens tre idéhistoriske fagtradisjoner: den realistiske (Hobbes), den rasjonalistiske (Locke) og den revolusjonære (Kant) for å karakterisere tre hovedformer for anarki («three cultures of anarchy») som han hevder kan identifiseres i det internasjonale systemet. Med dette gir Wendt en rikere og langt mer sofistikert karakterstikk av internasjonal politikk enn det spesielt «ny-realistene» (Waltz 1979) har gjort. For sistnevnte er det internasjonale systemet definert som evig maktbalanse ved at det mangler en overnasjonal ordningsmekanisme (regjering). I den ny-realistiske fagtradisjonen er anarkiet definert negativt som fraværet av en overordnet suveren myndighet, og denne antas være stabil og uforanderlig. Det er denne ahistoriske og materielle forståelsen av det internasjonale systemet Wendt er skeptisk til.

For å avgrense hva hans egen utgave av konstruktivisme består av, benytter Wendt seg av Waltz' ny-realistiske teori for å fortelle oss hva den *ikke* skal bestå av. Wendt mener at Waltz stiller de rette spørsmålene, men gir feil svar. Det kan fremstå som noe underlig at Wendt griper fatt i Waltz' bok fra 1979 som sitt utgangspunkt siden sistnevnte er den mest gjennomanalyserte og utdebatterte som finnes innenfor feltet (se f.eks. Keohane 1986). Fagtradisjonen «neorealisme» er på mange måter forlatt av mange forskere i dag. Like fullt ønsker Wendt langt på vei å gå i de samme strukturalistiske og statsfokuserende spor som Waltz, men han vil fokusere på andre mekanismer. Jeg skal her nevne de to viktigste punktene, som står sentralt i boken, nemlig forholdet mellom *idé* og

materie på den ene siden og forholdet mellom *aktør* og *struktur* på den andre.

Wendt ønsker, som de fleste konstruktivister, å basere sin teori om det internasjonale systemet primært på *idémessige faktorer*. Dette kan defineres i retning av kollektiv kunnskap, identitet og intersubjektive felles oppfatninger. For å forklare hva det internasjonale systemet består av, fremhevet Waltz at det i betydelig grad hvilte på fordelingen av militære kapabiliteter, altså av rent fysisk makt. For Wendt er det ikke de materielle ressurser som i seg selv er viktige for å forklare internasjonal politikks substans. I stedet er det hvordan stater og andre aktører oppfatter, forstår og tolker de materielle faktorene som trusler og farer – altså den sosiale mening aktørene selv er med på å skape, som bør få oppmerksomhet. En sentral del av Wendts prosjekt er å problematisere sentrale begreper som «anarki», «suverenitet», «nasjonale interesser» og «stat» nettopp ved å se på dem som sosialt og politisk konstruerte. I et slikt perspektiv blir f.eks. innholdet i *nasjonale interesser* ikke gitt logisk ut fra materiell status alene, men er bestemt av prosesser som må forstås gjennom analyser av forholdet mellom disse materielle forhold og de sosialt konstruerte idéfaktorer som gir mening til og som fortolker disse materielle forhold. Ideer blir ifølge Wendt ikke tilført fra «utsiden», men er med på å gi interesser og makt mening og fortolkning i bestemte situasjoner. Som nevnt ovenfor, blir dermed forståelsen av det internasjonale systemet som *anarki* heller ikke lenger ahistorisk slik den er hos Waltz, der stater er egoistiske og tenker på overlevelse. Det er rom for samarbeid under anarki nettopp fordi innholdet av dette anarkiet er bestemt av hvordan stater oppfatter sitt forhold til andre stater, og siden slike oppfatninger er sosialt konstruerte og kommer til gjennom menneskelig samhandling, er de også foranderlige.

Like fullt er Wendt en moderat konstruktivist som er opptatt av å koble *ideer* til *materielle strukturer*. Dette er ikke problemfritt og fortjener en kommentar. Selv om ideer og kollektiv kunnskap står sentralt for å forstå det internasjonale systemet, er ikke dette et uttrykk for «ideas all the way down» (se kap. 3). Ifølge Wendt må vi stoppe et sted på veien og problematisere interesser og identiteter. Ett bestemt sted må man essensialisere det fenomenet man analyserer, som f.eks. «statens nasjonale interesser» (se spesielt s. 201–15, 233–38 i kap.5 «The state and the problem of corporate agency»). Staten vil uavhengig av vår oppfatning av den like fullt bestå. Vi må fortsatt godta at materielle størrelser har en viss betydning i forklaringer, men dette må ifølge Wendt minimaliseres

mest mulig. F.eks. vil menneskets egen natur være en slik materiell størrelse vi kan gjøre lite med (krav om fysisk sikkerhet, et kollektivt vesen, selverkjennelse og selvutvikling). Sagt annerledes: Vi må ha litt av begge deler – både materie og idé.

Det er spesielt to problemer knyttet til Wendts tilnærming her. For det første: Hvordan markeres grensen mellom idé og materie? Hvor skal vi stoppe før vi blir ofre for «ideas all the way down»? Hvorfor stopper Wendt med sin «rump materialism» slik han gjør? Som en følge av dette blir, for det andre, Wendts syn på materiell substans uklar. Hans teori om virkeligheten (ontologi) består av to delvis uavhengige deler, den ideelle og den materielle. De påvirker hverandre i noen grad, men antas også å være uavhengige av hverandre. Det som gjør Wendts prosjekt vanskelig å forstå, er hans kobling mellom denne materialismen eller hans essensialisering av bestemte sosiale enheter på den ene siden, og hans konstruktivisme eller idémessige fokus på den andre. Det uklare består i å finne disse grensene mellom hva som er presosialt bestemt og hva som er sosialt konstituert. Her er Wendt i det minste lite entydig.

Den andre kjernedimensjonen i Wendts teoretiske løsningsforslag ligger i *aktør-struktur*-problematikken. Wendt er opptatt av å konstruere en teori som er *strukturell* der han (ikke uproblematisk) hevder at Waltz' er *individualistisk* (se kap. 4, «Structure, agency and culture»). Det som skiller de to her, er hva de legger i strukturbegrepet. For Wendt er dette basert på ideer og dermed foranderlig, mens det hos Waltz er materielt og uforanderlig. Wendt bygger, som de fleste andre konstruktivister, videre på Anthony Giddens struktureringsteori, der verken aktør eller struktur er overordnet den andre, men der disse er gjensidig konstituert. Ifølge Wendt må en strukturell teori fokusere på hvordan aktørene (statene) blir konstruert og konstituert innenfor et gitt system (her forstått som det internasjonale system av stater). Aktørenes identitet, kognitive orienteringer og interesser må dermed forklares og forstås, og ikke bare antas slik det har blitt gjort tidligere i bl.a. de nyrealistiske og rasjonalistiske tilnærminger til studiet av internasjonal politikk. Det er i dette perspektivet at strukturer og aktører må forstås som gjensidig konstituerende: De strukturene som aktørene er omkranset av og vevd inn i, vil i stor grad påvirke hva og hvem aktørene er, hva de kan gjøre, hvilke interesser de har og hvordan de forstår seg selv. Samtidig tillegger Wendt aktørene en egen handlekraft ved at de gjennom interaksjon i praksis over tid kan endre de strukturene som utgjør mediet for deres handlinger.

Dette er ikke problemfritt all den tid Wendt etter eget utsagn er

ute etter å formulere en strukturelt orientert teori, noe den nevnte struktureringsteorien er en eksplisitt kritikk av. Som beskrevet søker Wendt en middelvei – et «via media», som han selv kaller det. Selv om strukturer er sentrale for å forklare internasjonal politikk, er aktørenes intensjoner og motivasjoner også viktige. Løsningen på dette ligger ifølge Wendt i å fange inn både aktørenes iboende materielle og «presosiale» krav (jfr. spillteori), og de strukturelle, sosiale spill og roller aktørene er vevd inn i (jf. Wittgenstein). Problemet til Wendt består i konkretisere *hvordan* aktører og strukturerer er relatert til hverandre i spesifikke kontekster. Han har en forklaring på både hva identitet og kultur er og hvorfor dette er viktig i studiet av internasjonal politikk, men det antydes i liten grad hvordan dette konstitueres i den virkelige verden.

Den skisseringen som Wendt ga i artikkelen «Anarchy is what states make of it» (1992) av Gorbatsjovs perestrojkapolitikk i Sovjets siste tid, kontekstualiserte teorien hans i tid og rom. Slike konkrete empiriske eksempler er det lite av i STIP. Wendts svakhet her kan forklares på forskjellig vis. En viktig årsak er hans fortsatt *strukturelle fokus*. Det han selv ønsker å vise, nemlig *hvordan* stater konstituerer sin identitet og hvordan dette skifter opp gjennom historien, blir substituert til fordel for grove avgrensinger av identitet og struktur generelt. Wendt mister dermed et dynamisk aktørfokus, og samspillet aktør–struktur forblir uklart. Mangelen på orientering mot sosial praksis vises tydelig i Wendts bruk av statiske og strukturelle termer som «roller» og «signaler». Stater kommuniserer, ifølge Wendts rammeverk, sterkt mekanisk. De signaliserer atferd som andre igjen oppfatter på et vis gjennom det «ytre» uttrykk handlingen i seg selv frembringer. Stater blir dermed oppfattet som fastlåste størrelser før identitet og sosial interaksjon blir trukket inn i teorien hans. Konsekvensen er at den problematiseringen som Wendt ønsker å gjøre med aktørenes (statene) sosiale interaksjon, til slutt faller bort, og forskjellen fra Waltz er kanskje ikke så stor likevel? Wendt beveger seg altså lenger vekk fra ideen om den gjensidige konstituering av struktur og aktør og nærmer seg Waltz mer enn det han selv hevder.

Det er lett å bli imponert av det arbeidet Wendt her har levert. To spørsmål tvinger seg likevel på om fremtiden til studiet av internasjonal politikk på bakgrunn av denne boken. For det første: Hvilken type teori trenger vi for å svare på nye typer av spørsmål og gi mening til ny empiri? Her er Wendts prosjekt flertydig. Som nevnt ovenfor, er sprangene Wendt gjør mellom det idémessige og materielle, og mellom det strukturelle og aktør–baserte, delvis pro-

blematiske. Konsekvensen er at leseren blir forvirret. Staten er for eksempel både en aktør med identitet, interesser og intensjoner, men også en sosial struktur. Problemet med teori av denne typen, der det søkes teoretisk konsistens på bred front for en hel fagdisiplin, er at det som vinnes i generelle teoretiske betraktninger, tapes i en mangel på klarhet hva angår mer konkrete både teoretiske og empiriske spørsmål. Wendts meget ambisiøse prosjekt fremstår i et slikt lys som mindre lykket.

For det andre, hvordan skal og bør teori brukes i studiet av internasjonal politikk? Konsekvensen av Wendts søken etter en totalteori som skal fange inn alle deler av feltet, virker noe oppkonstruert og kan gi et falskt bilde av enhet og stabilitet. Forskning og teori i internasjonal politikk viser motsatt tendens: Et hopetall av ulike teorier forklarer sin spesifikke del av virkeligheten. Selv nye bidrag innenfor den konstruktivistiske retningen i studiet av internasjonal politikk har gått vekk fra omfattende vitenskapsteoretiske drøftinger av ontologi og epistemologi til mer konkrete og spesifikke temaer om den sosiale konstruksjonen av f.eks. menneskerettigheter og nasjonal interesse innenfor en bestemt kontekst. Trolig er spørsmålet for videre forskning om internasjonal politikk ikke et spørsmål om hvilken hegemonisk teori som skal råde alene (jf. Kratochwil 2000). Tvert imot er disiplinen kjennetegnet ved mangfold og pluralitet, og bør fortsatt være det.

Wendts bok har trolig gått for langt i den ene retningen i å systematisere og homogenisere *en* teori om internasjonal politikk. Men den er likevel et viktig bidrag til utviklingen av teoretisk debatt og diskusjon innen faget og for dets selvrefleksjon. Dens styrke ligger i den grundige teoretiske diskusjonen av de begreper andre forskere benytter seg av til å søke svar på mer konkrete empiriske spørsmål. Slik sett utgjør boken et viktig bidrag til studiet av internasjonal politikk.

Sentral bok om globalisering

Global Transformations – Politics, Economics and Culture

D. Held, A. McGrew, D. Goldblatt & J. Perraton

Stanford University Press 1999, 515 sider.

Ole Jacob Sending
stipendiat, NUPI

I løpet av de siste ti årene er det blitt produsert en anseelig mengde bøker og artikler som har forsøkt å gi mening til begrepet globalisering. Mye av debatten om globalisering har vært preget av en tidvis unyansert motsetning mellom «hyperglobalister», som ser globalisering som definerende for en nye æra i menneskets historie der nasjonalstaten blir irrelevant, og «skeptikere» som hevder at verden var like global på slutten av 1800-tallet og at globalisering således ikke representerer noe kvalitativt nytt. Nettopp fordi globalisering kan defineres på flere ulike måter, har de to perspektivene hentet støtte i ulike typer empirisk materiale som hver for seg virker rimelige. Problemet knyttet til forklaring og forståelse av globalisering later derfor til å ligge mer på det teoretiske og begrepsmessige plan enn på det empiriske: Utfordringen ligger i å utvikle et sett av begreper som best mulig kan gi mening til et mangfold av observerbare endringsprosesser.

Når denne boken sannsynligvis vil bli stående som et standardverk om globalisering, er det nettopp fordi forfatterne lykkes i å utvikle et nyansert analytisk rammeverk som ordner og gir mening til empirisk materiale fra såvidt ulike samfunnsfelter som menneskerettigheter, miljø, migrasjon, handel og finans. Et sentralt innledende kapittel er tilegnet en diskusjon av tre allerede eksisterende perspektiver på globalisering. Mot «hyperglobalistene» og «skeptikerne» hevder forfatterne at globalisering må forstås som et *historisk* fenomen, som innebærer at det sentrale spørsmålet ikke er hvorvidt globalisering er nytt eller ikke, men hvilken form og karakter den har antatt i ulike historiske epoker. (s. 10–14, 17). Kritikken av de to nevnte perspektiver virker i all hovedsak rimelig og danner grunnlaget for en inngående diskusjon av et tredje, mer nyansert «transformationalist» perspektiv formulert av bl.a. Castells (1996, 1998), Giddens (1990, 1995) og Rosenau (1992, 1997).

Dette perspektivet hevder i motsetning til de to andre at det ikke er en bestemt retning på globaliseringsprosessen, at den ikke har en særegen logikk, men snarere er fylt av motsetninger og at den, i vår tid, innebærer noe kvalitativt nytt mht. organisering av politiske,

økonomiske og kulturelle praksiser. Et «transformationalist» perspektiv vektlegger at vår tids globalisering innebærer en reorganisering og rekonstituttering av politisk autoritet og legitimitet, der nasjonalstaten i økende grad må *dele* innflytelse med andre, ikke-statlige aktører, og der forholdet mellom det nasjonale og det internasjonale blir mer uklart. Forfatterne viderefører dette perspektivet i utviklingen av sitt eget ståsted, men vektlegger sterkere den romlige dimensjonen ved globalisering. Deres bidrag ligger altså først og fremst i at de syntetiserer et «transformationalist» perspektiv, legger til den *romlige* dimensjonen og benytter dette på en mer grundig og ekstensiv måte på et empirisk materiale enn hva vi finner i andre bidrag.

Det påpekes at for å skille globalisering fra de prosesser og relasjoner som foregår i lokale, nasjonale og regionale settinger, må det interregionale eller interkontinentale (altså globale) aspektet bringes klarere frem (s. 15). Dette danner grunnlaget for formuleringen av fire kjernedimensjoner av globalisering: «extensity of global networks», «intensity of global interconnectedness», «velocity of global flows», «impact propensity of global interconnectedness» (s. 17). Disse er ment å identifisere karakteren av ulike historiske former for globalisering. For videre å lokalisere hvordan disse historiske formene for globalisering finner sitt konkrete *organisatoriske* uttrykk i ulike settinger og samfunnsfelter, formuleres ytterligere fire organisatoriske kjernedimensjoner: «the infrastructure of globalization», «the institutionalization of global networks and the institutionalization of power», «the pattern of global stratification», og «the dominant modes of global interaction» (s. 21). Disse to settene av dimensjoner av globalisering utgjør kjernen i deres analytiske perspektiv og er ment som en operasjonalisering av den underliggende definisjonen som anlegges, nemlig at globalisering kan ses som:

a process (or set of processes) which embodies a transformation in the spatial organization of social relations and transactions – assessed in terms of their extensity, intensity, velocity and impact – generating transcontinental or interregional flows and networks of activity, interaction, and the exercise of power (s. 16).

Gjennom dette settet av dimensjoner som karakteriserer formen og det organisasjonsmessige uttrykk for globalisering, formuleres en typologi som rommer fire idealtypiske former for globalisering: «thick globalization», «diffusive globalization», «expansive globalization» og «thin globalization» som er bestemt av ulike kombinasjo-

ner av høye og lave verdier på de ulike dimensjonene (s. 21 – 25). F. eks. karakteriseres «thick globalization» av en kombinasjon av brede globale nettverk, høy hastighet og høy intensitet på globale «flows» samt en sterk effekt av disse, mens «expansive globalization» kjennetegnes ved brede globale nettverk og sterk effekt av disse, mens hastigheten og intensiteten av globale «flows» er lav. «Thin globalization» karakteriseres videre av brede globale nettverk med lav intensitet og hastighet og med *liten* effekt på samfunnets organisering. Forfatterne identifiserer på denne bakgrunn f. eks. den tidlige kontakten mellom Europa og Øst-Asia med handel i silke og luksusvarer i den før-moderne periode som «thin» globalisering, mens ekspansiv globalisering hevdes å ha vært karakteristisk for den tidlige moderne periode der de europeiske imperier hadde en tilnærmet global utstrekning. Ikke overraskende hevder de at vår tid best kjennetegnes (idealtypisk) som «thick» globalisering.

Bruken av idealtyper i analysen er en av bokens sterke sider idet man her anlegger et historisk-sosiologisk perspektiv, der idealtypen er det sentrale analytiske verktøy. Man får en god forståelse for hvordan globalisering har *vokst frem* siden den defineres som et *historisk* fenomen og hvordan globalisering kan *forstås i dag og hva den innebærer* siden den defineres som et *sosiologisk* fenomen der systematiske sammenhenger og prosesser trekkes sammen i et knippe syntetiserende begreper. Fire historiske epoker identifiseres: den førmoderne, den tidlige moderne, den industrielle epoke frem til 1945, og den samtidige fra 1945 til nåtiden. Data er hentet fra syv ulike «states in advanced capitalist societies» (SIACS). Dette har gjort det mulig å frembringe presise sammenligninger mellom dem og relatere disse til ulikheter i historiske utviklingsløp. Dette har imidlertid ført til den svakhet at forholdet mellom land i nord og sør ikke vies særlig oppmerksomhet, og de asymmetriske effektene av globaliseringsprosesser på utviklingsland faller ut.

Funnene fra analysen av de ulike politikkfeltene trekkes sammen i konklusjonen i form av en oppsummering av de ulike formene og organiseringen av globalisering i fire historiske epoker. Vi skal la de tre tidligere historiske epokene ligge her og kjapt peke på substansen i forfatternes konklusjoner om vår tids globalisering og fokusere på hva denne formen for «thick» globalisering innebærer for forståelsen av internasjonal politikk. En innsikt fremstår som spesielt viktig og fortjener en kommentar.

Globalisering, slik det er forstått her, innebærer ikke nødvendigvis at nasjonalstaten som rammen for det politiske fellesskap får

mindre makt. Ved å skille mellom globaliseringsprosessers innvirkning på staters *suverenitet* på den ene siden og *autonomi* på den andre, tegnes et differensiert bilde av hvordan ulike typer globaliseringstrekk påvirker ulike saksfelter: Institusjonaliseringen av et internasjonalt menneskerettighetsregime påvirker stater på en annen måte enn de begrensninger som følger av det globale finansmarkedets valuta- og rentespekulasjoner. Førstnevnte reduserer staters suverenitet, mens sistnevnte reduserer staters autonomi. På bakgrunn av dette fremheves det at nasjonalstaten rekonstitueres og reorganiseres som et resultat av at flere problemer og politiske spørsmål løftes ut av og kutter over geografiske grenser; de *deteritorialiseres*.

Dette fremtvinger et spørsmål om hvorvidt det fokus som tradisjonelt anlegges i fagdisiplinen internasjonal politikk, nemlig politikken *mellom* stater, er det mest fruktbare for å forstå politiske prosesser der det nasjonale og det internasjonale flyter over i hverandre. Muligens produserer man ikke de mest interessante innsiktene om internasjonal eller global politikk ved å fokusere på det som foregår *mellom* stater, siden dette forutsetter at man kan ta staten for gitt. *Global Transformations*, skrevet fra et teoretisk perspektiv som problematiserer nasjonalstaten som rammen for politisk, økonomisk og kulturell organisering, er et viktig bidrag til studiet av internasjonal politikk nettopp fordi den inviterer til analyser som problematiserer statens roller, organisering og relasjoner til andre typer aktører. Med andre ord: Ved å påpeke politikkenes deteritorialisering danner boken et utgangspunkt for studiet av internasjonal politikk der staten tas på alvor ved ikke lenger å tas for gitt. Boken er som sådan ikke bare et viktig bidrag til en voksende litteratur om globalisering, men også et mulig utgangspunkt for kritisk refleksjon rundt noen av grunnpremissene for fagdisiplinen internasjonal politikk.

Danmark og Europa i et historisk-komparativt perspektiv

Denmark's Policy towards Europe after 1945. History, Theory and Options

Hans Branner & Morten Kelstrup (red.)

Odense University Press 2000, 441 sider.

Pernille Rieker
stipendiat, NUPI

Før 1990 var det i Danmark svært liten interesse for å studere landets forhold til den europeiske integrasjonsprosessen. Dette betyr ikke at danskene var mindre opptatt av sitt forhold til resten av kontinentet enn andre, men snarere at denne interessen i hovedsak var begrenset til den sikkerhetspolitiske dimensjonen av dansk utenrikspolitikk. I 1949 valgte Danmark å gå bort fra sin tradisjonelle nøytralitetspolitikk ved å melde seg inn i den atlantiske alliansen. Denne endringen var av stor viktighet for Danmark og har også vært det utenrikspolitiske valget som har vakt størst akademisk interesse. Til tross for at man på 1990-tallet kan skimte en økende interesse for også andre sider ved Danmarks forhold til resten av Europa, har denne litteraturen vært svært generell, og mange av bidragene har først og fremst vektlagt de nordiske aspektene ved dansk utenrikspolitikk.¹ Først de aller siste årene har det kommet en litteratur som tar for seg Danmarks forhold til integrasjonsprosessen, og som utover det rent empiriske aspektet også har visse teoretiske ambisjoner. Denne boken, redigert av Hans Branner og Morten Kelstrup, bygger på deler av denne litteraturen.

Det er flere faktorer som forklarer økt interesse for dansk europapolitikk på 1990-tallet. En viktig faktor er det endrede sikkerhetspolitiske bildet i Europa etter den kalde krigens slutt som har ført til at Danmark, i likhet med andre europeiske land, har måttet revurdere både sin forståelse av sikkerhetspolitikk generelt og dermed også sin sikkerhetspolitiske orientering. I tillegg har utviklingen av EU som en stadig viktigere aktør i internasjonal politikk ført til at det tradisjonelle danske skillet mellom europapolitikk på den ene

1 Lise Lyck (1992) *Denmark and EC membership evaluated*. London: Printer; Tiilikainen & Petersen (red.) (1992) *The Nordic Countries and the EC*. København: Copenhagen Political Studies Press; Morten Kelstrup (1993) *European integration and Denmark's participation*. København: Copenhagen Political Studies Press; Birgit Nüchel Thomsen (red.) (1993) *The Odd Man Out? Denmark and European integration 1948-1992*. Odense: Odense University Press; Thorsten Borring Olesen (red.) (1995) *Interdependence Versus Integration. Denmark, Scandinavia and Western Europe 1945-1960*. Odense: Odense University Press.

siden og sikkerhetspolitikk på den andre ikke lenger er mulig å opprettholde. En tredje og siste faktor er den direkte innvirkningen som EU i stadig større grad har på den enkelte borger. Dette har ført til at også skillet mellom dansk innenriks- og utenrikspolitikk har blitt mindre klart.

Til tross for få studier av Danmarks forhold til den europeiske integrasjonsprosessen før 1990, mener forfatterne likevel at dette forholdet har vært et av de viktigste trekkene ved dansk utenrikspolitikk siden 1945. Fremfor å gi en utfyllende historisk beskrivelse av dansk europapolitikk siden 1945, har forfatterne valgt å analysere det de anser som de viktigste forklaringsfaktorene for dansk europapolitikk. I tillegg til gode teoretiske bidrag til studiet av utenrikspolitikk generelt gir boken en rik empirisk analyse av ulike sider ved dansk europapolitikk generelt og integrasjonsprosessen spesielt. Hensikten med boken er å kombinere empiriske og teoretiske tilnærminger til studiet av dansk europapolitikk. Bokens første del presenterer tre ulike teoretiske perspektiver på studiet av utenrikspolitikk generelt. Et komparativt perspektiv oppfordrer til å bruke studiet av dansk europapolitikk til lignende studier av andre land. Et «adaption»-perspektiv foreslår en kombinasjon av det såkalte «integrasjonsdilemmaet» og «adaption theory» for å forstå nasjonal integrasjonspolitikk. Til slutt presenteres et integrasjonsperspektiv som har til hensikt å vise på hvilken måte integrasjonspolitikk skiller seg fra utenrikspolitikk mer generelt.

To nøkkelbegreper, *determinants* og *options*, blir i boken sett på som helt nødvendige for å forstå den danske europapolitikken. *Determinants* blir forstått som faktorer, institusjoner og problemer som har avgjørende innflytelse på politikktutforming, og *options* blir forstått som ulike mulige politiske valg og strategier som en aktør har på et gitt tidspunkt. Hovedantakelsen i boken er at det er et samspill mellom *determinants* og *options*. Dette innebærer at et lands utenrikspolitikk ikke kan forstås som et produkt av en enkel bakenforliggende forklaringsfaktor eller som ulike beslutningstakers tilfeldige valg. Det viser seg at det er en kombinasjon av både *determinants* og *options* som er utslagsgivende for hva slags utenrikspolitikk en stat velger.

I den første delen av boken blir de ulike forklaringsfaktorene (*determinants*) identifisert. Her viser forfatterne først hvordan dansk utenrikspolitisk tradisjon er et produkt av dansk historie, nasjonal identitet og kultur. Deretter følger noen kapitler som har til hensikt å identifisere ulike interne og eksterne faktorer som forklarer dansk europapolitikk. Mens Danmarks rolle i det internasjonale

systemet generelt, og forholdet til Norden og Tyskland spesielt blir vektlagt som eksterne, blir partipolitikk og forholdet mellom elite og folk sett på som viktige interne forklaringsfaktorer.

Neste del av boken tar for seg *options* eller ulike alternativer. Her fremhever forfatterne spesielt to perspektiver. Det første er de reelle alternativer som har eksistert til ulike tider. Nordisk integrasjon ble for eksempel sett på som et reelt alternativ til europeisk integrasjon på et visst stadium. Det blir også slått fast at Europa-alternativet alltid har hatt lav prioritet i dansk utenrikspolitikk og kommet etter både nordisk samarbeid og universalisme. Det andre er de ulike politikk-alternativene overfor integrasjonsprosessen mer spesielt. Her ser man nærmere på hvordan ulike integrasjonsstrategier har blitt vurdert opp mot hverandre, hvordan den nasjonale politikken har blitt definert og til slutt også hvordan EU påvirker lokale og regionale myndigheter.

Forfatterne lykkes bare delvis i sin ambisjon om å integrere de ulike bidragene i et felles begrepsmessig rammeverk. Dette er noe de også selv erkjenner innledningsvis, men som likevel må sies å være den aller største svakheten ved boken. Selv om det enkelte bidraget er godt, kan helheten av og til være vanskelig å få tak på. Det blir også en del gjentakelser som kunne vært unngått dersom bidragene hadde vært strengere redigert. Boken oppfordrer til komparative analyser av ulike staters europapolitikk, og forfatterne hevder innledningsvis at de teoretiske bidragene vil kunne danne grunnlaget for slike analyser. Til tross for at hver av disse er av svært høy kvalitet, vil komparative analyser som har som siktemål å komme frem til generelle antakelser, kreve et mer rigid teoretisk rammeverk enn det som blir presentert her.

Boken ville også blitt styrket dersom man hadde inkludert et konkluderende kapittel. Etter en god og informativ innledning, en god teoridel, en detaljert historiedel, en del som identifiserer forklaringsfaktorene og en siste del som identifiserer de ulike alternative politiske valg, kunne det ha vært oppklarende med et oppsummerende kapittel. Sett bort ifra disse svakhetene, må boken anses for å være et viktig bidrag til økt forståelse først og fremst av dansk utenrikspolitikk, men også av utenrikspolitikk i sin alminnelighet.

Boken er også et nyttig bidrag til den noe korte listen av nyere engelskspråklig litteratur om dansk europapolitikk.² Dette er spesielt viktig i og med at denne politikken har konsekvenser ikke bare for

2 Denne listen oppsummeres og kommenteres av forfatterne i et vedlegg til bokens første kapittel.

Danmark selv, men også for den videre integrasjonsprosessen. Etter at Danmark kom i det europeiske søkelyset på 1990-tallet som en av integrasjonsprosessens «sinker», har etterspørselen etter analyser av dansk europapolitikk økt. Man har undret seg over hvorfor danskene, i større grad enn andre EU-borgere, har stilt seg kritiske til integrasjonsprosessen. Danmark ble først lagt merke til med sitt «nei» til Maastrichttraktaten i 1992, deretter med sitt «ja» til en «lettere» versjon av traktaten i 1993, og nå nylig med sitt «nei» til euroen. At denne boken kom ut bare en måned før den danske folkeavstemningen om euroen, gjør den også svært aktuell.

Selv om denne boken først og fremst er en analyse av *dansk* europapolitikk, rommer den også en (eksplisitt) oppfordring til lignende studier av andre stater. Danmark kan ifølge forfatterne karakteriseres som et unikt case som derfor er spesielt interessant i et komparativt perspektiv. Slike komparative studier er interessante ettersom de øker mulighetene for generelle antakelser eller konklusjoner. Til tross for historiske forskjeller er det også mange likheter mellom stater som på en eller annen måte er involvert i den europeiske integrasjonsprosessen.

Til tross for at Danmark er medlem av EU og Norge står utenfor, er det slående hvor mange likhetstrekk det er mellom de to landenes forhold til resten av kontinentet. Dette gjelder spesielt den sterke vektlegging av den sikkerhetspolitiske dimensjonen av utenrikspolitikken, prioriteringen av nordisk samarbeid og universalisme fremfor europeisk integrasjon og forholdet mellom folk og elite. Disse likhetstrekkene gjør dermed denne boken spesielt interessant for norske lesere, og kanskje vil den til og med inspirere til lignende studier av også den norske europapolitikken.

Summaries

WTO after Seattle. Ideological Powerhouse in Need of Political Sustainability

By Helge Hveem

The breakdown of negotiations on a 'Millennium round' in the WTO has left the world trade organisation on a sidetrack. The breakdown, which did not come unexpectedly, was caused by a combination of political, institutional and cognitive-ideational factors. While WTO's purpose remains to enhance market liberalisation under a non-discrimination regime (efficacy goal), it is in need of renewed legitimacy and also greater organisational efficacy. A contradiction has emerged between the formal (consensus, one nation-one vote) and informal (great power dominance) structures that undermines its legitimacy in the eyes of in particular many developing countries and civil society. While the WTO will have to live with such a dualistic decision-making system, a new balance between the two structures will have to be struck. Also the tendency to force new items on to its agenda and speed up liberalisation has turned out to be counterproductive. At the same time, the capacity of the organisation to handle the agenda is far from sufficient. One solution which may reduce this problem and at the same time could offer greater legitimacy is to 'out-source' several pre-negotiation tasks to other institutions, mainly UNCTAD, UNEP and other UN bodies, and consider seriously to leave work on social clauses to the ILO.

Internasjonal Politikk 58 (4) 2000: 489-510

Rule Power or Power Rules?: State Behaviour after the Reform of the GATT/WTO Dispute Settlement Mechanism

By Tarald Gjerde

The author explores whether the reform of the GATT/WTO dispute settlement mechanism in 1995 has led to changes in the behaviour of the members in trade disputes. He concludes that there has been a change from a power-oriented behaviour towards a

more rule-oriented one. The number of disputes has increased in spite of a low conflict level, and this can by far be explained by the rise in the number of members and rules. The members have so far tended to implement within a reasonable period of time the recommendations and rulings by the Dispute Settlement Council of the WTO. This was not the case in the past. After 1995, the members tend to avoid unilateralism, and weaker states are able to make the stronger states change policies after complaints.

Power and rules are by no means opposite elements in a GATT/WTO context. The rules that affect behaviour have not come into existence in a power vacuum. They have developed through strategic exercise of power. Through the dispute settlement mechanism reform, strong states have secured legitimacy for their pressure on developing countries to lower trade barriers. Developing countries that are able to utilise the mechanism at all, have secured a more level playing-field in their disputes with stronger counterparts.

Internasjonal Politikk 58 (4) 2000: 511-526

Turtles and Teargas. The Environmental NGOs versus the WTO

By Jonas Vevatne

NGOs and transnational coalitions are beginning to play a more tone-setting role in international politics. Even the World Trade Organisation (WTO), which has traditionally had little contact with non-governmental actors, is now feeling this influence. The demonstrations that took place during the Ministerial Conference in Seattle illustrate the scope and strength of a growing transnational society.

The influence of the environmental NGOs (ENGOS) on the WTO illustrates how transnational, non-governmental actors – despite power-political, institutional and ideological barriers – can exercise influence on an international organisation in what has traditionally been a state-dominated issue area. The ENGOS have limited access to WTO's political processes, but some moderate ENGOS have nevertheless had great success in affecting WTO's dispute resolution process. The outcome of the Seattle Conference illustrates a new channel of influence for the ENGOS – multilateral negotiations. "The Battle in Seattle" not only demonstrated WTO's lack of openness, but also increased the layperson's awareness of its existence.

Internasjonal Politikk 58 (4) 2000: 527-557

The Civil War in Sierra Leone

By Morten Bøås

In November 1999 the UN sent a peacekeeping mission to Sierra Leone in order to support the peace agreement between the government and the rebels in the Revolutionary United Front (RUF). One year later the mission was experiencing great difficulties. The question that this article seeks to answer is what made the situation in this small West African country so difficult for the UN. My argument is that this was caused by the very simplified image that the UN had about the conflict and its historical and socio-economic context. The UN failed to acknowledge the deep historical and socio-economic, but also cultural conflicts in Sierra Leone, which make up the foundation for the civil war. Likewise, the UN also failed to take into consideration the regional dynamics in this part of West Africa. Finally, the UN has not made a real attempt to come to terms with RUF on its own premises nor why young men (and women) voluntarily have joined this movement and other militia groups in Sierra Leone.

Internasjonal Politikk 58 (4) 2000: 559-582

Iran – Reform or Chaos?

By Daniel Heradstveit

The hybrid of democratic and theocratic institutions of revolutionary Iran is over twenty years old, and is now being challenged. An elected president with popular legitimacy but no control of the means of coercion is endeavouring to open up and liberalise, but is being opposed by means of theocratic vetoes, newspaper closures and street violence.

First, the author looks at the diarchy of President Khatami and Supreme Leader Khamenei, their legitimacies, their «minimalist» strategies, and their common interest in restraining their more extreme supporters from provoking chaos or civil war. Khamenei is not in fact the villain of the piece but plays a very ambivalent role.

Further, the author considers the elements of «civil society» resulting from deep structural change in Iran: demography and education, the role of women and the free press. He finds it unlikely that these genies can ever be put back in their bottles. Finally, he considers the journalistic comparison of Khatami with Gorbachev, and finds that although both are/were attempting limited reform of a faltering system of which they were themselves a part, no Iranian Yeltsin has yet emerged. It would be a grievous error to imagine

that – even if the extreme elements of Islamism are dismantled – Islam as a religion will go the way of Communism as a creed. The contours of the reformers' «religious-democratic state» have yet to be discerned.

Internasjonal Politikk 58 (4) 2000: 583-613